

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Querschnittsprüfung der Auswirkungen der Plattformökonomie auf die öffentliche Hand

Bundesamt für Sozialversicherungen, Eidgenössische
Steuerverwaltung, Staatssekretariat für
internationale Finanzfragen, Staatssekretariat für
Wirtschaft

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	704.21323
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Bericht, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form gemeint.

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Auftrag und Vorgehen	15
1.1 Ausgangslage	15
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	17
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	18
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	18
1.5 Schlussbesprechung	18
2 Die Plattformökonomie hat sich etabliert	20
3 Der Wissenstand der Plattformdienstleistenden über ihre Pflichten ist schlecht	26
4 Neue Herausforderungen für die Behörden	30
4.1 Steuern	30
4.2 Sozialversicherungen	33
4.3 Schwarzarbeit	37
4.4 Internationale Entwicklungen.....	44
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	47
Anhang 2: Abkürzungen	48
Anhang 3: Arbeitnehmer ohne beitragsrechtlichen Arbeitgeber (ANobAG)	49
Anhang 4: Quellen Schätzung zum Umfang	50

Querschnittsprüfung der Auswirkungen der Plattformökonomie auf die öffentliche Hand

Bundesamt für Sozialversicherungen, Eidgenössische Steuerverwaltung, Staatssekretariat für internationale Finanzfragen, Staatssekretariat für Wirtschaft

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat bei dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV), dem Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) und dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) eine Querschnittsprüfung durchgeführt, mit dem Ziel, die Herausforderungen der Plattformökonomie für die Behörden mit Bezug auf Beiträge und Abgaben der Plattformdienstleistenden zu untersuchen.

Um den Wissensstand dazu bei den Plattformdienstleistenden zu erheben, wurde mit der Berner Fachhochschule eine Online-Umfrage durchgeführt. Die Ergebnisse der Prüfung zeigen, dass die Plattformdienstleistenden wenig Kenntnisse über ihre Pflichten haben. Eine Sensibilisierung, insbesondere im Bereich der Steuern ist wichtig. Für die Behörden sind die dynamischen und neuen Geschäftsmodelle, Beschäftigungsformen und Technologien eine Herausforderung. Die Plattformen, welche über sämtliche Transaktionsdaten verfügen, haben heute keine Auskunft- oder Meldepflichten gegenüber den Behörden oder Informationspflichten gegenüber den Plattfortmätigen. Die EFK hat verschiedene Empfehlungen für die jeweiligen Behörden dazu adressiert.

Die Plattformökonomie wächst rasant und hat sich etabliert

Die Plattformökonomie ist eine der weltweit am schnellsten wachsenden Bereiche in der Wirtschaft und hat sich im Alltag etabliert. Sei es bei der Vermietung einer Ferienwohnung, Ausführung eines Handwerkerauftrags, Reinigungsarbeiten, Transportdienstleistung, dem Handel von Waren, Vermittlung von Kapital, Bereitstellen von multimedialen Inhalten, etc.

Wie viele Plattformen Tätigkeiten anbieten oder vermitteln ist unbekannt, ebenso ist nicht bekannt wieviel Einnahmen Plattformdienstleistende damit erzielen. Es gibt dazu keine gesicherten Daten. Die EFK schätzt, dass sich die Umsätze von Plattformdienstleistenden, welche in der Schweiz steuer- und sozialversicherungspflichtig sind, im tiefen bis mittleren einstelligen Milliardenbereich bewegen.

Plattformdienstleistende wissen wenig über ihre Steuer- und Sozialversicherungspflichten

Eine durchgeführte Umfrage hat gezeigt, dass die auf Plattformen aktiven Personen wenig Kenntnisse ihrer Steuer- und Sozialversicherungspflichten für auf Plattformen ausgeführte Tätigkeiten besitzen. Der überwiegenden Mehrheit der Befragten ist nicht bekannt, ab wann diese Einnahmen der Steuerpflicht unterliegen oder eine Anmeldung bei der Sozialversicherung voraussetzt.

Gemäss den von der EFK befragten Behörden ist die Komplexität der Gesetzgebungen ein Hindernis, insbesondere für Personen die erstmalig oder nur sporadisch kommerzielle Tätigkeiten auf Plattformen ausführen.

Die EFK empfiehlt insbesondere im Bereich der Steuern eine Sensibilisierung der Plattformdienstleistenden über ihre Rechte und Pflichten vorzunehmen.

Den Behörden in der Schweiz fehlen Instrumente für effiziente Prüfungen und Kontrollen

Aufgrund der zum Teil intransparenten kantons- und länderübergreifenden Tätigkeiten und anonymen Vermittlung oder Bezahlung sind gewisse Aktivitäten nicht immer sichtbar für die Behörden oder werden von den Plattformdienstleistenden nicht deklariert. Dies kann verschiedene Gründe haben, z.B. Unwissenheit, falsche Annahmen oder aber auch bewusste Steuerhinterziehung oder Schwarzarbeit. Dies kann zu Steuerausfällen und Mindereinnahmen in der Sozialversicherung führen und zu ungleichen Spiessen gegenüber Anbietern ausserhalb der Plattformökonomie.

International sind diese Herausforderungen mittels konkreter Massnahmen, die insbesondere auf mehr Transparenz abzielen, adressiert. Hauptsächlich handelt es sich dabei um Auskunfts- oder Meldepflichten der Plattformen gegenüber den Behörden. Die Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) hat entsprechende Musterregeln verabschiedet. Die Europäische Union (EU) führt auf 2023 Meldepflichten und einen Datenaustausch ein. Die EFK beurteilt diese Massnahmen als sinnvoll. In der Schweiz gibt es für die Plattformbetreiber keine ausreichenden Informations-, Auskunfts- oder Meldepflichten. Die EFK empfiehlt, die rechtlichen Grundlagen für Auskunfts- oder Meldepflichten der Plattformen gegenüber den Behörden zu schaffen. Damit sollen den Vollzugsstellen die für effiziente Prüfungen und Kontrollen erforderlichen Informationen zur Verfügung gestellt werden.

Lange Verfahrensdauer für Entscheid des Status der Plattformen ist wettbewerbsverzerrend

Eine Hauptherausforderung für die schweizerischen Ausgleichskassen sind die zum Teil langwierigen Verfahren zur Klassifizierung der Plattformen in Bezug auf ihren Status, d. h. sind sie Vermittlerin oder Arbeitgeberin. Dies hat einen wesentlichen Einfluss auf die Rechte und Pflichten aller Beteiligten. Plattformen können, bewusst oder unbewusst, von einem über längeren Zeitraum unklaren bzw. falschen Status erheblich profitieren, was auch wettbewerbsverzerrend ist.

Neue Herausforderungen bei den kantonalen Schwarzarbeitskontrollstellen

Für die Schwarzarbeitskontrollen sind die Tätigkeiten in der Plattformökonomie zwar zum Teil bekannt (z. B. Reinigung, Handwerk, Transportdienstleistungen), jedoch ergeben sich neue Fragen und Unklarheiten, ob ihre aktuellen Kompetenzen und die rechtlichen Grundlagen ausreichen, wenn die Vermittlung über eine Plattform verläuft und kantonsübergreifend ist.

Neu ist die ortsungebundene Erwerbsarbeit, die von zu Hause aus ausgeführt wird und bisher wenig Beachtung fand. Hier fehlt es den Vollzugsstellen an Wissen und Ressourcen, um überhaupt Kontrollen durchzuführen. Dabei spricht man, im Fall von Verfehlungen, auch von virtueller Schwarzarbeit.

Audit transversal de l'impact de l'économie des plateformes sur le secteur public

Office fédéral des assurances sociales, Administration fédérale des contributions, Secrétariat d'État aux questions financières internationales, Secrétariat d'État à l'économie

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a réalisé un audit transversal auprès de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), de l'Administration fédérale des contributions (AFC), du Secrétariat d'État aux questions financières internationales (SFI) et du Secrétariat d'État à l'économie (SECO) afin d'examiner les défis que l'économie des plateformes pose aux autorités en ce qui concerne les contributions et les taxes des prestataires de services correspondants.

Une enquête en ligne a été menée en collaboration avec la haute école spécialisée de Berne pour déterminer le niveau de connaissances des prestataires des plateformes. Les résultats de l'audit montrent que les prestataires de services sont peu informés de leurs obligations. Il est important de les y sensibiliser, en particulier dans le domaine fiscal. Nouveaux et dynamiques, les modèles d'affaires, les formes de travail et les technologies représentent un défi pour les autorités. Les plateformes, qui détiennent toutes les données transactionnelles, n'ont actuellement ni obligation de renseignement ou de déclaration vis-à-vis des autorités, ni obligation d'information vis-à-vis de leurs utilisateurs. Le CDF a formulé plusieurs recommandations à l'intention des autorités concernées à cet égard.

Bien établie, l'économie de plateforme croît très rapidement

L'économie des plateformes est l'un des secteurs de l'économie qui enregistre la croissance la plus rapide au niveau mondial et s'est imposée dans la vie quotidienne, qu'il s'agisse de la location d'un appartement de vacances, d'un mandat à un artisan, de services de nettoyage, d'une prestation de transport, de commerce de biens, de la fourniture de capitaux ou de la mise à disposition de contenus multimédia.

Le nombre de plateformes qui proposent des activités ou servent d'intermédiaires ainsi que le volume des recettes réalisées par les prestataires de services ne sont pas connus, car il n'existe aucune donnée consolidée en la matière. Le CDF estime que le chiffre d'affaires de ces prestataires assujettis à l'impôt et aux assurances sociales en Suisse se situe dans la fourchette inférieure à moyenne d'un milliard de francs.

Les prestataires des plateformes savent peu de choses sur leurs obligations en matière d'impôts et d'assurances sociales

Une enquête a montré que les personnes actives sur les plateformes sont peu informées de leurs obligations en matière d'impôts et d'assurances sociales pour les activités qui y sont exécutées. La grande majorité des personnes interrogées ne savent pas à partir de quand ces recettes sont assujetties à l'impôt ou nécessitent une déclaration à l'assurance sociale.

D'après les autorités contactées par le CDF, la complexité des législations constitue un obstacle, notamment pour les personnes qui exercent des activités commerciales sur des plateformes pour la première fois ou de manière sporadique.

Le CDF recommande d'informer les prestataires de services de leurs droits et obligations, en particulier dans le domaine fiscal.

Les autorités suisses manquent d'outils pour effectuer des audits et des contrôles efficaces

En raison du manque de transparence des activités qui dépassent les frontières cantonales ou nationales et de l'intermédiation ou du paiement anonymes, des activités ne sont pas toujours visibles pour les autorités ou ne sont pas déclarées par les prestataires de services des plateformes. Plusieurs raisons expliquent cette situation: l'ignorance, des suppositions erronées, voire une fraude fiscale délibérée ou du travail au noir. Cela peut se traduire par des pertes de recettes fiscales et des baisses de cotisations aux assurances sociales et par une concurrence déloyale vis-à-vis des prestataires autres que ceux de l'économie des plateformes.

Sur le plan international, ces défis sont abordés par des mesures concrètes visant notamment à accroître la transparence. Il s'agit principalement d'obliger les plateformes à fournir des renseignements et à faire des déclarations aux autorités. L'Organisation de développement et de coopération économiques (OCDE) a adopté des règles types à cet effet. D'ici 2023, l'Union européenne (UE) appliquera des obligations de déclaration et un échange de données. Pour le CDF, ces mesures sont judicieuses. En Suisse, les gestionnaires de plateformes ne sont pas soumis à des obligations d'information, de renseignement ou de déclaration suffisantes. Le CDF recommande de créer les bases légales pour que les plateformes soient tenues de fournir des informations ou de faire des déclarations aux autorités. Les organes d'exécution auront ainsi les informations pour réaliser des audits et des contrôles efficaces.

La lenteur de la procédure de décision sur le statut des plateformes entraîne des distorsions de la concurrence

Les procédures parfois très longues pour déterminer le statut des plateformes (intermédiaire ou employeur) représentent le principal défi des caisses de compensation suisses. Cela a une incidence majeure sur les droits et les obligations de toutes les parties prenantes. Les plateformes peuvent, de manière délibérée ou non, bénéficier d'un statut incertain ou erroné pendant une période prolongée, ce qui entraîne également des distorsions de la concurrence.

Nouveaux défis pour les autorités cantonales de lutte contre le travail au noir

Pour les contrôles du travail au noir, les activités dans l'économie des plateformes sont en partie connues (p. ex. nettoyage, artisanat, prestations de transport), mais de nouvelles questions et incertitudes se posent quant à savoir si les compétences actuelles et les bases légales suffisent lorsque l'intermédiation se fait par le biais d'une plateforme et concerne plusieurs cantons.

Le travail mobile, effectué à domicile, est une nouveauté qui n'a guère suscité l'attention jusqu'à présent. En l'espèce, les organes d'exécution manquent de connaissances et de ressources pour effectuer des contrôles. En cas d'infractions, on parle d'ailleurs de travail au noir virtuel.

Texte original en allemand

Verifica trasversale concernente l'impatto dell'economia delle piattaforme sugli enti pubblici

Ufficio federale delle assicurazioni sociali, Amministrazione federale delle contribuzioni, Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali, Segreteria di Stato dell'economia

L'essenziale in breve

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha effettuato una verifica trasversale presso l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC), la Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI) e la Segreteria di Stato dell'economia (SECO), con lo scopo di esaminare le sfide che l'economia delle piattaforme rappresenta per le autorità riguardo a contributi e tributi dei prestatori di servizi su piattaforme.

Al fine di verificare il livello di conoscenza dei prestatori di servizi su piattaforme riguardo a questo tema, è stato condotto un sondaggio online in collaborazione con la Scuola universitaria professionale di Berna. I risultati della verifica mostrano che i prestatori di servizi su piattaforme hanno scarse conoscenze dei loro obblighi. È dunque fondamentale sensibilizzare, soprattutto nel campo delle imposte. Per le autorità, il dinamismo e le novità che caratterizzano gli attuali modelli aziendali, le forme di lavoro e le tecnologie rappresentano una sfida. Le piattaforme hanno a disposizione tutti i dati delle transazioni ma non sottostanno a obblighi d'informazione e di comunicazione nei confronti delle autorità o di coloro che sono attivi sulla piattaforma. Il CDF ha formulato diverse raccomandazioni alle rispettive autorità a tale riguardo.

L'economia delle piattaforme sta crescendo rapidamente e si è consolidata

L'economia delle piattaforme è uno dei settori economici con la maggior crescita a livello mondiale, affermatosi nella vita di tutti i giorni. Che si tratti di organizzare un'abitazione per le vacanze, il mandato a un artigiano, lavori di pulizia, servizi di trasporto, scambio di merci, trasferimenti di capitale, contenuti multimediali o altro, vi ricorriamo ormai regolarmente.

Non è noto il numero di piattaforme che offrono attività o operano quali intermediarie, e neppure l'ammontare del ricavato di tali prestatori di servizi. Mancano dati affidabili al riguardo. Il CDF stima che il fatturato dei prestatori di servizi su piattaforme assoggettati alle imposte e tenute al versamento degli oneri sociali in Svizzera ammonti ad alcuni miliardi di franchi.

I prestatori di servizi su piattaforme non conoscono a sufficienza i loro obblighi legati all'assoggettamento alle imposte e al versamento degli oneri sociali

Da un sondaggio emerge che le persone attive sulle piattaforme hanno una scarsa conoscenza dei loro obblighi legati all'assoggettamento alle imposte e al versamento dei contributi alle assicurazioni sociali per quanto concerne le attività svolte sulle piattaforme. La maggior parte degli intervistati non sa quando queste entrate sono assoggettate all'imposta o quando è richiesta la registrazione presso le assicurazioni sociali.

Secondo le autorità consultate dal CDF, la complessità della legislazione rappresenta un ostacolo, soprattutto per coloro che svolgono attività commerciali sulle piattaforme per la prima volta o sporadicamente.

Il CDF raccomanda di sensibilizzare i prestatori di servizi su piattaforme sui loro diritti e obblighi, soprattutto nel campo delle imposte.

Le autorità in Svizzera non hanno a disposizione strumenti per effettuare verifiche e controlli efficienti

A causa della loro natura parzialmente non trasparente, intercantonale o transnazionale, nonché dell'anonimato della mediazione o del pagamento, alcune attività non sono sempre visibili per le autorità oppure non vengono dichiarate dai prestatori di servizi su piattaforme. I motivi possono risiedere nell'ignoranza o in false supposizioni, ma può trattarsi pure di evasione fiscale intenzionale o lavoro nero, con conseguenti perdite fiscali e mancati introiti per le assicurazioni sociali nonché la creazione di condizioni sleali rispetto agli offerenti che operano al di fuori dell'economia delle piattaforme.

A livello internazionale, queste sfide sono state affrontate con misure concrete volte in particolare a creare maggiore trasparenza. Si tratta principalmente di obblighi di informazione o di segnalazione spettanti alle piattaforme nei confronti delle autorità. L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) ha adottato corrispondenti regole modello. L'Unione Europea (UE) introdurrà obblighi di comunicazione e lo scambio di dati entro il 2023. Il CDF ritiene che queste misure siano ragionevoli. In Svizzera non esistono obblighi di informazione, segnalazione o comunicazione sufficienti per i gestori di piattaforme. Il CDF raccomanda di creare la base giuridica per gli obblighi di informazione o di segnalazione delle piattaforme nei confronti delle autorità. Questo dovrebbe fornire agli organi d'esecuzione le informazioni necessarie per effettuare verifiche e controlli efficienti.

Una lunga procedura per assegnare la piattaforma a una categoria provoca una distorsione della concorrenza

Una delle principali sfide per le casse di compensazione svizzere sono le procedure, a volte lunghe, per classificare le piattaforme in base al loro status, ossia per decidere se sono da considerare intermediari o datori di lavoro. Tali procedure hanno un impatto significativo sui diritti e sugli obblighi di tutte le parti coinvolte. Le piattaforme possono infatti, consciamente o inconsciamente, beneficiare per un lungo periodo di tempo in modo significativo di uno status poco chiaro o non corretto, situazione che può rivelarsi distorsiva per la concorrenza.

Nuove sfide per gli organi cantonali di controllo del lavoro nero

Per gli ispettorati preposti al controllo del lavoro nero, le attività fornite nell'economia delle piattaforme sono in parte note (ad es., pulizie, artigianato, servizi di trasporto), tuttavia sorgono nuove domande e la necessità di chiarire se loro attuali competenze e la base giuridica siano sufficienti nei casi in cui la mediazione avviene attraverso una piattaforma ed è intercantonale.

Il lavoro retribuito svolto indipendentemente dal luogo e da casa è una novità che finora ha ricevuto poca attenzione. In questo caso, gli organi d'esecuzione non hanno le conoscenze e le risorse necessarie per effettuare alcun controllo. Laddove vi è una violazione di norme, si parla anche di lavoro nero virtuale.

Testo originale in tedesco

Cross-sectional audit of the impact of the platform economy on the public sector

Federal Social Insurance Office, Federal Tax Administration, State Secretariat for International Finance, State Secretariat for Economic Affairs

Key facts

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) conducted a horizontal audit at the Federal Social Insurance Office (FSIO), the Federal Tax Administration (FTA), the State Secretariat for International Finance (SIF) and the State Secretariat for Economic Affairs (SECO), with the aim of investigating the challenges of the platform economy for the authorities with respect to the contributions and taxes of platform service providers.

In order to improve the state of knowledge on platform service providers, an online survey was conducted in collaboration with the Bern University of Applied Sciences. The evaluation results show that platform service providers have very little idea of their obligations. It is important to raise awareness, especially in the area of taxation. For the authorities, the new and dynamic business models, employment forms and technologies present a challenge. The platforms, which hold all the transaction data, are currently under no obligation to provide information or report to the authorities, or to provide information to the platform's users. In this regard, the SFAO made a number of recommendations to the relevant authorities.

The platform economy is growing rapidly and has become well established

The platform economy is one of the fastest-growing areas of the economy and has become a fixture of daily life for things as diverse as renting a holiday apartment, home maintenance work, cleaning work, transport services, trading of goods, capital brokerage, provision of multimedia content, etc.

It is not known how many platforms offer or broker services, nor is it known how much income platform service providers earn. Reliable data is not available. The SFAO estimates that the turnover of those platform service providers that are liable for tax and social security contributions in Switzerland is in the low single-digit billions.

Platform service providers know very little about their tax and social security obligations

A survey revealed that the people operating on the platform are largely unaware of their tax and social security obligations in connection with activities taking place on platforms. The overwhelming majority of survey respondents does not know at what point they become liable for tax or for registration with the social security.

According to the authorities surveyed by the SFAO, the complexity of legislation is a barrier, especially for people using platforms for the first time or only infrequently.

In the area of tax in particular, the SFAO recommends an awareness-raising campaign to inform platform service providers of their rights and obligations.

The authorities in Switzerland do not have the tools to perform efficient tests and checks

Owing to the sometimes opaque activities across cantonal and national borders and anonymous brokerage and payments, certain activities are not always visible to the authorities, or are not declared by the platform service providers. There can be various reasons for this, e.g. ignorance, false assumptions or even deliberate tax evasion or illegal employment. This can result in tax shortfalls and lower social security receipts, as well as to an uneven playing field for providers outside the platform economy.

Internationally, these challenges are being addressed with specific measures aimed, in particular, at achieving greater transparency. These predominantly take the form of requirements for the platforms to report or provide information to the authorities. The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) has issued sample regulations in this regard. The EU will introduce reporting obligations and the exchange of data with effect from 2023. The SFAO considers these measures to be appropriate. In Switzerland, there are no sufficiently far-reaching obligations to provide information or to report. The SFAO recommends that the legal basis be established for requiring platforms to provide information or report to the authorities. This should provide the implementation agencies with the information they need in order to perform efficient tests and checks.

Lengthy process for deciding the status of platforms is distorting competition

One of the main challenges for the Swiss compensation funds is the sometimes lengthy process for categorising the platforms in terms of status: i.e. are they brokers or employers? This has a significant impact on the rights and obligations of everyone concerned. By accident or design, platforms can reap considerable benefits from a lengthy period of unclear or incorrect status, and this can also distort competition.

New challenges for the cantonal illegal employment inspection offices

For illegal employment inspection offices, the activities in the platform economy are known (e.g. cleaning, skilled trades, transport services); however, they have given rise to new questions and uncertainties over whether the offices' current powers and the legal framework are sufficient when job intermediation is done via platform and across cantonal boundaries.

A new aspect is location-independent working, which can be done from home and has received little attention to date. In this regard, the inspection offices do not have the necessary know-how and resources to even carry out inspections. In cases of abuse, this activity is referred to as virtual illegal employment.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Staatssekretariats für Wirtschaft

Das SECO verfolgt das Thema Digitalisierung und Plattformökonomie seit mehreren Jahren sehr eng (vgl. Bericht des Bundesrates «Auswirkungen der Digitalisierung auf Beschäftigung und Arbeitsbedingungen – Chancen und Risiken» vom 8. November 2017). Mittels Monitoring, Workshops und Umfragen bei den Arbeitsmarktaufsichtsbehörden werden die Chancen, Risiken und Entwicklungen in diesem Bereich laufend evaluiert – aktuell befindet sich ein umfassender Monitoringbericht in Ausarbeitung, dessen Publikation auf Ende Jahr vorgesehen ist.

Im Bericht schätzt die EFK den Umfang (Umsatz und Anzahl Plattformdienstleistende) der Plattformökonomie höher ein als das Bundesamt für Statistik (BFS) im Rahmen der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 2019 (SAKE). Die EFK verzichtet auf eine klare Definition der Plattformökonomie, versucht dieses Phänomen sehr breit zu fassen und überzeichnet damit deren Bedeutung für den Schweizer Arbeitsmarkt. Die Verbreitung der internetbasierten Plattformarbeit muss anhand von repräsentativen Befragungen gestützt auf klare Definitionen erhoben werden. Nach seiner ersten Erhebung im Jahr 2019 führt das BFS dieses Jahr eine erneute Erhebung durch, die zudem mit Befragungen in anderen EU-Staaten abgestimmt ist. Mit Blick auf die aktuelle Datenlage stellt sich die Frage der Verhältnismässigkeit der im Bericht empfohlenen Massnahmen.

Bezüglich der Empfehlung einer erneuten Prüfung der Einführung einer Umkehr der Beweislast zur Bestimmung des Status von Plattformbeschäftigten weist das SECO daraufhin, dass der Bundesrat im Rahmen des «Flexitest» diese Option erst kürzlich geprüft und abgelehnt hat. Die vorgeschlagenen Änderungen würden die bestehenden Probleme (vereinzelte lange Verfahrensdauer, rechtliche Unsicherheiten, Abgrenzungsfragen) nicht beheben.

Weiter hat sich im Rahmen einer Umfrage des SECO bei den kantonalen Vollzugsorganen des Bundesgesetzes gegen die Schwarzarbeit (BGSA) im Herbst 2021 gezeigt, dass sich die Kontrolllandschaft in den letzten Jahren nicht grundlegend verändert hat. Gemäss den Rückmeldungen aus der Umfrage besteht die grösste Herausforderung in Bezug auf den unklaren sozialversicherungsrechtlichen Status der Beschäftigten in der Plattformökonomie. Im vorliegenden Bericht kommt diese Tatsache aus Sicht des SECO durch die Auflistung von Einzelaussagen von Kantonen, die teilweise aufgrund der marginalen Verbreitung der Plattformarbeit auf Kantonsgebiet keine oder kaum Controllerfahrungen in diesem Bereich haben, zu wenig zum Ausdruck.

Das SECO wird die weitere Entwicklung auf dem Gebiet der Plattformökonomie laufend beobachten und bei Bedarf die notwendigen Schritte vornehmen sowie den Vollzugsorganen auch weiterhin die erforderliche Unterstützung zur Verfügung stellen.

Generelle Stellungnahme des Bundesamtes für Sozialversicherung

Die Plattformökonomie stellt die Sozialversicherungen vor neue Herausforderungen. Es ist wichtig, dass das schweizerische Sozialversicherungssystem mit den erforderlichen Mitteln und Instrumenten ausgestattet ist, um die Einhaltung der Melde- und Beitragspflichten der Arbeitgeber auch bei neu entstehenden digitalen Geschäftsmodellen kontrollieren und durchsetzen zu können. Dies ist von besonderer Bedeutung, wenn die Plattformen grenzüberschreitend tätig sind. Das BSV beobachtet die Entwicklungen im Bereich der Plattformökonomie im In- und Ausland laufend und ergreift die notwendigen Massnahmen, damit das Sozialversicherungssystem mit den Entwicklungen Schritt halten kann. In der von der Eidgenössischen Finanzkontrolle unternommenen Querschnittsprüfung sieht sich das BSV in seinen Bestrebungen bestätigt.

Generelle Stellungnahme der Eidgenössischen Steuerverwaltung

Die Eidgenössische Steuerverwaltung verzichtet auf eine generelle Stellungnahme.

Generelle Stellungnahme des Eidgenössischen Staatssekretariats für internationale Finanzfragen

Das SIF verfolgt die nationalen und internationalen Entwicklungen im Bereich der Plattformökonomie eng. Es hat sich unter Konsultation der betroffenen Kreise eingebracht in die Verhandlungen der OECD zur Erarbeitung von unverbindlichen Musterregeln für einen automatischen Austausch von Informationen (AIA) über natürliche und juristische Personen, die ihr Einkommen mit dem Anbieten von Dienstleistungen über Onlineplattformen erwirtschaften. Die Musterregeln wurden von der OECD im Juli 2020 verabschiedet. Eine allfällige Umsetzung durch die Schweiz wurde im Frühjahr 2021 vom SIF in Koordination mit den Kantonen, der Wirtschaft, dem BSV, dem SECO und der ESTV geprüft. Wie der vorliegende Bericht der EFK aufzeigt, liegen derzeit nur wenige Daten zur Plattformökonomie vor. Die für die Schweiz offiziell verfügbaren Daten des BFS legen jedoch nahe, dass die internetbasierte Plattformarbeit in der Schweiz bisher wenig verbreitet ist. So gaben im Jahr 2019 lediglich 1,6% der Bevölkerung an, in den letzten 12 Monaten internetbasierte Plattformarbeit geleistet oder über eine Onlineplattform ein Zimmer, eine Wohnung oder ein Haus vermietet oder Waren verkauft zu haben. Das damit erwirtschaftete durchschnittliche jährliche Bruttoerwerbseinkommen belief sich 2019 gemäss BFS auf 5849 Franken pro Person. Da nur ein Teil der unter den Begriff der Plattformökonomie fallenden Dienstleistungen von den OECD-Musterregeln erfasst wird, dürfte diese Zahl für die Zwecke des AIA geringer ausfallen. Demgegenüber entstünden namhafte Kosten für Bund, Kantone und die betroffenen Onlineplattformen. Da das Auslandgeschäft nach Angaben der betroffenen Branche in der Regel direkt aus dem Ausland abgewickelt wird und die Onlineplattformen damit im Ausland und nicht in der Schweiz einer Meldepflicht unterstünden, dürfte die Schweiz überdies als Datenlieferantin international nicht im Fokus stehen.

Das SIF gelangt deshalb zum Schluss, dass eine Einführung der OECD-Musterregeln in der Schweiz derzeit verfrüht wäre. Gleichzeitig hat das SIF in Aussicht gestellt, die Einführung der OECD-Musterregeln in der Schweiz erneut zu prüfen, sollte sich die Ausgangslage verändern.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Definition der Plattformökonomie

Verkauf, Vermietung oder Vermittlung einer Leistung sind seit jeher Grundeigenschaften des Handelns. Die zunehmende Digitalisierung ermöglicht mit neuen Technologien und (mobilen) Geräten eine ständige Erreich- bzw. Verfügbarkeit sowie eine höhere Mobilität und Geschwindigkeit dieser Handelstätigkeiten. Die digitalen Marktplätze eignen sich, um die Dienstleistungen und Handelsaktivitäten zu skalieren und ohne Vermittler direkt zu monetarisieren. Beispielsweise können Künstler ihre Kunstwerke selbst und direkt über eine Plattform anstatt über eine Galerie verkaufen.

Anbieter einer Leistung sind oftmals natürliche Personen, aber auch juristische Personen, nutzen Plattformen mittlerweile als «24/7» Vertriebskanal mit unbegrenzter Reichweite und tiefen Fixkosten.

Unter dem Oberbegriff Plattformökonomie können sämtliche Geschäftsmodelle verstanden werden, welche Leistungen zwischen Anbieter und Nachfrager über eine Onlineplattform vermitteln bzw. anbieten. Bekannte Begriffe in diesem Zusammenhang sind auch Sharing- oder Gig-Economy, Click- oder Crowdwork, On-demand Economy etc., wobei diese Begriffe Untergruppen der Plattformökonomie bezeichnen und sich auf bestimmte Kriterien beziehen, wie z. B., ob eine Leistung vor Ort oder rein virtuell erbracht wird, sich ausschliesslich auf das Teilen von Gütern bezieht oder auf die Vermittlung von Dienstleistungen.

Die folgende Abbildung zeigt beispielhaft mögliche Plattfortmtypen, Aktivitäten und Plattfortmen.

Plattfortmtyp	Aktivität	Mögliche Plattfortmen
Handel	Verkauf von Gütern	Ricardo, Ebay, Anibis
	Vermietung von Gütern	Sharely
Beherbergung	Buchen von Unterkünften	Airbnb, Booking.com
Erwerbsarbeit (Cloud-und Gig-work)	Ortsabhängige Tätigkeiten, die online vermittelt werden (sog. Gig-work)	Uber, Renovero, Batmaid
	Ortsunabhängige Tätigkeiten, die online erbracht werden (sog. Cloud-work)	Gulp, freelancer-schweiz
Kapital	Crowdfunding (z. B. Projektfinanzierung)	Wemakeit
	Crowdlending (z. B. Kreditvergabe)	Cashare
Streaming	Übertragung von Video und Audiodaten (z. B. Gaming, e-sports)	Twitch, YouTube
Social Media	Virtuelle Vernetzung und Austausch von Inhalten (blogs, tutorials etc.)	Facebook, Instagram

Tabelle 1: Übersicht Plattfortmartent (Quelle: EFK)

Mit dem Aufkommen und der Verbreitung der Plattformökonomie sind nebst bekannten «klassischen» Plattformmodellen wie Verkauf, Vermietung oder Erwerbsangebote auch neue Formen und Technologien dazugekommen. So z. B. Crowd- und Streamingplattformen (eSports, Gaming), Social-Media-Plattformen (Tutorials, Blogs etc.) oder aber auch sogenannte Non-fungible-Tokens (NFTs); eine Art Inhaberzertifikat für ein konkretes Recht oder einen spezifischen Gegenstand). Die Bezahlung auf diesen Plattformen erfolgt u. a. auch in Kryptowährung und die Einnahmemöglichkeiten lassen sich kombinieren. Diese ziehen wiederum neue Herausforderungen bzw. Fragestellungen für alle Beteiligten (Behörden, Plattformen, Nutzer) nach sich.

Dynamische Entwicklung der Plattformökonomie

In den letzten Jahren haben sich staatliche und private Organisationen vermehrt mit dem Thema Plattformökonomie auseinandergesetzt und Studien dazu publiziert. Auch wenn der Fokus, die Datenerhebung und mögliche Handlungsempfehlungen unterschiedlich sind, sind sich die Studien einig, dass

- die Plattformökonomie schnell gewachsen ist und weiterwachsen dürfte
- äusserst dynamisch und volatil ist (Start-ups, Fusionen etc.)
- disruptiv ist bzw. disruptives Potenzial hat, d. h. den ganzen Markt betrifft
- zurzeit mehrheitlich als Neben- bzw. Zusatzverdienst dient.

Der 2017 vom Bundesrat verabschiedete Bericht¹ über die Rahmenbedingungen der digitalen Wirtschaft bezeichnet Online-Plattformen zur Vermittlung von Übernachtungsmöglichkeiten als relevante Akteure im Schweizer Beherbergungsmarkt, die sich innert weniger Jahre etabliert haben.

Uber und Airbnb, sind innert kurzer Zeit zu einer bedeutenden Konkurrenz für die etablierten «klassischen» Anbieter im Taxi- und Beherbergungsmarkt geworden.

Die Plattformökonomie bietet neue Chancen

Die Plattformökonomie bietet für die Teilnehmer insbesondere im Bereich des flexiblen Arbeitens Chancen, indem sie Zeit, Ort, Art und Weise frei wählen können. Ebenso kann sie Personen mit tiefer Qualifikation oder mit einer Benachteiligung Zugang zum Arbeitsmarkt gewähren oder neue Berufsperspektiven ermöglichen.

Je nach Ausgestaltung der Plattform kann sie sogar helfen, Schwarzarbeit zu verhindern. Dies etwa dann, wenn eine Plattform bestimmte Vorgaben an die Leistungserbringer macht (z. B. zwingender Nachweis der Sozialversicherung).

Die Herausforderungen für die Behörden sind mannigfaltig

Transaktionen über Plattformen zeichnen sich dadurch aus, dass sie für Dritte intransparent und anonym erfolgen können. Zumeist werden die Leistungen unter einem Pseudonym angeboten.

Die Plattformarbeit ermöglicht auch relativ einfach kantons- oder landesgrenzüberschreitende Transaktionen, was die Kontroll- und Prüftätigkeiten erheblich erschwert. Die EU-Kommission schreibt dazu,² dass nationale Behörden oft Schwierigkeiten haben, an Daten über Plattformen und die über sie arbeitenden Personen heranzukommen. Dies ist noch

¹ <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/seco/nsb-news/medienmitteilungen-2017.msg-id-65223.html>

² Improving working conditions in platform work (europa.eu)

schwieriger, wenn Plattformen in mehreren Mitgliedstaaten tätig sind, sodass unklar ist, wo und von wem die Plattformarbeit ausgeführt wird.

Zudem ist es eine gängige Praxis, dass Leistungen, die erstmalig über eine Plattform vermittelt werden, nachfolgend auch ausserhalb der Plattform abgewickelt werden. Beispielsweise treten Vermieter und Mieter von Ferienwohnungen bei künftigen Buchungen direkt und ausserhalb der Plattform in Kontakt. Somit entfallen für den Vermieter die Provisionen an die Plattform und die Leistung kann unter Umständen günstiger angeboten werden. Dasselbe Muster ist auch bei der Vermittlung von Handwerkerleistungen zu beobachten.

Nicht alle auf Plattformen erbrachten Leistungen lassen sich eindeutig einer Einkommensart zurechnen. So ist z. B. bei der Vermietung von Unterkünften nicht immer klar, ob es sich um Kapital- oder Erwerbseinkommen handelt. Oder bisher gelegentlich erfolgte Haus- oder Nachbarschaftsdienste, die auf Plattform angeboten werden, werden bei regelmässiger Ausführung als gewerbsmässige Tätigkeit qualifiziert.

All diese Feststellungen und Einschätzung haben einen direkten Einfluss auf die Rechte und Pflichten sowie der Bemessung der Besteuerung und/oder Sozialversicherung.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Der Fokus der Prüfung liegt auf den Auswirkungen der Plattformökonomie auf Behörden, die Vollzugs- oder Aufsichtsaufgaben im Bereich von Abgaben, Steuern und Schwarzarbeit haben. Es geht um die Wirksamkeit der Verwaltung und um gleich lange Spiesse für Wirtschaftstätigkeiten ausserhalb und auf digitalen Plattformen. Die folgenden Fragen werden behandelt:

1. Haben die zuständigen Behörden auf Bundes- und kantonaler Ebene wirksame Massnahmen ergriffen, um sicherzustellen, dass die geltenden Regeln (Steuern, Abgaben, Schwarzarbeit) auch in der Plattformökonomie eingehalten werden?
2. Haben Akteure der Plattformökonomie das gleich hohe Risiko, bei unrechtmässigem Verhalten entdeckt und verfolgt zu werden, wie Akteure der «analogen» Wirtschaft?
3. Erlauben die gesetzlichen Grundlagen den Datenaustausch zwischen den verschiedenen Bundes- und kantonalen Behörden und ggf. den Plattformen?
4. Ist es effizient, dass verschiedene Stellen bzw. Ämter für sich solche Kontrollen aufbauen bzw. aufgebaut haben (Effizienz, Aufwand – Nutzen)?
5. Bestehen in anderen Ländern gute Beispiele, die auf die Schweiz übertragbar wären?

Abgrenzung

Weitere Herausforderungen, die ebenfalls eine wichtige Rolle in der Plattformökonomie spielen, bspw. Wettbewerbsregulierung, Arbeitsrecht und -schutz, Versicherungs- und Vorsorgeschutz sind nicht Bestandteil des Prüfungsumfanges.

Ebenfalls ist die Besteuerung der Plattformen selbst nicht Teil des Prüfungsumfanges.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Roger Lanicca (Revisionsleiter), Laurent Crémieux (Projektmitarbeiter) und Mario Luketic (Junior Evaluator) von September 2021 bis Januar 2022 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Emmanuel Sangra. Die Ergebnisbesprechung hat am 25. März 2022 stattgefunden. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Ergebnisbesprechung.

Nebst Recherche, Dokumentenstudium und Interviews mit den Aufsichts- und Vollzugsbehörden wurden die folgenden Prüfschritte angewandt.

Umfrage zum Wissensstand der Plattformdienstleistenden

Im Rahmen einer von der EFK in Auftrag gegebenen anonymisierten Online-Umfrage hat die Berner Fachhochschule (BFH) 851 Personen befragt, die auf Plattformen Dienstleistungen anbieten. Zielgruppe waren Personen, die in den letzten fünf Jahren aktiv auf Onlineplattformen tätig waren, indem sie Gegenstände verkauft oder vermietet, eine Dienstleistung angeboten oder eine Unterkunft vermietet haben.

Ziel der Umfrage war es zu eruieren, wie gut der Wissensstand der Plattformdienstleistenden in Bezug auf ihre Rechte und Pflichten sind. Insbesondere, wenn Tätigkeiten ausgeführt werden, die steuer- oder sozialversicherungsrechtliche Pflichten (Deklaration, Anmeldung) nach sich ziehen.

Fallstudie mit fünf kantonalen Vollzugstellen

Im Rahmen der Prüfung wurde eine Fallstudie mit den Kantonen Basel-Stadt, Genf, Luzern, Wallis und Zürich durchgeführt. Dabei hat die EFK die jeweiligen Vollzugstellen (Schwarzarbeitskontrollstelle, Ausgleichskasse und Steuerverwaltung) zur Plattformökonomie befragt.

Vier kantonale Steuerverwaltungen sind der EFK nicht für ein Gespräch zur Verfügung gestanden. In einem Brief wurden ein paar allgemeine Hinweise hinsichtlich Besteuerung und Plattformökonomie mitgeteilt.

Gespräch mit der OECD

Aufgrund der Initiativen im Bereich der Musterregeln für einen automatischen Austausch von Informationen (AIA) über Personen, die ihr Einkommen mit dem Anbieten von Dienstleistungen über Onlineplattformen erwirtschaften, hat die EFK auch ein Gespräch mit einem Vertreter der OECD geführt.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen (sowie die benötigte Infrastruktur) standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 21. April 2022 statt.

Teilgenommen haben seitens des BSV der Direktor und der Leiter Bereich Beiträge AHV/IV/EO. Seitens der ESTV der Abteilungschef Aufsicht Kantone und ein Revisionsexperte

der internen Revision. Seitens des SIF die Leiterin Abteilung Steuern und die Leiterin Informationsaustausch und Individualbesteuerung und seitens des SECO der Leiter Direktion für Arbeit und die Ressortleiterin Arbeitsmarktaufsicht. Von der EFK vertreten waren der Direktor, die zuständigen MandatsleiterInnen und der Revisionsleiter.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Die Plattformökonomie hat sich etabliert

Zum gesamtheitlichen Umfang der Plattformökonomie in der Schweiz sind zum Prüfzeitpunkt weder die Anzahl Plattformen und Teilnehmer bekannt, noch die damit erzielten Umsätze. Verschiedene Organisationen und Branchenverbände erheben teilweise Daten, jedoch ausschliesslich für ihren Bereich oder Zweck. Einen branchenübergreifenden Verband der Plattformökonomie gibt es nicht.

Erstmalige Erhebung zu Plattformdienstleistenden durch das BFS

Das Modul «internetbasierte Plattformarbeit» wurde im Jahr 2019 als Teil der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) zum ersten Mal durchgeführt. Es erhebt Daten zu Plattformdienstleistenden, d. h. Personen, die Dienstleistungen via eine Internetplattform oder App anbieten, und die durch dieses Mittel mit der Kundin oder dem Kunden verbunden werden. Neben der Plattformarbeit im engeren Sinn (Taxidienste, Reinigungsarbeiten, Essenslieferdienste) wurden auch die online Vermietung von Unterkünften (Zimmer, Wohnungen, Häuser) und online Warenverkäufe erfragt, die über eine Internetplattform abgewickelt werden. Bei Letzteren handelt es sich nur um jene Waren, die absichtlich zum Wiederverkauf gesammelt, gekauft oder produziert worden sind. Die Stichprobe des Moduls besteht aus rund 11 500 Personen (15-bis 89-Jährige).

0,4 % der Bevölkerung gaben an, in den letzten zwölf Monaten internetbasierte Plattformarbeit geleistet zu haben. Nach Tätigkeitsbereich betrachtet, haben 0,1 % der Bevölkerung Taxidienste geleistet und 0,3 % andere Dienstleistungen (Programmierung, Essenslieferdienste, Reinigungsarbeit, usw.) ausgeführt. Durch 0,6 % der Bevölkerung wurde über Internetplattformen eine Unterkunft vermietet. 0,8 % der Bevölkerung haben via eine Internetplattform Waren verkauft, die extra dafür gesammelt, gekauft oder produziert worden sind.³

Gemäss BFS liegt der geschätzte Umsatz für die im Rahmen der Umfrage erhobenen Plattformleistungen gesamthaft bei rund 580 Millionen Franken.

Das BFS gibt an, dass solche Erwerbstätigkeiten schwierig zu erheben und abzugrenzen sind. Die präsentierten Ergebnisse sind somit als Schätzungen zu betrachten. In der SAKE-Erhebung 2022 übernimmt das BFS ein vom statistischen Amt der Europäischen Union (Eurostat) erarbeitetes Modul zur internetbasierten Plattformarbeit.

Eine weitere Umfrage des BFS⁴ im Zusammenhang mit der Internetnutzung in Privathaushalten im Jahr 2019 beziffert den Anteil der Bevölkerung, welche Waren oder Dienstleistungen über das Internet verkaufen, auf 24 %. Hier gilt es zu berücksichtigen, dass diese Verkäufe nicht zwingend einer Steuer- und/oder Abgabepflicht unterliegen.

Weitere Hinweise zum Umfang der internetbasierten Plattformarbeit

National und international publizieren verschiedene Organisationen, Forschungseinrichtungen und Fachexperten Studien und Fachartikel zu den Entwicklungen der Plattformökonomie.

Die EU schreibt in einer im Dezember 2021 publizierten Studie über digitale Arbeitsplattformen: Der Trend der letzten Jahre und die allgemeine aktuelle Entwicklung lassen darauf

³ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/neue-veroeffentlichungen.assetdetail.12787862.html>

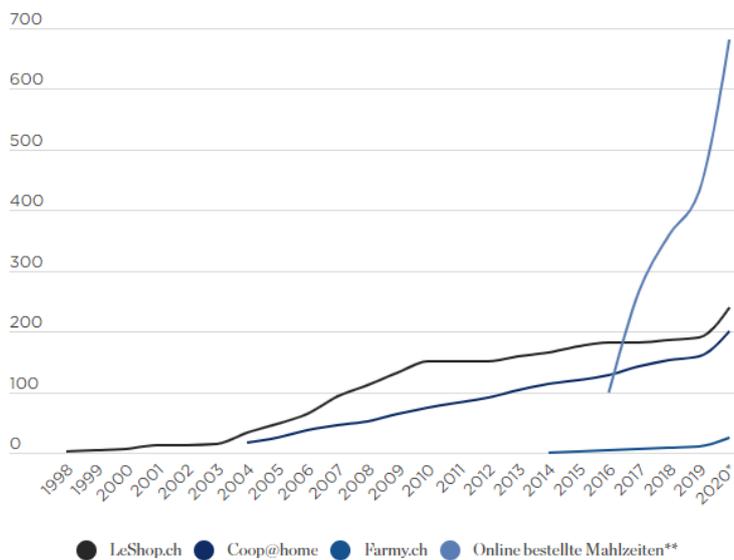
⁴ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kultur-medien-informationsgesellschaft-sport/erhebungen/omn2019.assetdetail.11127962.html>

schließen, dass die Plattformwirtschaft in der Zukunft wachsen wird. Seit 2016 sind die Einnahmen der EU-Plattformwirtschaft um das Sechsfache gestiegen. Auch in den nächsten Jahren ist von einem Wachstum auszugehen. Plattform-Geschäftsmodelle werden voraussichtlich auch in neuen Sektoren entstehen und diese verändern. Auch die Zahl der in der EU operierenden Plattformen ist seit den frühen 2010er-Jahre bedeutend gestiegen. Diese Entwicklung wird sich auch in den kommenden Jahren fortsetzen.⁵

Mehrere Bundesämter äussern sich ebenfalls zur Dynamik und dem Wachstum der Plattformökonomie. Das BSV schreibt im Oktober 2021 dazu: «Die Vielfalt der Geschäftsmodelle ist äusserst gross, und es ist unmöglich, ihre Entwicklung vorherzusehen. Der Bericht (Flexi-Test) konzentriert sich daher insbesondere auf die Arbeitsplattformen, die sich als innovative Modelle momentan verbreiten.»⁶ Das SIF publiziert auf ihrer Website im Dezember 2021 Folgendes: «Vor dem Hintergrund einer steigenden Anzahl natürlicher und juristischer Personen, die ihr Einkommen mit dem Anbieten von Dienstleistungen über Onlineplattformen erwirtschaften, haben zahlreiche Staaten Massnahmen ergriffen, um die korrekte Besteuerung dieser Einkommen sicherzustellen.»⁷

Essens-Lieferdienste verzeichnen in den letzten Jahren ein extrem rapides Wachstum, das mittlerweile für jedermann in Form der Kuriere auch gut sichtbar ist. Gemäss Fachexperten wird dieses weiter steigen.⁸

Umsätze von Online-Supermärkten und Food-Lieferdiensten.
(in Millionen Franken)



Quelle: Dominique Locher/Carpathia

* Geschätzt
** Eat.ch, Takeaway.com, Uber Eats, Smood.ch

⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_6605
⁶ <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/publikationen-und-service/medieninformationen/nsb-anzeigeseite.msg-id-85609.html>
⁷ https://www.sif.admin.ch/sif/de/home/multilateral/steuer_informationsaust/automatischer-informationsaustausch/sharing-economy.html
⁸ https://blog.carpathia.ch/2020/09/27/food-delivery-services-ueberholen-umsatzmaessig-den-online-lebensmittelhandel-efood/Essen_ordernstatt_kochen:_Food-Lieferdienste_boomen_|_Handelszeitung

2017 hat die Gewerkschaft Syndicom eine von der EU mitfinanzierte internationale Studie in Auftrag gegeben. Ziel war herauszufinden, wie verbreitet Crowdwork (bezahlte Erwerbsarbeit via eine Online-Plattform) in der Schweiz ist. Sie kommt zum Schluss, dass 10 % der Bevölkerung mindestens einmal pro Woche als Crowdworker arbeiten.⁹ Aufgrund der Umfragemethodik (gewichtete Online-Umfrage) kann es zu einer Überrepräsentierung führen. Zur Plausibilisierung der Resultate wurden in der Schweiz nebst der Online-Umfrage auch Offline-Erhebungen (telefonisch) durchgeführt, um die Auswirkungen der Erhebungsform auf die Ergebnisse zu bewerten. Die Ergebnisse wurden im Grossen und Ganzen reproduziert.¹⁰

Eine aktuelle Studie (2021) der Hochschule Luzern (HSLU) schätzt, dass zwischen 6800 und 10 000 Freelancer einer hochbezahlten Arbeit mittels Onlineplattform nachgehen.

Eine im Rahmen der Prüfung befragte Person einer paritätischen Kommission der Reinigungsbranche schätzt, dass rund 10 % der Aufträge in der Reinigungsbranche über Plattformen laufen.

Eine ebenfalls aktuelle Studie (2021) der Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften ZHAW beziffert die Anzahl aktiver e-Sportler in der Schweiz auf über 500 000, wovon über 100 000 Personen damit ein Einkommen erzielen. Gemäss Studienleitung ist dieses Ergebnis vermutlich zu hoch, was der Umfragemethodik geschuldet ist.¹¹

Der Grossteil der im Rahmen dieser Prüfung befragten Behördenstellen schätzt den Anteil an Erwerbstätigen in der Plattformökonomie als sehr gering ein und verweist u. a. auf die Daten des Bundesamts für Statistik BFS.

Weitere Hinweise zum Umsatz der Plattformdienstleistungen

Die EFK hat mittels eigener Recherche Informationen zum Umsatz von verschiedenen Plattformtypen zusammengetragen und kommt auf wesentlich höhere Umsätze als das BFS (580 Millionen Franken). Diese finden sich in der folgenden Tabelle. Dabei gilt es zu beachten, dass diese nicht abschliessend oder vollständig sind, sondern aufgrund einer einfachen Suchmaschinenanfrage zusammengetragen wurden.

Wichtig: Die Umsätze beziehen sich dabei auf Transaktionen und nicht auf vereinnahmte Provisionen oder Werbeeinnahmen der Plattformen. Nicht alle aufgelisteten Umsätze sind vollumfänglich steuer-/oder sozialversicherungspflichtig.

⁹ https://syndicom.ch/fileadmin/user_upload/Bilder/Dienstleistungen/Publicationen/broschuere_crowdwork_ganz_D.pdf

¹⁰ <https://www.feps-europe.eu/attachments/publications/platformisation%20of%20work%20report%20-%20highlights.pdf> (Seite 26)

¹¹ <https://www.zhaw.ch/de/medien/medienmitteilungen/detailansicht-medienmitteilung/event-news/ueber-500000-aktive-esportler-in-der-schweiz/>

Plattformtyp	Umsatz (2019 oder 2020) in der Schweiz (In Millionen Franken)	Miteinbezogene Plattformen
Handel	815	Ricardo (2020) ¹⁾
	245	Ebay (2020) ¹⁾
Beherbergung	640	Airbnb (vor Corona - 2019) ⁶⁾
Erwerbsarbeit (Cloud- und Gig-work)		
-Transport (inkl. Lieferdienst)	80	Uber (2020) ²⁾
-Baugewerbe	150	Renovero & Ofri (2020) ⁵⁾
-Reinigung	300	Verschiedene (2020) ⁷⁾
-Freelancer	1200	Verschiedene (2020) ³⁾
Kapital	600	Var. (2020) ⁴⁾

Tabelle 2: Transaktionsumsätze von Plattformdienstleistenden (Darstellung EFK)

1) – 7): Quellen sind im Anhang 4 publiziert

Nebst diesen weitläufig bekannten und umsatzstarken Plattformen gibt es weitere Plattformen (Tutti, Anibis etc.), die ebenfalls hohe zwei- oder sogar dreistellige Millionenumsätze an Transaktionsvolumen pro Jahr generieren. Zudem bestehen in Bezug auf Umsatz und/oder Nutzerzahlen weitere mittlere und kleinere Plattformen aus den verschiedensten Bereichen bzw. Plattfortmtypen wie Streaming und Social Media.

Ebenfalls mit zu berücksichtigen sind grosse internationale Plattformen, die zwar nicht in der Schweiz domiziliert sind, wie z. B. Etsy (Handel), fiverr und TaskRabbit (Arbeit), kickstarter (Crowdfunding), aber von Plattformdienstleistenden in der Schweiz genutzt werden.

Nebst den erhobenen bzw. geschätzten Umsatzzahlen kann auch aufgrund der Anzahl Nutzer, Inserate (insbesondere für Neu-Produkte) oder der Anteil gewerblicher Anbieter abgeleitet werden, welchen Stellenwert Plattformen als Vertriebskanal oder Vermittler mittlerweile einnehmen. So sind z. B. auf Ricardo am 30. Dezember 2021 rund 2,2 Millionen Inserate geschaltet, von denen sich rund 40 % auf neue Produkte beziehen. Oder Uber, welcher über 400 000 aktive Nutzer und über 3000 Fahrer zählt.¹² Auch der grösste Online-Marktplatz Tutti verzeichnet über 2 Millionen Inserate, davon rund ein Viertel von gewerblichen Anbietern.

Der genaue Anteil der steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Umsätze, d.h. hinter der Tätigkeit steht eine Gewinnabsicht, ist unbekannt. Bei den Erwerbsarbeits- und Beherbergungsplattformen trifft eine solche wohl mehrheitlich zu. Bei den Handelsplattformen können aufgrund des Anteils von angebotenen Neuprodukten oder der gewerblichen Anbieter Rückschlüsse darauf gezogen werden.

Die EFK geht aufgrund der vorliegenden Informationen von einem tiefen bis mittleren einstelligen Milliardenbetrag (Umsatz) aus, welcher durch Plattformdienstleistende in der Plattformökonomie generiert wird und steuer- und/oder sozialversicherungsrechtlich relevant ist.

¹² <https://www.handelszeitung.ch/unternehmen/uber-fahrer-verdienen-21-franken-pro-stunde#:~:text=Heute%20ist%20Uber%20in%20Z%C3%BCrich, Freitag%20vor%20Journalisten%20bekannt%20gab.>

Alle befragten Personen gehen aufgrund der Covid-19-Pandemie und der sich daraus ergebenden vermehrten Homeoffice-Tätigkeiten von einem weiteren Wachstum der Plattformökonomie aus.

Internationale Erhebungen zu digitalen Arbeitsplattformen

Gemäss einer Studie der Europäischen Kommission (EK), die am 9. Dezember 2021 publiziert wurde¹³, arbeiten schätzungsweise 28 Millionen Menschen in der EU-27 mehr als nur gelegentlich mittels digitalen Arbeitsplattformen. Bei etwa 440 Millionen Einwohner sind das rund 7 % der Bevölkerung. Die Kommission geht von einem weiteren Wachstum aus und schätzt, dass sich bis 2030 rund 42,7 Millionen Personen entschieden, in der Plattformwirtschaft zu arbeiten. Die EFK hat aus dieser Studie bestimmte EU-Länder mit ähnlichem Bezug zur Schweiz (Grösse, Bevölkerung oder Volkswirtschaft), ausgewählt.

Die Tabelle zeigt die geschätzte Anzahl Personen für 2021, die mittels digitalen Arbeitsplattformen (d. h. ortsungebunden oder ortsgebunden) tätig sind. Nicht berücksichtigt sind Personen, die nur sporadisch bzw. weniger als monatlich, solche Aktivitäten verrichten.

Land	Ca. Einwohner (in Mio.)	Anzahl Personen	Anteil Personen in % (gerundet)
Belgien	11,3	607 417	6
Dänemark	6	254 440	5
Irland	4,7	190 284	5
Österreich	8,7	362 775	5
Schweden	9,9	791 575	8

Tabelle 3: Anteil Personen in der EU auf digitalen Arbeitsplattformen (Darstellung EFK; in Anlehnung an EK Tabelle 14 – S. 97/98)

Beurteilung

Die Plattformökonomie ist keine temporäre Randerscheinung. Sie ist bereits in verschiedensten Branchen und Bereichen etabliert und für einen grossen Teil der Bevölkerung fester Teil des Alltags, dies in praktisch allen Lebensbereichen. Sei es aus Nutzer- und/oder Anbietersicht.

Die EFK schätzt den Umfang (Umsatz und Anzahl Plattformdienstleistende) der Plattformökonomie, der steuer- und sozialversicherungsrelevant ist, höher ein als die bisher vom BFS vorliegenden Daten. Dies aufgrund von recherchierten Studien, Daten zum Wachstum, zu Umsätzen, Anzahl Nutzer und Anbieter, Inseraten, Marktanteilen etc.

Die entsprechende Datenerhebung steckt noch in den Kinderschuhen. Die von verschiedenen nationalen und internationalen Organisationen bisher erhobenen Daten zum Umfang variieren zum Teil erheblich. Es ist unbestritten, dass aufgrund der relativ jungen Beobachtung des Themas eine gewisse Schwierigkeit bei der Erhebung vorhanden ist. Sei dies aufgrund der unbekanntenen Grundgesamtheit, der unklaren oder uneinheitlichen Definitionen, der dynamischen Modelle oder der möglichen Missverständnisse der Befragten zu diesem

¹³ Improving working conditions in platform work (europa.eu); Seite 84 (Tabelle 10)

Thema. So kann z. B. jemand, der auf einer Beherbergungsplattform ein Zimmer vermietet oder Lieferdienste ausführt, dies durchaus als offline Tätigkeit wahrnehmen.

Die Absicht des BFS, die entsprechende Methodik zu verfeinern und künftig auch international vergleichbare Erhebungsmethoden anzuwenden, ist daher begrüßenswert.

3 Der Wissenstand der Plattformdienstleistenden über ihre Pflichten ist schlecht

Die im Auftrag der EFK durchgeführte Online-Umfrage hat gezeigt, dass sich nur die wenigsten Teilnehmenden überhaupt Informationen zum Thema Steuer- und Sozialversicherungspflicht einholen.

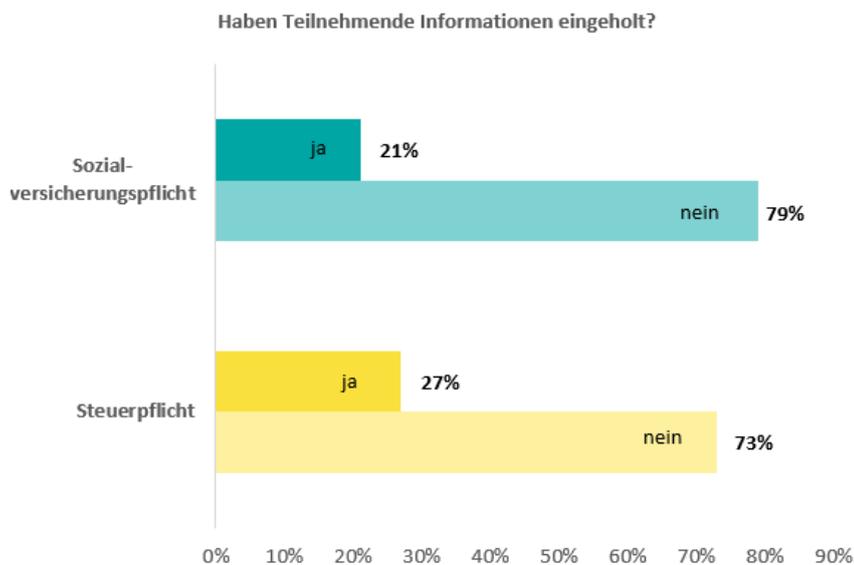


Abb. 1: Informationsbeschaffung Plattformdienstleistende (Quelle: Umfrage BFH, Darstellung EFK)

Behörden spielen eine zentrale Rolle bei der Informationsbeschaffung

Diejenigen Teilnehmenden, welche sich zur Sozialversicherungs- oder Steuerpflicht informieren, tun dies hauptsächlich über die zuständigen Behörden (z. B. Direktanfragen oder Webseiten).

Für die Plattformen selbst gibt es in der Schweiz keine Informationspflichten gegenüber den Plattformdienstleistenden, diese auf ihre Steuer- und/oder Sozialversicherungspflichten hinzuweisen und Schwarzarbeit zu verhindern.

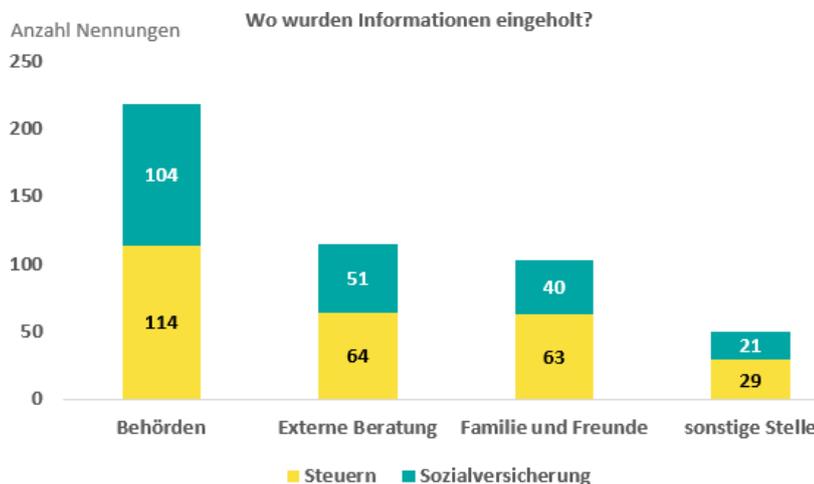


Abb. 2: Ort der Informationsbeschaffung (Quelle: Umfrage BFH, Darstellung EFK)

Obwohl nur die wenigsten Teilnehmenden Informationen zum Thema Steuer- und Sozialversicherungspflicht eingeholt haben, glauben rund die Hälfte der Teilnehmenden zu wissen, was sie versteuern bzw. melden müssen.

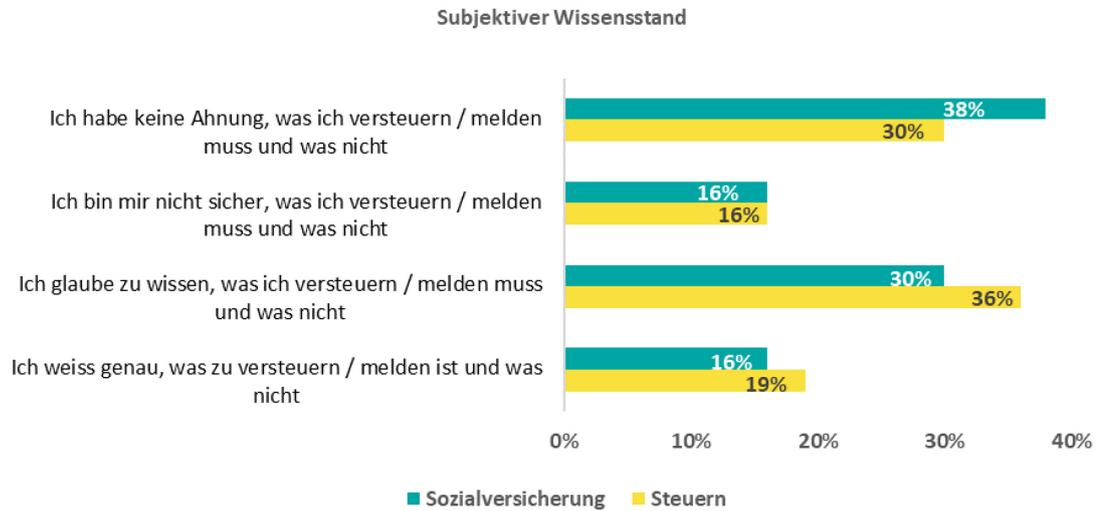


Abb. 3: Subjektiver Wissensstand Plattformdienstleistende (Quelle: Umfrage BFH, Darstellung EFK)

Massive Diskrepanz zwischen subjektivem und objektivem Wissensstand

Zusätzlich zum subjektiven Wissensstand hat die Umfrage mittels dreier Wissensfragen auch den objektiven Wissensstand der Teilnehmenden ermittelt.

Nur gerade 5 % aller befragten Teilnehmer konnten alle drei Fragen zu grundlegenden Steuer- und Sozialversicherungspflichten korrekt beantworten.

Fragen zu grundlegenden Pflichten (Steuern und Sozialversicherung)

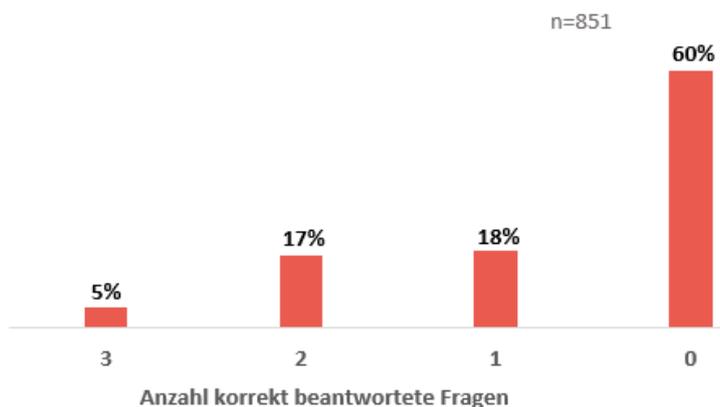


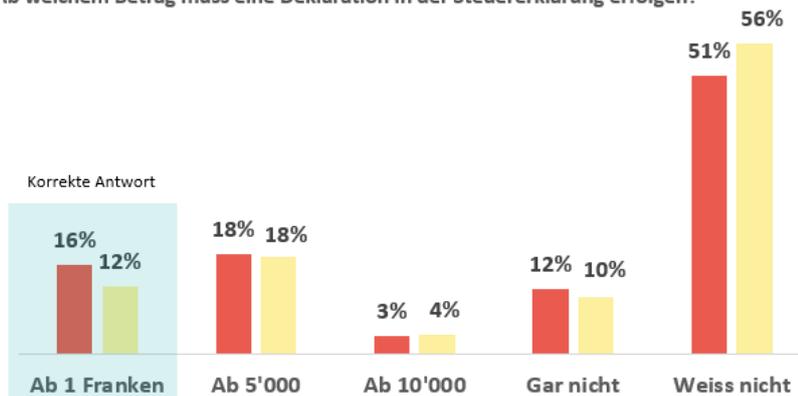
Abb. 4: Wissensstand Plattformdienstleistende (Quelle: Umfrage BFH, Darstellung EFK)

Lesehilfe: 5 % der Befragten konnten alle und 60 % keine der drei Fragen korrekt beantworten.

Nur 16 % wissen Bescheid über die Deklarationspflicht in der Steuererklärung

Personen, die regelmässig ein Einkommen mit Gewinnabsicht aus dieser Tätigkeit erzielen oder selbständig sind, sind steuerpflichtig. Von diesen konnten 16 % die Frage nach der Deklarationspflicht korrekt beantworten. Dies ist nur unwesentlich besser als der Anteil aller Befragten (d. h. auch ohne Steuerpflicht) mit 12 %.

Ab welchem Betrag muss eine Deklaration in der Steuererklärung erfolgen?



Steuerpflichtige:
(monatlich tätig und über 2000 Franken Einnahmen p.a. und/oder Selbständigerwerbend). n=210

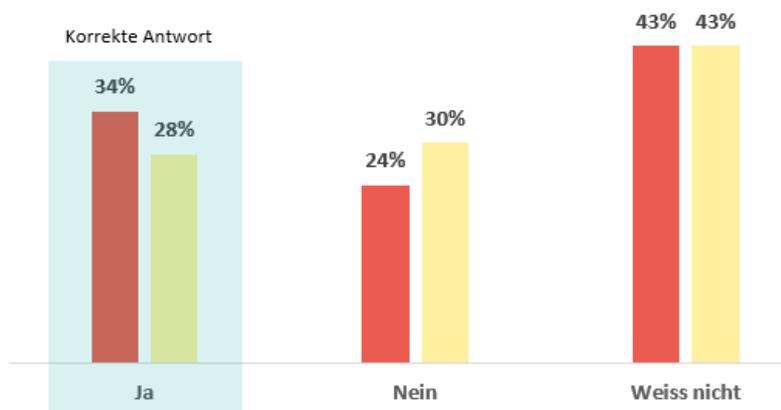
■ Steuerpflichtige ■ Alle Befragten

Abb. 5: Wissenstand Steuerpflicht (Quelle: Umfrage BFH, Darstellung EFK)

Nur rund ein Drittel weiss, ab wann eine Anmeldepflicht zur Sozialversicherung besteht

Befragte, die sich als selbständig im Haupt- oder Nebenerwerb bezeichnen, müssen sich bei einer Ausgleichskasse anmelden, da sie beitragspflichtig (1. Säule) sind. Nur rund ein Drittel der Befragten hat die Frage dazu richtig beantwortet. Dies sind nur unwesentlich mehr als die Gesamtheit der Befragten.

Müssen Selbständige Einnahmen unter 5 000 Franken anmelden?



Selbständige entweder im Haupt- oder im Nebenerwerb tätig. n=198

■ Haupterwerb ■ Nebenerwerb

Abb. 6: Wissenstand Anmeldepflicht Sozialversicherung (Quelle: Umfrage BFH, Darstellung EFK)

Lesehilfe: 34 % wussten die korrekte Antwort, wenn im Haupterwerb und 28 %, wenn im Nebenerwerb

Beurteilung

Die neuen Beschäftigungsformen und Geschäftsmodelle können steuer- und sozialversicherungsrechtliche Rechte und Pflichten nach sich ziehen. Die meisten Plattformdienstleistenden wissen wenig über ihre Pflichten Bescheid. Dies erstaunt nicht, dient die Plattformökonomie in vielen Bereichen noch als Zusatz- oder Nebenverdienst und die Pflichtigen kommen dadurch oft erstmalig mit einer selbständigen Erwerbstätigkeit in Berührung oder werden unbewusst steuer- oder sozialversicherungspflichtig.

Die Umfrageergebnisse zeigen zudem, dass die Teilnehmenden ihr Wissen zu diesen Sachverhalten systematisch überschätzen.

Die Behörden spielen eine zentrale Rolle bei der Informationsbeschaffung derjenigen Plattformdienstleistenden, die sich informieren.

Entsprechende Empfehlungen erfolgen in Kapitel 4.

4 Neue Herausforderungen für die Behörden

4.1 Steuern

Die in den letzten Jahren stark und stetig gestiegenen Aktivitäten im Bereich der Plattformökonomie, führen vermehrt zu steuerbaren Einnahmen von Plattformdienstleistenden.

Die ESTV überwacht u.a. den gesetzeskonformen und einheitlichen Vollzug der direkten Bundessteuern in den Kantonen. Gemäss Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) erheben und veranlagten die Kantone im Auftrag des Bundes die direkte Bundessteuer.

Auch für die Besteuerung der Einnahmen aus der Plattformökonomie gilt hauptsächlich, ob bei diesen Aktivitäten eine Gewinnabsicht dahintersteht. Grundsätzlich sind alle Einnahmen, ab dem ersten Franken, steuerbar. Die Gesetzgebung dazu ist klar, d.h. die Bestimmungen des DBG sind auch für die Plattformökonomie vorbehaltlos anwendbar.

Die Schweizerische Steuerkonferenz (SSK) hat eine bestehende interne Arbeitsgruppe («e-commerce»), die sich explizit mit dem Thema der Plattformökonomie auseinandergesetzt hat, aufgrund einer Reorganisation 2019/20 aufgelöst.

Gemäss ESTV und den befragten kantonalen Steuerverwaltungen ergeben sich in Bezug auf die Plattformökonomie keine Besonderheiten. Eine systematische Recherche nach nicht-deklariertem Einkommen findet nicht statt. Die Tätigkeiten in der Plattformökonomie stellen aus ihrer Sicht kein erhöhtes Risiko bezüglich Nichtdeklaration dar.

Exkurs – Deutschland reagiert auf neue Einnahmemöglichkeiten durch die Plattformökonomie

Sogenannte Content-Creator (z. B. Blogger oder Influencer) generieren mittels Social-Media-Plattformen gleich mehrere Einnahmemöglichkeiten. Dies indem sie:

- Followern verschiedene Abo-Modellen anbieten (sogennante social-payments),
- Merchandisingprodukte direkt vertreiben,
- Spenden erhalten,
- von Werbepartnern Honorare in bar oder als Sachspende beziehen,
- eine Vermittlungsprovision (sog. Affiliate-Links) erhalten.

Das Deutsche Finanzministerium hat dazu spezifische Informationen publiziert¹⁴: «Ich bin Influencer. Muss ich Steuern zahlen?»

Damit äussert sie sich erstmals bundeseinheitlich zu den neuen Möglichkeiten Einkünfte im Bereich der digitalen Wirtschaft zu erzielen.

Kaum Informationen für die Steuerpflichtigen

Im Rahmen dieser Prüfung hat die EFK eine Analyse der Wegleitungen und Websites sämtlicher kantonalen Steuerverwaltungen vorgenommen. Zwei Kantone adressieren in den Wegleitungen Einnahmen auf die Beherbergung bezogen. In vier weiteren Kantonen finden sich nach vertiefter Suche Informationen auf separaten Fakten- oder Merkblättern auf der jeweiligen Website. Die übrigen Kantone haben keine Informationen dazu publiziert.

¹⁴ https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerliche_Themengebiete/Social_Media_Akteure/2020-07-30-social-media-akteure-introartikel.html

Einer der oben erwähnten Kantone hat in einem Vorgespräch der EFK gegenüber erwähnt, dass im Bereich der Plattformökonomie eine erfolgreiche Sensibilisierungskampagne stattgefunden hat und auch in der Wegleitung auf Einnahmen im Bereich der Beherbergung in der Plattformökonomie aufmerksam gemacht wird.

Die ESTV publiziert Arbeitspapiere für spezifische Problemstellungen, z. B. Besteuerung von Kryptowährungen. Für die Plattformökonomie gibt es dies nicht. Auf der Website der ESTV sind keine Informationen zur Plattformökonomie aufgeführt.

Die bestehenden Instrumente zur Eruiierung von nicht deklarierten Einkommen greifen zu kurz

Steuerverwaltungen eruiieren nicht-deklarierte Einnahmen, indem sie die Ursache einer Vermögenszunahme abklären. Eine Voraussetzung dazu ist, dass die entsprechenden Bankkonti deklariert werden. In der Plattformökonomie wird teilweise in Kryptowährung bezahlt. Diese Bestände müssen ebenfalls deklariert werden, es gibt dazu jedoch nicht immer einen offiziellen Zins- und Saldoausweis am Ende des Jahres, wie bei einem Finanzinstitut.

Bei Nebentätigkeiten, die in klassischen Medien (Magazine, Zeitungen etc.) mit Namen und Adressen inseriert wurden, besteht für die Veranlagungsbehörde eine Kontrollmöglichkeit. Mit der Verlagerung dieser Tätigkeiten über die Plattformökonomie ist dies nicht mehr immer möglich, verläuft die Transaktion über eine Plattform doch hauptsächlich anonym über einen Benutzernamen.

Exkurs – Indirekte Steuern: MWSt-Revision enthält Auskunftspflicht der Plattformen

Der Bundesrat hat im September 2021 die Botschaft zur MWST-Revision verabschiedet. Diese sieht eine Auskunftspflicht für Versandhandels- und Dienstleistungsplattformen vor und für Versandhandelsplattformen zusätzlich die Mehrwertsteuerpflicht anstelle des Versandhandelsunternehmens. Bestrebungen, den über Plattformen abgewickelten Online-Handel vollumfänglich zu besteuern, gibt es nicht nur in der Schweiz, sondern auch in der EU und in den Mitgliedsländern der OECD.

Die neuen Bestimmungen in der Schweiz auferlegen den Plattformen neue Pflichten, u.a. besteht für alle Versandhandels- und Dienstleistungsplattformen eine Auskunftspflicht hinsichtlich der Unternehmen und Personen, die Lieferungen oder Dienstleistungen auf ihrer Plattform anbieten. Diese Massnahme zielt insbesondere auf Erbringerinnen und Erbringer von Beförderungs- und Beherbergungsleistungen, die sich als mehrwertsteuerpflichtige Personen registrieren lassen müssen.¹⁵

Die geplante MWSt-Revision dürfte aufgrund von Inkraftsetzungsfristen nicht vor 2024 realisiert werden. Die eingeholten Auskünfte dürften auch für weitere Vollzugsbehörden im Steuerbereich interessant sein.

¹⁵ <https://handelsverband.swiss/news/wie-die-schweiz-die-plattformbetueuerung-umsetzen-will/>

Internationaler Vergleich

Die OECD schreibt¹⁶, dass die Online-Plattformen aus Sicht der Steuerverwaltung eine Vielzahl verschiedener Herausforderungen aber auch Möglichkeiten aufzeigen: Auf der einen Seite sind gewisse neue Aktivitäten nicht immer sichtbar für die Steuerverwaltung oder werden von den Steuerpflichtigen nicht deklariert; auf der anderen Seite, führen technologische Entwicklungen zu grösserer Transparenz und können die steuerlichen Verpflichtungen, wenn richtig genutzt, erleichtern. Der Vorteil dabei ist, dass diese Aktivitäten mit wenig Aufwand, für die Steuerpflichtigen und für die Verwaltung von statten geht.

In zahlreichen Staaten wurden Massnahmen und Instrumente im Bereich der Prävention und Detektion eingeführt, diese reichen von Sensibilisierungskampagnen über Meldepflichten der Plattformen, Quellensteuern, Amtshilfen zur Datenherausgabe bis hin zu spezialisierten Ressourcen (Personen und Software) zum Aufspüren von kommerziellen Plattformaktivitäten.

Exkurs – Australien und seine Strategie im Umgang mit Plattformeinnahmen

Australien geht die Herausforderungen der Plattformökonomie für die Besteuerung aktiv an. Einer Sensibilisierung (Prävention) der Bevölkerung folgen effektive Kontrollen mittels Datenabgleich (Detektion).

Indirekte Steuern:

Für den Versandhandel haben die Regeln in Australien bereits 2018 geändert. D. h. Leistungserbringer ist die Plattform (sog. Vendor Collection Model) und bezahlt anstelle des Händlers die fälligen Abgaben. Gemäss der Hauptabteilung MWSt der ESTV war diese Reform ein Erfolg und wurde auch für die Vorschläge innerhalb der OECD mitberücksichtigt.

Direkte Steuern:

2017/18 hat die australische Steuerbehörde (ATO) die Bevölkerung mittels Kampagnen (Radio, Internet, Zeitungen) auf die Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit Tätigkeiten in der Plattformökonomie hingewiesen. Ab 2020 kontrolliert sie direkt mittels von den Plattformen angeforderten Daten die Steuerdeklarationen.

Beurteilung

Solange das für die Steuern deklarierte Einkommen keinen ausserordentlichen Vermögenszuwachs aufweist und keine weitere Selbstdeklaration vorliegt, bleiben diese Einnahmen mehrheitlich unentdeckt. Der Auftritt unter einem Pseudonym und der oftmals grosse Auslandsbezug in der Plattformökonomie begünstigen den behördlichen Zugriff nicht. Aufgrund des in der Schweiz vorherrschenden Bankgeheimnisses und der Möglichkeit von Transaktionen in Kryptowährung die nicht über ein Finanzinstitut laufen, ist es für die Steuerverwaltung noch schwieriger geworden, einen Vergleich der Vermögenssituation vorzunehmen, wenn diese Einnahmen nicht deklariert werden.

Es ist schwierig nachvollziehbar, dass angesichts dieser neuen Herausforderungen keine gemeinsame Strategie der Steuerbehörden besteht. Sie sollten in Anbetracht der Wissenslücken bei den Steuerpflichtigen Informationen bereitstellen und aktiv informieren.

¹⁶ <https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/model-rules-for-reporting-by-platform-operators-with-respect-to-sellers-in-the-sharing-and-gig-economy.pdf>

Dies könnte bspw. direkt in der Steuererklärung, auf entsprechenden Websites oder mit Informationskampagnen erfolgen.

Auch wenn die Informationsbeschaffung eine Holschuld der Steuerpflichtigen darstellt, muss es im Interesse der Behörden sein, dass Einnahmen vollständig und korrekt deklariert und veranlagt werden. Die damit verbundene beitragsrechtliche Beurteilung für die Sozialversicherung bei Selbständigerwerbenden bleibt ansonsten ebenfalls aus.

Die Plattformen haben zu den Transaktionen keine Auskunft- oder Meldepflichten gegenüber den Behörden. Meldepflichten wären für die Steuerbehörden nicht neues, es gibt diese z.B. auch im Bereich der Kapitalauszahlungen (2. und 3. Säule) für Finanz- oder Vorsorgeinstitute.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der ESTV, zusammen mit der Schweizerischen Steuerkonferenz, Massnahmen zu treffen, damit die Steuerpflichtigen über ihre Rechte und Pflichten zu den Einnahmen aus der Plattformökonomie informiert werden.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme der ESTV

Die ESTV nimmt die Empfehlung an und wird diese in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Steuerkonferenz umsetzen.

4.2 Sozialversicherungen

Das BSV ist die Aufsichtsbehörde für die zurzeit 93 kantonalen- und Verbandsausgleichskassen¹⁷. Sie sind rechtlich selbständig und administrativ unabhängig. Die Aufsicht bezweckt den korrekten und einheitlichen Vollzug in den Ausgleichskassen wie z. B. die Erhebung und Abrechnung der Beiträge. Die Kassen erheben die Beiträge, prüfen aber nicht, ob Einnahmen bei den Steuern nicht deklariert werden. Bei unselbständiger Erwerbstätigkeit erfolgt die Anmeldung und Abrechnung der Sozialversicherung über den Arbeitgeber. Selbständigerwerbende müssen sich selbst bei der Ausgleichskasse anmelden. Bei diesen berechnet die Ausgleichskasse die Sozialversicherungsbeiträge auf Basis des von den kantonalen Steuerverwaltungen gemeldeten Nettoeinkommens.

Aus Sicht des BSV ist die Plattformökonomie, zumindest momentan, noch relativ geringfügig in der Schweiz. Dies könne sich aber sehr schnell ändern und daher sei eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Thema wichtig.

Die befragten Ausgleichskassen kennen die Formen und Modelle der Plattformökonomie

Die befragten kantonalen Ausgleichskassen sind gut informiert über die Modelle und Formen der Plattformökonomie und tauschen sich auch gegenseitig aus. Für die Anmeldung und Abrechnung gibt es für sie keinen Unterschied zwischen analoger und digitaler Wirtschaft. Trotzdem sehen die befragten Ausgleichskassen mit der Verbreitung der Plattformökonomie verschiedene Herausforderungen.

¹⁷ <https://www.ahv-iv.ch/de/Kontakte/Kantonale-Ausgleichskassen>

Sozialversicherungsrecht als Herausforderung für Plattformdienstleistende

Das Sozialversicherungsrecht ist komplex. Selbständigerwerbende müssen sich selbst informieren und bei der Ausgleichskasse anmelden. Tun sie dies nicht, werden keine Beiträge erhoben bzw. abgerechnet. Dies kann zu Anspruchslücken in der Zukunft führen. Insbesondere wenn Personen erstmalig (mehrheitlich im Nebenverdienst) oder aufgrund der Gewerbmässigkeit der Plattformtätigkeit beitragspflichtig werden, sind gemäss den befragten Ausgleichskassen Wissens- und Informationslücken zu den Rechten und Pflichten der Plattformdienstleistenden vorhanden.

Eine weitere Komplexität zeigt sich durch die Möglichkeit der digitalen Auftragsvergabe in der Plattformökonomie. Dabei sind Arbeitnehmer vermehrt in der Situation, dass der Arbeitgeber nicht in der Schweiz domiziliert ist. Beim in der Schweiz erwerbstätigen Arbeitnehmer handelt es sich um einen sogenannten Arbeitnehmer ohne beitragspflichtigen Arbeitgeber (ANobAG). Je nach Konstellation (z. B. ob eine Betriebsstätte in der Schweiz besteht oder nicht) fallen Beitragspflicht und Abrechnung bei unterschiedlichen Parteien an. Eine gute Übersicht dazu bietet die Grafik in Anhang 3.

Unklarer Erwerbsstatus bei der Plattformökonomie

Ob eine Person, die auf einer Plattform eine Arbeitsleistung erbringt, als selbständig oder unselbständig qualifiziert werden muss, ist national und international ein vielbeachtetes Thema. Dies gilt insbesondere für die Gig-Economy, d. h. wenn die Auftragserteilung online und die Dienstleistung vor Ort erbracht wird.

Eine allgemeine und auf alle Plattformen zutreffende Definition, ob jemand bei einer Leistungserbringung als selbständig oder unselbständig gilt, gibt es nicht. Die Geschäftsmodelle und Beschäftigungsformen werden in der Schweiz pro Einzelfall von der zuständigen Ausgleichskasse beurteilt. Verschiedene Kriterien (Handeln auf eigenes Risiko, Handlungsfreiheit etc.) bestimmen den Erwerbsstatus, welcher dann schweizweit Gültigkeit hat. Diese Klassifizierung der Plattform als Arbeitgeberin oder Vermittlerin kann zu Uneinigkeit zwischen den Ausgleichskassen führen. So hat z. B. eine Ausgleichskasse eine Plattform als Vermittlerin eingestuft, womit andere Kantone nicht einverstanden waren, diese Klassifizierung jedoch übernehmen mussten. Zudem wird von den Ausgleichskassen bemängelt, dass die möglichen Rechtsmittel zu langen Verfahren führen, bis der Status definitiv geklärt ist. Je nach Geschäftsmodell kann dies durchaus im Interesse der Plattform liegen, denn ohne Beiträge können Leistungen am Markt günstiger angeboten werden.

Infolge mehrerer parlamentarischer Vorstösse hat der Bundesrat Ende Oktober 2021 einen Bericht (Flexi-Test) publiziert.¹⁸ Darin werden die Herausforderungen und möglichen Lösungsansätze aufgezeigt. U.a. wird die Option der Einführung einer gesetzlichen Vermutung, d. h. eine Umkehr der Beweislast, zur Bestimmung des Erwerbsstatus für die Plattformarbeit erörtert. Somit würde die Tätigkeit, die mittels Plattformarbeit erzielt wird, vermutungsweise als unselbständige Erwerbstätigkeit qualifiziert. Aus Sicht des Bundesrates besteht jedoch zurzeit kein Handlungsbedarf, da das aktuelle System genügend flexibel sei und auch die Beschäftigungsformen der Plattformökonomie abdeckt.

¹⁸ <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/publikationen-und-service/medieninformationen/nsb-anzeigeseite.msg-id-85609.html>

EU plant strengere Regulierung – Umkehr der Beweislast

Auch international setzen sich Behörden mit dem Erwerbsstatus und den daraus folgenden Konsequenzen auf die soziale Absicherung auseinander.

Die EU-Kommission schlägt in einem Bericht¹⁹ vom Dezember 2021 vor, dass Unternehmen, die Arbeit über eine Internetplattform vermitteln und dabei zwei von fünf Kriterien (z. B. Bestimmung der Entschädigung und Arbeitszeit) erfüllen, als Arbeitgeber und ihre Mitarbeiter als Angestellte eingestuft werden. Die Plattform hat die Möglichkeit, diese Qualifizierung anzufechten, muss aber beweisen, dass die Dienstleistenden tatsächlich Selbständige sind. Es handelt sich somit um eine Umkehr der Beweislast.

Keine Auskunfts- oder Meldepflichten der Plattform gegenüber der Ausgleichskasse

Wie bei den direkten Steuern haben Plattformen auch gegenüber den Ausgleichskassen keine Auskunfts- oder Meldepflicht, wenn ihre Dienstleistenden selbständig sind. Ebenso sind sie nicht verpflichtet, die Dienstleistenden über ihre Sozialversicherungspflichten aufzuklären.

Beurteilung

Die Ausgleichskassen sind bei der Erhebung und Berechnung der Sozialversicherungsbeiträge von Selbständigen von einer Meldung der kantonalen Steuerverwaltung abhängig. Ein Ausfall von Sozialversicherungsbeiträgen, aufgrund von Nicht-Deklaration oder Falsch-Einstufung (z. B. Scheinselbständigkeit) in der Steuererklärung kann, zu Einnahmenverlusten oder Mehrausgaben für die öffentliche Hand führen. Eine Quantifizierung ist aufgrund der unklaren Datenlage jedoch momentan schwierig.

Die Möglichkeiten für die Ausgleichskassen, die Sozialversicherungsbeiträge zu kontrollieren, sind begrenzt oder nicht möglich bei Plattformen, die ihre Dienstleistenden anstellen und nicht in der Schweiz domiziliert sind (sogenannte ANobAG).

Plattformen können ein Interesse daran haben, die Plattformdienstleistenden nicht als Arbeitnehmer zu betrachten, weil sie damit Kosten einsparen und somit Leistungen am Markt günstiger anbieten können. Dies wird dadurch begünstigt, dass eine übergeordnete Koordination zur raschen und einheitlichen Bestimmung des Erwerbsstatus bei den Ausgleichskassen fehlt.

Plattformen können einen Anreiz haben, ihr Geschäft in Staaten mit lockerer Regulierung zu verschieben. Wenn die EU die Regulierung verschärft, kann dies zu unerwünschten Nebeneffekten für die Schweiz führen, indem Plattformen, die sich scheuen ihre Pflichten in der EU als Arbeitgeber wahrzunehmen (Scheinselbständigkeit), die Schweiz als Standort bevorzugen. Die Schweiz sollte diese Entwicklungen daher genau beobachten und prüfen, ob neue Regelungen der EU künftig ebenfalls übernommen werden könnten.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BSV, in Abhängigkeit der Entwicklungen in der EU erneut die Einführung einer Umkehr der Beweislast zur Bestimmung des Status von Plattformbeschäftigten zu prüfen. Ziel ist es, langjährige Verfahren und damit verbundene Unsicherheiten für alle beteiligten Akteure zu vermeiden.

¹⁹ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=de&pubId=8428&furtherPubs=yes>

Die Empfehlung ist abgelehnt.

Stellungnahme des BSV

Aktuell besteht im Sozialversicherungsrecht keine Vermutung zugunsten des einen oder anderen Status. In seinem Bericht vom 27. Oktober 2021 "Digitalisierung – Prüfung einer Flexibilisierung des Sozialversicherungsrecht («Flexitest»)" hat der Bundesrat die Option geprüft, die Grenzziehung bei der Festlegung des Beitragsstatuts von Plattformbeschäftigten in der Weise zu vereinfachen, als deren Tätigkeit unter bestimmten Voraussetzungen im Gesetz als unselbstständig vermutet wird. Seine Analyse ergab aber, dass derzeit kein Handlungsbedarf besteht.

Sowohl nach eingehender Auseinandersetzung mit dem Bericht "Flexi-Test" als auch in ihrem Bericht zur Motion 18.3753 Nantermod «Rechtssicherheit stärken und Vertragsumdeutungen vermeiden» vom 10. November 2021 kam die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerats (SGK-S) zum Schluss, dass das geltende Recht genügend klar zwischen Selbstständig- und Unselbstständigerwerbenden differenziere. Weiter sei die erforderliche Flexibilität gewährleistet und gebe es kein Vollzugsproblem, da die Ausgleichskassen keinen Handlungsspielraum haben. Auch die SGK-S ortete keinen Handlungsbedarf.

Der Vorschlag zu einer europäischen Richtlinie, die eine Vermutungsregel zugunsten unselbstständiger Erwerbstätigkeit von Plattformbeschäftigten enthält, datiert erst vom 9. Dezember 2021 und muss vom europäischen Parlament und vom Rat noch geprüft werden. Der Ausgang dieses Prozesses lässt sich heute nicht absehen.

Obwohl kein legislatorischer Handlungsbedarf besteht, verfolgt das BSV aufmerksam die Bestrebungen innerhalb der EU zur Einführung einer Vermutung zugunsten unselbstständiger Erwerbstätigkeit.

Empfehlung 3 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BSV, Massnahmen zu treffen, um einen schweizweit koordinierten Vollzug bei der Einstufung des Status von Plattformbeschäftigten sicherzustellen.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des BSV

Die Gewährleistung gesamtschweizerisch einförmiger Entscheide über die Abgrenzung zwischen selbstständiger und unselbstständiger Erwerbstätigkeit (Statusentscheide) ist eine Kernaufgabe des BSV als Aufsichtsbehörde. Dem BSV stehen dafür eine ganze Reihe von Instrumenten zur Verfügung. So wirkt es mit seinen für die Durchführungsstellen (AHV-Ausgleichskassen) verbindlichen Weisungen auf deren Abgrenzungspraxis ein. Wenn es feststellt, dass Ausgleichskassen einen bestimmten Sachverhalt bei der Statusfestlegung systematisch uneinheitlich beurteilen, interveniert es direkt bei den betroffenen Ausgleichskassen. Das BSV wirkt mittels Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht darauf hin, dass von der durch Praxis und vorgegebenen Linie abweichende Statusentscheide der kantonalen Versicherungsgerichte korrigiert werden. Die Ausgleichskassen sind verpflichtet, bei der Statusbestimmung zusammenzuarbeiten. Um zu

vermeiden, dass in mehreren Kantonen tätige Arbeitgeber unterschiedlich beurteilt werden, besteht eine gemeinsame Liste der bereits erfolgten Statusentscheide, die die Ausgleichskassen bei der Beurteilung neuer Fälle konsultieren.

Der Vereinheitlichung der Statusentscheide wird eine neue Webapplikation dienen, dessen Einführung das BSV in Zusammenarbeit mit den Durchführungsstellen vorbereitet. Die Projektinitialisierung wird voraussichtlich noch vor dem Sommer 2022 erfolgen. Das digitale Hilfsmittel richtet sich insbesondere an Start-ups und Freelancer, die auf eine rasche Einschätzung ihres sozialversicherungsrechtlichen Status angewiesen sind. Da das Hilfsmittel schweizweit angewandt werden wird, wird es die Einheitlichkeit der Abgrenzungsent-scheide erhöhen.

Die Frage nach dem Status ist bei Plattformbeschäftigungen nicht schwieriger zu beantworten als bei anderen Erwerbstätigkeiten. Das Prozedere nimmt auch nicht mehr Zeit in Anspruch. Dass bisweilen in der Öffentlichkeit ein anderer Eindruck entstanden ist, hängt mit der Neuheit des Phänomens, dem grossen medialen Interesse im Zusammenhang mit dem Fall Uber und dem Umstand zusammen, dass es in der Schweiz bislang keine höchstrichterliche Rechtsprechung zur Einstufung von Plattformmitarbeitenden gibt.

4.3 Schwarzarbeit

Das SECO ist die zuständige Aufsichtsbehörde des Bundes für den Vollzug des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA). Das BGSA verpflichtet die Kantone dazu, ein Kontrollorgan zur Bekämpfung der Schwarzarbeit einzurichten. Die Kantone verfügen über einen relativ grossen Gestaltungsspielraum bei der Organisation ihres kantonalen Kontrollorgans.

Für Schwarzarbeitskontrollen muss betreffend digitalen Arbeitsplattformen unterschieden werden zwischen:

- *Cloudwork*, d. h. Arbeit die *ortsunabhängig* und von zu Hause aus erledigt wird, wie z. B. App-Programmierung, Grafik- oder Übersetzungsarbeiten. Dabei handelt es sich vor allem um selbständige Erwerbsarbeit.
- Ebenfalls *ortsunabhängig* ist die sog. *Click-work*. Im Regelfall handelt es sich um einfache bzw. kleinteilige Tätigkeiten (z. B. Etikettenvergleich, Kurztex-te verfassen, Bildauswertungen), die oftmals als Nebentätigkeit und mit jeweils geringen Rap-pen-Beträgen entlohnt, ausgeführt werden²⁰
- *Gig-work*, d.h. Arbeit die ausschliesslich *ortsabhängig* und vor Ort erledigt wird, wie z. B. Reinigung, Transportdienstleistungen oder Handwerksarbeiten.

Die befragten Schwarzarbeitskontrollstellen kennen die Formen und Modelle, sehen aber auch Herausforderungen

Die im Rahmen der Fallstudie befragten fünf kantonalen Schwarzarbeitskontrollstellen sind gut informiert, kennen die verschiedenen digitalen Arbeitsplattformen und Beschäftigungsmodelle und setzten sich mit der Thematik auseinander. Einige über Plattformen vermittelte Tätigkeiten sind bereits bekannt (z. B. Reinigung, Handwerk oder Transportdienst-

²⁰ <https://www.it-zoom.de/mobile-business/e/click-und-crowdworker-wo-liegen-die-unterschiede-16533/>

leistungen). Zudem werden auch vor-Ort Kontrollen, zum Teil zusammen mit der Polizei, durchgeführt.

Gleichzeitig sehen sie aber mit der Etablierung der Plattformökonomie auch neue Herausforderungen. So z. B. die unklare Rechtslage zum Erwerbsstatus oder fehlende Anhaltspunkte, wen sie wo überhaupt kontrollieren können. Die befragten Stellen haben konkret die folgenden Herausforderungen genannt:

- Die Identifikation der Plattformen gestaltet sich schwierig. Die auf den Plattformen aktiven Personen können überall tätig sein, jedoch wird oftmals nicht deutlich, wie und wo sie angemeldet sind.
- Die Nachfrage nach zusätzlichen Kontrollen ist vorhanden, jedoch haben die Plattformen den Hauptsitz nicht im Kanton, weshalb es schwer wird, die Plattformen zu fassen und die Kontrollen durchzuführen.
- Die Gesetze hinken hinterher. Heute sind Homeoffice und Tätigkeiten von zu Hause noch nicht bei den Behörden angekommen und auch in den Gesetzen nicht berücksichtigt.
- Für die virtuelle Schwarzarbeit sind andere Instrumente notwendig (z. B. Daten). Zudem weiss man nicht, bei wem man die Unterlagen/Dokumente einfordern soll.
- Das Problem ist, dass man selbst bei physischer Schwarzarbeit keine Hinweise hat, wo man kontrollieren soll. Bei Hinweisen ist es zu dem schwierig vor Ort zu kontrollieren, da man nicht weiss, wo sich die Person aufhält.
- Ebenfalls schwierig und die Möglichkeit für einen kleinen Kanton übersteigend sind internationale Plattformen und das Einfordern von Daten. Diese Konstellation macht es schwierig und ist anders gegenüber früher, als Angebot, Nachfrage und Ausführung regional ausgelegt waren.
- Eine Meldepflicht für Plattformen gegenüber den Behörden wäre ein politischer Entscheid. Die entsprechenden Rechtsgrundlagen müssten zuerst geschaffen werden.

Alle fünf befragten Kontrollstellen sehen ein Wachstum der Anbieter und Geschäftsmodelle.

Umfrage des SECO bei den Schwarzarbeitskontrollstellen

Das SECO hat von Oktober bis November 2021 eine Umfrage bei den kantonalen BGSA-Kontrollorganen durchgeführt. Die Aussagen decken sich weitgehend mit der von der EFK durchgeführten Befragung.

Die Antworten sind sehr heterogen: Ein Teil der Kantone beobachtet eine Zunahme der Plattformen und der damit verbundenen Tätigkeiten. Eine Hypothese ist, dass die Covid-19-Pandemie die Transformation beschleunigt hat.

Eine zentrale Herausforderung für die kantonalen Kontrollorgane ist die Bestimmung des Status einer in der Plattformökonomie beschäftigten Person als selbstständig oder unselbstständig Erwerbstätige. Je nach Status der kontrollierten Person unterliegt diese unterschiedlichen zu kontrollierenden Melde- und Bewilligungspflichten. Der abschliessende Entscheid über die Selbstständigkeit oder Unselbstständigkeit obliegt jedoch nicht den kantonalen Kontrollorganen, sondern den fachlich zuständigen Behörden (Bsp. den Ausgleichskassen oder Unfallversicherern). Die kantonalen Kontrollorgane leiten folglich bei unklarem Status einer kontrollierten Person das BGSA-Kontrolldossier an die zuständigen Stellen zur

weiteren Abklärung weiter. Die Zeitspanne zwischen der Kontrolle und der abschliessenden Bearbeitung durch die Spezialbehörden kann sich durch diese vorübergehende Unsicherheit verlängern, verunmöglicht jedoch eine BGSA-Kontrolle nicht grundsätzlich.

Ein Teil der Kantone gibt an, dass sich die Kontrollen im Bereich der Plattformökonomie gestützt auf das BGSA in ihrem Ablauf nicht von denjenigen in anderen Bereichen unterscheiden. Gehe ein Hinweis ein, würde primär versucht, eine Kontrolle vor Ort durchzuführen. Falls dies nicht möglich sei, werde auf schriftlichem Weg Unterlagen eingefordert, z. B. am Sitz des Unternehmens oder beim Privathaushalt (ohne direkten Kontakt zum Arbeitnehmer). In einem Kanton werden Kurierfahrer, die als solche erkennbar sind, kontrolliert, wenn sie auf Bestellungen warten. Ein anderer führt die Kontrollen zusammen mit der Kantonspolizei durch, damit diese im Strassenverkehr anzuhalten.

Mehrere Kantone sehen allerdings auch Schwierigkeiten und offene Fragen bei der Kontrolltätigkeit der Plattformökonomie. Genannt wurden:

- Eine Kontrolle im Bereich Schwarzarbeit dürfte sich auf herkömmliche Art und Weise als schwierig gestalten, weil die Plattformökonomie hauptsächlich virtuell und digital ausgelegt sind. Dies erlaube es, von einem x-beliebigen Standort aus (auch im Privathaushalt) die Tätigkeiten, wie z. B. Datenverarbeitung, Softwareentwicklung, Verkauf, Marketing, Support aller Art usw., auszuführen. Auch bestehe oftmals kein eigentliches, geregeltes Arbeitsverhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer.
- Die Durchführung von Kontrollen ist sehr schwierig. Einerseits erfordert jede Kontrolle vor Ort Informationen (bspw. zum Aufenthaltsort und den Arbeitszeiten der zu kontrollierenden Person), die nicht oder nur sehr begrenzt verfügbar sind. Unangekündigte Kontrollen sind dadurch nahezu unmöglich. Andererseits ist bei Plattformen, welche im Kanton zwar geschäftstätig sind, deren Sitz sich aber ausserhalb des Kantons befindet, die Zuständigkeit der lokalen Kontrollbehörden beschränkt (Bsp. Smood, Uber Eats oder eat.ch GmbH).
- Kontrollen vor Ort können sich gerade im Bereich des Transports als schwierig bis unmöglich gestalten. Auch schriftliche Kontrollen wären nicht einfach, da die Kenntnis über Namen und Adressen der Anbieter (z. B. Uber-Fahrer) nicht vorhanden sind. Ob diese von den jeweiligen Plattformbetreibern oder von anderen Behörden herausgegeben würden, ist unklar.
- Da Kontrollen meist im Privatbereich stattfinden müssten, und dies ohne Zustimmung der kontrollierenden Person nicht möglich ist, stellen sich solche Kontrollen rasch als schwierig bis unmöglich dar.
- Oftmals ist es schwierig, den effektiven Arbeitgeber zu eruieren.
- Die in Art. 7 BGSA verankerten Kontrollbefugnisse – namentlich das Recht, eine Arbeitsstätte zu betreten – sind auf die Kontrolle von «traditioneller Schwarzarbeit» (Arbeitsverrichtungen innerhalb einer Betriebsstätte) ausgerichtet. Es ist fraglich, ob Art. 7 BGSA eine genügende gesetzliche Grundlage darstellt, um Lieferdienst-Transporteure (Fahrer) anzuhalten zwecks Durchführung einer BGSA-Kontrolle. Um die Fahrer «vor Ort», d. h. auf der Strasse und während ihrer Arbeitszeit kontrollieren zu können, bedürfte es vermutlich eine Koordination mit der Polizei.

- Plattformen mit Sitz im Ausland können rechtlich nur schwierig belangt werden. Die länderübergreifende Beziehung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer könnte unter Umständen ein unüberwindbares Hindernis darstellen.
- Die Erhebung von aus- bzw. verwertbaren Unterlagen sowie die kantonsüberschreitenden Handlungsmöglichkeiten der Plattformen erschweren einen effektiven Vollzug, da der Wirkungskreis des Kontrollorgans auf das kantonale Gebiet begrenzt ist. Es stellt sich u.a. die Frage der örtlichen Zuständigkeit für die Kontrollen (Bspw. Uber mit Sitz in Zürich). Das Beispiel der Plattformanbieters Batmaid: Dieser hat seinen Sitz im Kanton Waadt, bietet aber auch Dienstleistungen in anderen Kantonen an und empfiehlt seinen Kunden (private Arbeitgeber) mit den Arbeitnehmern einen Arbeitsvertrag abzuschliessen. In solchen Fällen müssten die Kontaktdaten der Kunden mit Wohnsitz im interessierenden Kanton in Erfahrung gebracht werden. Unangekündigte Kontrollen wären praktisch unmöglich, weil die Erbringung von Dienstleistungen zeitlich nicht im Voraus vorhersehbar ist. Auch würde sich die Kontrollen durch die Anzahl der Kunden der Plattform vervielfachen. Es gibt also sowohl ein Problem bezüglich der Zuständigkeit, der Informationsbeschaffung, der Vorsehbarkeit und der Anzahl Kontrollen.
- Bei gezielten Kontrollen in der Plattformökonomie besteht die Herausforderung, dass sich das Kontrollorgan selber innerhalb dieser Medien bewegen müsste und i. d. R. mit diesen nicht vertraut ist.
- Unter Umständen müsste geprüft werden, wie die Arbeitsmarktinspektoren in diesem Bereich, in welchem nur via Internet kommuniziert werde, effizienter vorgehen könnten (Bsp. Spezialisierung in der Internetsuche usw.).
- Kontrollen im Bereich der Plattformökonomie, welche stark vom Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien geprägt sind, erfordern viel Fach- und Spezialwissen. Um gezielte und beweiskräftige Kontrollen im Bereich der Plattformökonomie durchführen zu können, braucht es vertiefte Aus-/Weiterbildungen im IT-Bereich sowie weitreichende(re) Kompetenzen der Kontrollorgane.
- Die Behörden sind mit Blick auf die gesetzlichen Grundlagen oder die verfügbaren Personalressourcen noch sehr wenig gerüstet, um angesichts der erwähnten Veränderungen wirksame Kontrollen durchführen zu können.

Keine Informationspflichten der Plattform

Plattformen unterliegen grundsätzlich den gleichen rechtlichen Grundlagen wie die «bisherigen» Arbeitgeber. Viele Plattformen sind jedoch keine Arbeitgeber oder nicht als solche qualifiziert.

Auch besteht für die Plattformen keine generelle Auskunftspflicht als private Arbeitsvermittler oder Personalverleiher. Diese richtet sich einzig gegenüber der vom Kanton bezeichneten Stelle (Bewilligungsbehörde) und nicht an weitere Durchführungsstellen. Nach dem Arbeitsvermittlungsgesetz und der Arbeitsvermittlungsverordnung sind Plattformen weder noch, soweit die Personen gegenüber dem Auftraggeber/Kunde nicht in der Rolle als Stellensuchende oder Arbeitnehmer auftreten.

In einer aktuellen Studie (2022) der Hochschule Luzern wurden 47 internationale Online-Plattformen untersucht, inwieweit sie die auftragnehmenden Cloudworker bei der Einhaltung von Steuer- und Sozialversicherungspflichten unterstützen. Dies insbesondere bei der Registrierung, den AGBs, FAQs und Hilfeseiten der Plattformen. Gemäss dieser Studie unternimmt ein grosser Teil der Plattformen keinerlei Anstrengungen, um Selbständigerwerbende auf ihre Pflichten aufmerksam zu machen oder sie gar dabei zu unterstützen, diese zu erfüllen. Bei den Standortländern dieser Plattformen überwiegen Deutschland und die USA, aber auch die Schweiz ist vertreten.

Im Rahmen der eigenen Recherchen ist die EFK auf die Plattform Mila.ch (Vermittlung von technischen Dienstleistungen in Privathaushalten) gestossen. Im Vergleich zu den meisten Arbeitsplattformen wird auf der Website²¹ darauf aufmerksam gemacht, dass ab einem Umsatz von 2300 Franken, jährlich ein Nachweis der Anmeldung bei der Sozialversicherung erbracht werden muss. Ansonsten können keine Aktivitäten mehr über die Plattform vermittelt werden bzw. das Konto wird gesperrt.

Exkurs – Schwarzarbeitskontrollstelle in Deutschland mit Zugriff auf Daten

In Deutschland wurde die für die Schwarzarbeitskontrollen zuständige Stelle beim Zoll (Finanzkontrolle Schwarzarbeit – FKS) gestärkt. Nach neuen gesetzlichen Vorschriften (2019) ist nunmehr auch der Betreiber der Plattform verpflichtet, auf Anfrage der FKS Name und Adresse desjenigen, der das Angebot hat veröffentlichen lassen, zu übermitteln.²²

Beurteilung

Mit der Etablierung der Plattformökonomie, insbesondere den digitalen Arbeitsplattformen, sind die kantonalen Schwarzarbeitskontrollstellen mit neuen Herausforderungen konfrontiert. Während einige Kantone mit der neuen Situation offenbar gut klarkommen, bestehen bei anderen Unklarheiten bei den rechtlichen Grundlagen, Unsicherheiten bei Kompetenzen bei der Informationsbeschaffung der Personendaten und Fragezeichen bei der schriftlichen oder vor-Ort Kontrolltätigkeit. Eine Hilfestellung des SECO zu den rechtlichen Grundlagen und Good Practices bei den Kontrolltätigkeiten wäre daher sinnvoll, um offene Fragen zu klären und eine «unité de doctrine» bei den Kontrollen sicherzustellen.

Für die Plattformbetreiber gibt es keine Pflichten zur Übermittlung von Daten. Insbesondere wenn Plattformen weder als Arbeitgeber noch als private Arbeitsvermittler oder Personalverleiher auftreten. Dies erschwert es den Kontrollstellen, Informationen über die auf Plattformen abgewickelten Erwerbsdienstleistungen zu erlangen.

Die Konsumenten in der Plattformökonomie wissen nicht, ob sie mit ihrem Auftrag Schwarzarbeit unterstützen. Die Plattformen haben gegenüber den Nutzern keine Informationspflichten. Eine Zertifizierung oder ein Label könnte eine gute Lösung sein, um dem Konsumenten anzuzeigen, dass bei der Plattform alle grundlegenden gesetzlichen Verpflichtungen eingehalten werden, d. h. es besteht ein Versicherungsschutz, die Sozialversicherung wird abgerechnet etc. Zudem ist dies für die Plattform ein zusätzliches Werbeinstrument.

²¹ <https://help.mila.com/de/article/muss-ich-steuern-sozialabgaben-zahlen-pibxr8/>

²² <https://www.bundestag.de/resource/blob/640000/50a82988b679c085d0ab9391fec546d0/09-GZD-data.pdf>

Empfehlung 4 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem SECO, eine Vollzugshilfe für Kontrollen der Plattformökonomie zu erarbeiten. Dabei sollen Hinweise zu Good practices beim Vorgehen und zu den rechtlichen Kompetenzen bei der Informationsbeschaffung adressiert werden.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des SECO

Die Empfehlung ist angenommen und in Umsetzung.

Das BGSA ist als rechtsübergreifendes Rahmengesetz ausgestaltet, welches keine eigenständigen Melde- und Bewilligungspflichten regelt und den Kontrollgegenstand auf die drei Rechtsgebiete Sozialversicherungs-, Ausländer- und Quellensteuerrecht eingrenzt. Bei der Ausgestaltung der Kontrollorganisation und des kantonalen Kontrollorgans kommt den Kantonen ein grosser Gestaltungsspielraum zu. Das SECO unterstützt die kantonalen Kontrollorgane im Bereich der Schwarzarbeitsbekämpfung mit verschiedenen Vollzugshilfen, insbesondere mittels Wegleitungen zum Kontrollgegenstand und zur Zusammenarbeit mit den Spezialbehörden sowie mit Schulungsunterlagen, die bezüglich neuen Fragestellungen laufend ergänzt werden. Darüber hinaus werden regelmässig Workshops und Erfahrungsaustauschsitzungen mit den Kantonen durchgeführt, um aktuelle Herausforderungen zu besprechen und Lösungen zu erarbeiten, unter anderem zu Fragen der Plattformbeschäftigung wie auch zu spezifischen Branchen. Vor dem genannten Hintergrund sieht sich das SECO in seinen bisherigen Arbeiten durch die EFK bestätigt und begrüsst die vorliegende Empfehlung. Das SECO wird die Vollzugsorgane auch in Zukunft dementsprechend unterstützen und im Vollzug begleiten.

Empfehlung 5 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem SECO, die gesetzlichen Grundlagen für eine Auskunftserteilung der Plattformbetreiber an die kantonalen Vollzugsstellen zu schaffen. Ziel ist es, dass die Vollzugsstellen über die notwendigen rechtlichen Instrumente verfügen, um direkt bei allen Plattformen Auskünfte über die Plattformdienstleistenden einzufordern.

Die Empfehlung ist abgelehnt.

Stellungnahme des SECO

Das SECO stellt aus den nachfolgenden Gründen in Frage, ob eine spezifisch für die Plattformbetreiber geltende Auskunftspflicht gegenüber den BGSA-Kontrollorganen dem Verhältnismässigkeitsprinzip (insb. Zwecktauglichkeit und Angemessenheit) standhält und die damit verbundene Ungleichbehandlung zu anderen Personalverleihern und Arbeitsvermittlern gerechtfertigt wäre.

Als rechtsübergreifendes Rahmengesetz regelt das BGSA keine eigenständigen Melde- und Bewilligungspflichten. Die einzelnen Pflichten, welche Arbeitgebende, Arbeitnehmende und Selbständigerwerbende im Sozialversicherungs-, Ausländer- und Quellensteuerrecht einzuhalten haben, werden in den entsprechenden Spezialgesetzen (AIG, AHVG, DBG etc.) definiert. Es sind dementsprechend auch die in diesen Bereichen zuständigen Fachbehörden, welche die Einhaltung dieser Pflichten primär sicherzustellen haben. Eine allfällige neue Pflicht von Plattformbetreiber sollte dementsprechend – wenn überhaupt – in den Spezialgesetzen bzw. dem AVG geregelt werden.

Es gilt zu beachten, dass im Bereich des BGSA Arbeitgebende, Arbeitnehmende und Selbständigerwerbende bereits spezifisch geregelte Mitwirkungs- und Auskunftspflichten haben. Diese gelten für alle Akteure, ungeachtet dessen, ob es sich um Plattformen oder klassische Organisationsformen handelt. Gemäss Art. 8 BGSA sind alle kontrollierten Personen und Betriebe verpflichtet, den Kontrollorganen auf Verlangen alle für den Kontrollauftrag erforderlichen Unterlagen herauszugeben, Auskünfte zu erteilen und freien Zutritt zum Betrieb und den Arbeitsplätzen während der Arbeitszeit zu gewähren.

Agiert eine Plattform als Arbeitgeberin, ist sie nicht nur sozialversicherungsrechtlich in der Pflicht (Melde- und Abrechnungspflicht), sondern auch in vollem Umfang zur Mitwirkung gemäss Art. 8 BGSA verpflichtet (ebenso die Arbeitnehmenden der Plattform). Ist die Plattform nicht Arbeitgeberin, was regelmässig der Fall sein kann, ist entweder der Empfänger der Plattformarbeit als Arbeitgebender oder aber der Plattformdienstleistende selbst als Selbständigerwerbender auskunfts- und mitwirkungspflichtig.

Eine generelle Herausforderung für die Vollzugsorgane ist, die notwendigen Hinweise und Informationen zu erhalten, um Schwarzarbeitskonstellationen aufdecken zu können – diese Herausforderung stellt sich nicht nur im Bereich der Plattformbeschäftigung, sondern ganz generell. Aufgrund von Kontrollschwerpunkten, die auf einer Risikoabschätzung basieren, von Hinweisen aus der Bevölkerung und von anderen Behörden sowie mittels eigenen Beobachtungen der Kontrollorgane sowie durch Spontankontrollen können auch nicht offensichtliche Fälle entdeckt werden.

Weiter unterliegt eine Plattform, wenn auf ihr Stellen vermittelt werden oder wenn sie als Arbeitgeberin Arbeitnehmende an Einsatzbetriebe verleiht, der Bewilligungspflicht nach Arbeitsvermittlungsgesetz (AVG). Eine Stellenbörse, wie beispielsweise Jobscout24, ist als eine klassische Arbeitsvermittlungsplattform zu bezeichnen. Solche Plattformen sind in der Regel technisch jedoch so entwickelt, dass die Betreiber derselben keine Kenntnis darüber haben, ob es zu einem erfolgreichen Arbeitsvertragsschluss gekommen ist oder nicht. Dies spielt sich auf solchen Plattformen stets im Hintergrund ab, denn die Suche nach offenen Stellen erfolgt durch die Stellensuchenden selbstständig ohne Mitwirkung der Plattformbetreiber. Deshalb ist es in der Regel nicht möglich, die Arbeitsvermittlungsplattformbetreiber dergestalt ins Recht zu fassen, dass sie über die vermittelten Stellensuchenden Auskunft an die Vollzugsstellen erteilen können, da sie gar nicht erst wissen, ob eine Vermittlung stattgefunden hat oder nicht. Deshalb sind Internetjobbörsen auch von der Meldepflicht nach Art. 7 Abs. 2 AVG befreit, d.h. sie müssen der Arbeitsmarktbehörde keine anonymisierten statistischen Angaben über ihre Tätigkeit liefern, da sie dazu nicht in der Lage sind.

Zahlreiche Plattformen sind wie eingangs erläutert rechtlich als Arbeitgebende bereits erfasst, oder weisen ihre Kunden an, wie sie Verpflichtungen als Arbeitgebende nachkommen müssen. Eine zusätzliche Auskunftspflicht, welche einer neuen gesetzlichen Grundlage bedürfen würde und – wenn überhaupt - technologieneutral ausgestaltet werden sollte, würde für diese Betriebe die administrative Last erheblich erhöhen, ohne den gewünschten Mehrwert zu erzielen. Auch vor diesem Hintergrund ist eine Auskunftspflicht abzulehnen, zumal das Ausmass auf der Grundlage der heute verfügbaren Daten noch ausgesprochen marginal ist.

4.4 Internationale Entwicklungen

OECD-Musterregeln für Plattformen

Im Juli 2020 verabschiedete die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) Musterregeln²³ für einen automatischen Austausch von Informationen (AIA) über natürliche und juristische Personen, die ihr Einkommen mit dem Anbieten von Dienstleistungen über Onlineplattformen erwirtschaften. Im Juni 2021 wurden die Musterregeln mit freiwilligen Zusatzoptionen für interessierte Staaten erweitert (Verkauf von Gütern und Vermietung von Transportmitteln). Die Musterregeln sind für die Staaten nicht verbindlich. Ziele sind u. a., dass die Steuerbehörden auf qualitativ hochwertige Informationen über die Plattformdienstleister und deren Einkünfte Zugriff haben, um eine korrekte Besteuerung sicherzustellen zu können. Des Weiteren soll durch die Übernahme der Regeln ein Standardisierungsprozess der Meldevorschriften gefördert werden.

Betroffene Plattformen begrüssen die Schaffung eines standardisierten Regelwerks, da dadurch ein einheitliches Vorgehen der Länder mit unterschiedlicher Rechtsprechung besteht und die bisherigen unilateralen Massnahmen mangels Harmonisierung zu unverhältnismässig hohen Kosten für die Plattformen führen. Gemäss einem Gespräch der EFK mit einem Vertreter der OECD haben sich insbesondere Länder, die eine plattformfreundliche Standortpolitik betreiben, für einen gemeinsamen Standard ausgesprochen.

SIF sieht zurzeit von einer Einführung der OECD-Musterregeln ab

Das SIF hat eine Einführung dieser OECD-Musterregeln im Frühjahr 2021 geprüft. Gemäss SIF ist die internetbasierte Plattformarbeit in der Schweiz, mit Verweis auf die BFS Daten, bisher wenig verbreitet. Die Einführung der OECD-Musterregeln wären für die betroffenen Behörden und Onlineplattformen mit namhaften Kosten verbunden. Das SIF geht einmalig von 1,5 Millionen Euro für den Bund und 450 000 Euro pro Plattform aus. Dazu kommen jährlich wiederkehrende Kosten von 800 000 Euro beim Bund und 50 000 Euro pro Plattform. Eine Schätzung der Kosten auf Ebene der Kantone ist gemäss SIF nicht möglich, da der Umfang unklar ist.

Gleichzeitig dürften die steuerlichen Mehreinnahmen gemäss SIF gering ausfallen. Überdies steht die Schweiz aus Sicht des SIF als Datenlieferantin international nicht im Fokus. Es gelangt deshalb zum Schluss, dass eine Einführung der OECD-Musterregeln in der Schweiz derzeit verfrüht wäre. Das SIF verfolgt die diesbezüglichen nationalen und internationalen Entwicklungen und würde bei veränderter Ausgangslage die Einführung erneut prüfen.²⁴

Das SIF hat im Rahmen dieser Diskussion das SECO, das BSV und die ESTV konsultiert. Während das BSV die Einführung der Musterregeln in der Schweiz grundsätzlich begrüsst, besteht für die ESTV und die SSK aus fiskalischer Sicht keine Notwendigkeit. Das SECO hat im Rahmen der Erarbeitung der OECD-Musterregeln einen multilateralen Ansatz, um ein «level-playing field» sicherzustellen, grundsätzlich begrüsst. Zur Einführung der Musterregeln in der Schweiz im Rahmen einer informellen Konsultation hat es jedoch keine Stellung genommen.

²³ Model Rules for Reporting by Platform Operators with respect to Sellers in the Sharing and Gig Economy - OECD

²⁴ https://www.sif.admin.ch/sif/de/home/multilateral/steuer_informationsaust/automatischer-informationsaustausch/sharing-economy.html

Die EU führt für alle Mitglieder eine obligatorische Meldepflicht ein

Auch die EU hat eine Ergänzung zu den bestehenden Vorschriften bezüglich Besteuerung im Bereich der digitalen Plattformen getätigt (sogenannte Directive on Administrative Cooperation – DAC 7). Dabei sieht die aktualisierte Richtlinie ab 2023 einen automatischen Informationsaustausch zwischen den Steuerbehörden der EU-Mitgliedstaaten über die Einnahmen aus Plattformaktivitäten vor. Im Gegensatz zu den OECD-Musterregeln ist die DAC 7 für alle Mitgliedstaaten verpflichtend. Dabei gilt eine Meldepflicht sowohl für inländische als auch für ausländische Plattformen und betrifft somit auch Schweizer Plattformen, sofern sie die Ausübung einer relevanten Tätigkeit durch Anbieter ermöglichen, die in einem EU-Mitgliedstaat ansässig sind oder in einem EU-Mitgliedstaat gelegene Immobilien vermieten. Hier gilt es zu beachten, dass eine Mitteilungspflicht einer Schweizer Plattform an einen fremden Staat grundsätzlich verboten ist (Art. 271 – Strafgesetzbuch, Verbotene Handlung für einen fremden Staat). Mit Einführung der OECD-Musterregeln würde die EU-Meldepflicht für Schweizer Plattformen entfallen, sofern die EU-Kommission anerkennt, dass die Schweiz damit äquivalente Regeln umsetzt.

Beurteilung

Die Ausarbeitung von Musterregeln bzw. Vorschriften durch die OECD und EU schaffen geeignete Rahmenbedingungen mit dem Ziel, internationale Regulierungsstandards im Bereich der Plattformökonomie zu schaffen. Dadurch kann eine effizientere Besteuerung ermöglicht und gleichzeitig potenzielle Steuerhinterziehung reduziert werden.

Sowohl einzelne Länder als auch internationale Organisationen haben Massnahmen zur Durchsetzung, Transparenz und Nachvollziehbarkeit, inkl. grenzüberschreitenden Verhältnissen bei Plattfortmätigkeiten eingeführt oder planen dies zu tun. Dies mit dem Ziel den Behörden einen besseren und leichteren Zugang zu Informationen zu ermöglichen. Dabei sind Daten das geeignetste Mittel dazu.

Die EFK teilt die Beurteilung des SIF in Bezug auf Umfang, Kosten und Nutzen nur teilweise.

Wie in Kapitel 2 dargelegt, beurteilt die EFK den Umfang der Plattformökonomie in der Schweiz grösser als die bisherigen Annahmen.

Die Kostenschätzungen seitens SIF erscheinen als zu hoch, insbesondere da auf Seiten Behörden bereits Erfahrung mit dem AIA-Standard (Finanzkonten) besteht und die OECD alle notwendigen Standards und Reportingtools bereitstellt. Zudem kann bei der Umsetzung auch auf Wissen und Know-how von anderen Ländern, die den Standard bereits eingeführt haben, zurückgegriffen werden.

Die Kostenschätzungen für die Plattformen erscheinen ebenfalls sehr hoch. Zudem haben Plattformen in der Schweiz bis heute überhaupt keine Pflichten (Information, Auskunft oder Meldung). Für bestimmte Plattformen (z. B. Start-ups) könnte zudem eine Befreiung vorgesehen werden, wie das andere Länder auch tun.

Die EFK sieht folgenden Nutzen und folgende Gründe:

- Mehreinnahmen Steuern (Präventive Wirkung durch Selbstdeklaration, andererseits durch Meldungen)
- Steuerrechtliche Veranlagung ist zwingend für die Beitragserhebung der Sozialversicherung
- Befreiung von der Meldepflicht gegenüber der EU

- Kein Standortnachteil für Plattformen in der Schweiz dank einheitlichem Standard
- Attraktivität des Standorts Schweiz für neue Plattformen
- Positives Image als kooperativer Staat
- Das BSV spricht sich ebenfalls dafür aus
- Die Schweiz ist für Grenzgänger (Deutschland, Italien und Frankreich) attraktiv, auch in Branchen, in denen sich die Plattformökonomie etabliert hat (Reinigung, Bau/Handwerk, Transportdienstleistungen).

Empfehlung 6 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem SIF, in Koordination mit dem BSV, dem SECO und der ESTV in Abhängigkeit der Entwicklungen in der OECD und der EU erneut die Einführung der OECD-Musterregeln zu prüfen. Damit soll auch geregelt werden, wie und an welche Behörde diese Informationen weitergeleitet werden können.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des SIF

Das SIF ist mit der Empfehlung einverstanden. Es verfolgt die nationalen und internationalen Entwicklungen auf Ebene der OECD und der EU eng. In Abhängigkeit dieser Entwicklungen wird das SIF die Einführung der OECD-Musterregeln in Koordination mit dem BSV, dem SECO und der ESTV erneut prüfen. Eine Prüfung dürfte jedoch frühestens dann sinnvoll sein, wenn andere Staaten erste Erfahrungen mit der Umsetzung dieses AIA gesammelt haben und allfällige Auswirkungen auf die Schweiz bekannt sind. Dies dürfte frühestens im Jahr 2025 der Fall sein.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) vom 14. Dezember 1990 (Stand am 1. Januar 2021), SR 642.11

Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) vom 14. Dezember 1990 (Stand am 1. Januar 2022), SR 642.14

Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer (Mehrwertsteuergesetz, MWSTG) vom 12. Juni 2009 (Stand am 1. Januar 2020), SR 641.20

Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit, BGSA) vom 17. Juni 2005 (Stand am 1. Januar 2020), SR 822.41

Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, SR 822.411

Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) vom 20. Dezember 1946 (Stand am 1. Januar 2021), SR 831.10

Parlamentarische Vorstösse (Auswahl)

21.3772 – Arbeitsgesetz gilt auch für Anbieter der Plattformökonomie. Motion eingereicht von Mattea Meyer, Nationalrat, 17.06.2021

18.3979 – Bessere Absicherung von Selbständigen gegen soziale Risiken ermöglichen. Motion eingereicht von Stefan Müller-Altermatt, Nationalrat, 21.11.2018

18.3598 – Online-Plattformen für Beherbergungsdienstleistungen (Airbnb). Ratgeber zuhanden der Gemeinden. Motion eingereicht von Géraldine Marchand-Balet, Nationalrat, 29.08.2018

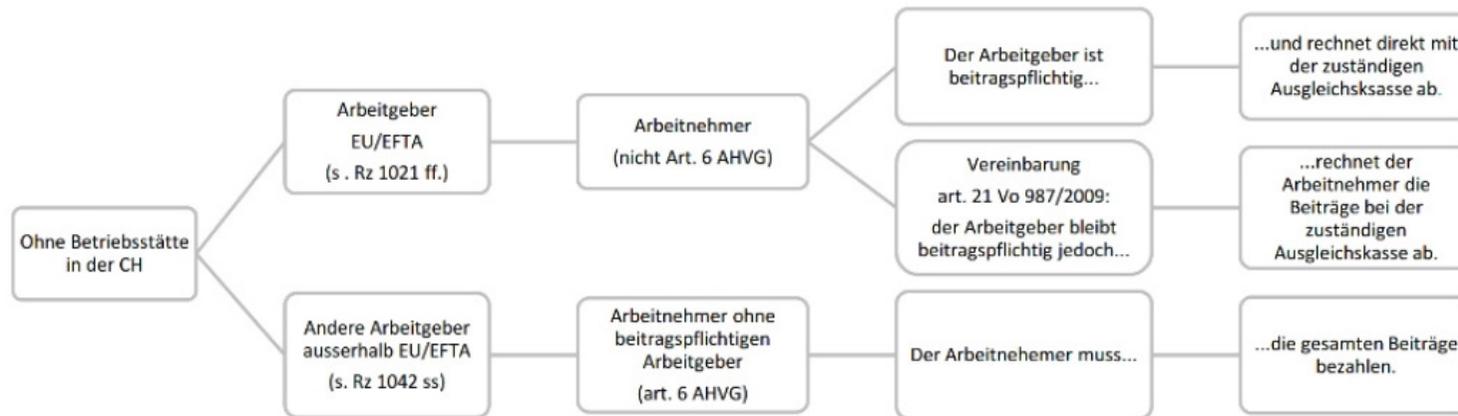
17.3469 – Uber. Ist es nicht endlich Zeit, um zu handeln? Interpellation eingereicht von Silvia Schenker, Nationalrat, 23.08.2017

16.3755 – Digitalisierung und Selbständigerwerbende. Vorgehensweise der Sozialversicherungen. Interpellation eingereicht von Philippe Nantermod, Nationalrat, 02.09.2016

Anhang 2: Abkürzungen

AIA	Automatischer Informationsaustausch
ANobAG	Arbeitnehmer ohne beitragsrechtlichen Arbeitgeber
BFH	Berner Fachhochschule
BGSA	Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
DAC	Directive on Administrative Cooperation (Richtlinie)
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EK	Europäische Kommission
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
EU	Europäische Union
FHG	Finanzhaushaltgesetz
FHV	Finanzhaushaltverordnung
FKG	Finanzkontrollgesetz
HSLU	Hochschule Luzern
MWST	Mehrwertsteuer
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SIF	Staatssekretariat für internationale Finanzfragen
SSK	Schweizerische Steuerkonferenz
ZHAW	Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften

Anhang 3: Arbeitnehmer ohne beitragsrechtlichen Arbeitgeber (ANobAG)



Quelle: <https://www.ius.uzh.ch/dam/jcr:ff4bd216-daa6-4b1f-b850-40c684ccd220/2021-05-10%20Jusletter%20Uber.pdf>

Anhang 4: Quellen Schätzung zum Umfang

1. Gem. Carpathia (Experte für e-Commerce von auf Onlinehandel spezialisierten Beratungsunternehmen; jährlicher Barometer «Digital Commerce Schweiz»)
2. https://handelsverband.swiss/wp-content/uploads/2021/05/Umsatzstaerksten-Onlineshops-2021_Carpathia.pdf
3. https://www.tourops.ch/media/dyofg4yo/airbnbjuni2020_final_juni.pdf
4. Schätzung EFK basierend auf Artikel (<https://www.luzernerzeitung.ch/wirtschaft/uber-zahlt-in-der-schweiz-kaum-steuern-ld.1569140>) von 2016, Hochrechnung und Zusatzdiensten (z.B. Lieferdienst Uber Eats)
5. Schätzung EFK basierend auf Studien der Hochschule Luzern (HSLU) und Gulp.ch (Annahme Durchschnittswerte): 8000 Freelancer à 150 verrechenbare Projektstage à 8h à 130 CHF/h.
6. Eine Studie der HSLU beziffert das Marktvolumen der Crowdfunding-Plattformen in der Schweiz für das Jahr 2020 auf über 600 Millionen Franken (2016 waren es knapp 100 Millionen Franken).
7. <https://www.hslu.ch/de-ch/hochschule-luzern/ueber-uns/medien/medienmitteilungen/2021/07/01/crowdfunding-monitor-2021/>
8. Ofri: <https://www.ofri.ch/press/jahresbericht-2020>
9. Renovero: Hochgerechnet aufgrund der Nutzerzahlen und Umsatz von Ofri
10. https://www.tourops.ch/media/dyofg4yo/airbnbjuni2020_final_juni.pdf
11. Schätzung EFK basierend auf Umsatz total für Büro und Haushaltsreinigungsmarkt von ca. 3,3 Milliarden Franken p. a., davon ca. 10 % über Plattformen (gem. PK Reinigung) = 300 Millionen Franken

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).