

## Zwischen Totalreform und Pragmatismus

Zum Stand der Reform der Mehrwertsteuer

25. September 2006

Nummer 33/2

7. Jahrgang

# dossierpolitik



## Zwischen Totalreform und Pragmatismus: zum Stand der Reform der Mehrwertsteuer

### Das Wichtigste in Kürze

Entgegen der ursprünglichen Absicht des Bundesrats, die Mehrwertsteuer (MWST) im Rahmen des bestehenden Systems zu reformieren, plant das EFD heute eine Totalreform. Die Möglichkeiten einer solchen Reform wurden durch den Beauftragten Spori in einem halbjährigen Mandat abgeklärt. Eine auf seinen Bericht gestützte Revisionsvorlage befindet sich in Vorbereitung und soll spätestens Anfang nächsten Jahres zur Vernehmlassung gelangen. Gemäss der bundesrätlichen Stossrichtung, bei der Reform der MWST zweigleisig zu fahren, laufen parallele Bestrebungen zur Verbesserung der MWST in der Praxis. Insbesondere der neue „Pragmatismus-Artikel“, der auf Anordnung des Bundesrats den Formalismus einschränkt, soll die Steuerpflichtigen spürbar entlasten.

### Position von economiesuisse

Der bundesrätliche Entscheid gegen eine „kleine“ und für eine „grosse“ MWST-Reform hat dieses wichtige Reformvorhaben verzögert, ihm aber auch eine neue Qualität gegeben. economiesuisse hat die Stossrichtung einer möglichst „idealen“ MWST von Anfang an unterstützt. Wie der Bericht Spori zeigt, werden einzelne der bestehenden Steuerausnahmen aus technischen Gründen kaum aufhebbar sein. Alle übrigen Ausnahmebereiche könnten der MWST unterstellt werden, wobei der Entscheid dazu vorab ein politischer ist. Dasselbe gilt für den Entscheid, den Einheitssatz einzuführen. Bei der Taxe occulte wäre ein konsequentes Vorgehen zugunsten einer transparenten MWST zu diskutieren. Dringende punktuelle Änderungen sollten nicht aufgeschoben, allenfalls im Rahmen einer vorgezogenen technischen Lösung rasch umgesetzt werden. Der neue „Pragmatismus-Artikel“ verspricht für die Steuerpflichtigen lang erwartete Erleichterungen und sollte als Werkzeug gegen den Formalismus möglichst umfassend angewendet werden.

Im Januar 2005 stellte der Bundesrat den Bericht „10 Jahre Mehrwertsteuer“ vor.<sup>1</sup> Der Bericht präsentierte eine Bestandaufnahme der Probleme der MWST, für Teilbereiche wurden Lösungen vorgeschlagen. Der Bericht basierte auf einer breiten Umfrage unter interessierten Kreisen, der Unmut über die MWST war über die Wirtschaft hinaus gross. Die Eidg. Steuerverwaltung (ESTV) erhielt den Auftrag, zur Lösung der dringenden Probleme eine Vorlage für eine Gesetzesrevision auszuarbeiten. Gleichzeitig wurden Verbesserungen an der MWST-Praxis beschlossen, ein erstes von zwei Massnahmenpaketen wurde umgesetzt. Das Vorgehen des Bundesrats wurde als zweigleisig beschrieben: Gesetzesreformen auf der einen Seite, parallel dazu Verbesserungen beim Vollzug. Die „ideale“ Mehrwertsteuer als Radikallösung war noch ein im Wesentli-

chen wirtschaftstheoretisches Konzept, das als Orientierungshilfe dienen und als Langfristziel zur Vereinfachung der MWST nicht aus den Augen verloren werden sollte.

Heute präsentiert sich die Lage auf den ersten Blick nicht wesentlich verändert: Die „ideale“ MWST ist noch immer mehr Orientierungshilfe und vorab Ideal- als unmittelbar politisches Ziel, eine Vernehmlassungsvorlage für ein revidiertes MWST-Gesetz steht unverändert in Bearbeitung, für breite Kreise spürbare Praxisverbesserungen nehmen gerade erst Gestalt an.

Was ist passiert bei der Reform der MWST, und wie geht es weiter mit diesem wichtigen Reformprojekt?

### Bericht Spori in Sachen MWST-Reform

Ein halbes Jahr nach dem Bericht „10 Jahre MWST“ nahm das EFD unter Bundesrat Hans-Rudolf Merz die bekannte Änderung bei der Stossrichtung der MWST-Reform vor:

<sup>1</sup> Bericht des Bundesrats über Verbesserungen der MWST (10 Jahre Mehrwertsteuer).  
[http://www.estv.admin.ch/data/sd/d/pdf/mwst\\_bericht\\_d.pdf](http://www.estv.admin.ch/data/sd/d/pdf/mwst_bericht_d.pdf)

Die MWST sollte nicht mehr im Rahmen des bestehenden Systems verbessert, sondern ungleich radikaler entlang der im Bericht „10 Jahre MWST“ aufgezeigten Eckwerte einer reinen, „idealen“ Konsumsteuer vereinfacht werden. Als zentrale Eckwerte einer solchen Steuer wurden neben der konsequenten Anlage als einer nach dem Bestimmungslandprinzip erhobenen Netto-Allphasensteuer der Verzicht auf alle Steuerausnahmen (unechte Befreiungen nach Art. 18 MWST-Gesetz) sowie die Einführung eines Einheitssatzes angeführt. Eine dergestalt „ideale“ MWST sollte für die Schweiz beispielhaft umgesetzt werden. Dringliche Anpassungen am heutigen MWST-System, wie sie von der ESTV für eine Vernehmlassungsvorlage inzwischen ausgearbeitet worden waren, wurden, obschon teilweise entscheidungsreif und politisch kaum bestritten, zurückgestellt.

Zur Abklärung der Möglichkeiten und Bedürfnisse einer „idealen“ MWST setzte Bundesrat Merz im November 2005 Fürsprecher und Steuerberater Peter Spori ein. Als Beauftragter des Chefs EFD für die Mehrwertsteuerreform prüfte Spori in einem sechsmonatigen Mandat, welche Reformen der MWST in der Schweiz möglich, sinnvoll und machbar sind, um die MWST einem „idealen“ System anzunähern. Als Zielvorgaben dienten die bekannten Eckwerte der fehlenden Steuerausnahmen und des Einheitssatzes, wobei Letzterer deutlich unter dem heutigen Normalsatz von 7,6 Prozent liegen sollte. Die ESTV sowie eine externe Expertengruppe, in der auch *economiesuisse* vertreten war, begleiteten das Mandat.

Die Abklärungen Sporis mündeten in einen Schlussbericht, der Bundesrat Merz im vergangenen Mai übergeben wurde.<sup>2</sup> Auf die zentralen Fragestellungen bezogen – welche Reformen der MWST sind möglich, welche sind machbar und sinnvoll – kommt der Bericht zu folgenden Schlüssen:

### **1. Es braucht eine Totalrevision des MWST-Gesetzes**

Die MWST muss im Gesetzesbereich von Grund auf revidiert werden. Nicht nur ist das geltende MWST-Gesetz unbefriedigend im Aufbau und schwer verständlich, es sind auch systematische Brüche enthalten, die zu einem bedeutenden Teil für die teilweise gravierenden Probleme bei der Anwendung und Abwicklung der MWST verantwortlich sind. Zudem braucht es eine grössere Zahl von Massnahmen in technischen, punktuellen Bereichen. Eine angemessene Berücksichtigung dieser Aspekte kann nur im Rahmen einer Totalrevision geschehen.

### **2. Reformen am System der MWST**

Der Bericht geht in einem ersten Teil auf Reformen am System der MWST ein. Der Bereich der Steuerausnahmen steht hier im Mittelpunkt. Weitere Ausführungen betreffen den Einheitssatz sowie die Frage der Nicht-Umsätze. Als Querschnittsthematik kommt der Vorsteuerabzug wiederholt zur Sprache.

- *Aufhebung der Steuerausnahmen:* Der Bericht macht deutlich, dass die Aufhebung der heute bestehenden 25 Steuerausnahmen grundsätzlich die zielführende Lösung wäre. Die erheblichen Schwierigkeiten, die heute mit der Abgrenzung von steuerbaren und steuerausgenommenen Umsätzen sowie der damit zusammenhängenden korrekten Ermittlung des Vorsteuerabzugs verbunden sind, wären ebenso gelöst wie die Rechtssicherheit erhöht würde und Verzerrungen und systemfremde Belastungen durch die Schattensteuer (Taxe occulte) entfielen. Die breitere Steuerbasis hätte Mehreinnahmen zur Folge, die zur Finanzierung eines gegenüber heute tieferen Steuersatzes herangezogen werden könnten. Der umfassenden Aufhebung der Steuerausnahmen stehen jedoch gemäss Abklärungen Sporis technische Schwierigkeiten im Weg. Vorab für die Bereiche Banken und Versicherungen stellen sich Fragen der Besteuerung, für die auch international keine Lösungen bestehen. Gegen die Unterstellung der Bereiche Landwirtschaft und Immobilien (Verkauf und Vermietung) sprechen zudem praktische und politische „Zweckmässigkeiten“. Als systematisch richtig wird die Unterstellung von „konsumnahen Leistungen“ beurteilt, wie sie in den Bereichen Gesundheit und Soziales, Bildung, Erziehung, Kultur und Sport erbracht werden.
- *Einführung des Einheitssatzes:* Abgrenzungsschwierigkeiten und damit zusammenhängende Fehlerquellen und Rechtsunsicherheiten ergeben sich auch durch die aktuelle Mehrzahl von Steuersätzen. Mit der Vereinheitlichung der Steuersätze – Normalsatz (7,6 Prozent), reduzierter Satz (2,4 Prozent), Beherbergungssatz (3,6 Prozent) – würde ein Beitrag zur Vereinfachung der MWST geleistet, die Rechtsgleichheit der Steuerpflichtigen und die Wettbewerbsneutralität würden erhöht. Rein steuersystematisch wären aber auch mit einer Mehrzahl von Steuersätzen gemäss Einschätzung im Bericht keine grundsätzlichen Bedenken verbunden. Auch gemessen am Vereinfachungsziel erscheint eine Vereinheitlichung der Steuersätze als nicht zwingend. Der Bericht überlässt es dem politischen Prozess, in der Frage des Einheitssatzes einen Entscheid zu fällen.

<sup>2</sup> Bericht des Beauftragten P. Spori in Sachen Mehrwertsteuerreform, zuhanden des Chefs EFD, Bern, 12. Juni 2006. <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/01021/index.html?lang=de>

**Schattensteuer und Steuersatz: tiefe oder richtige MWST?**

Der Bericht Spori versucht, die Schattensteuerbelastung (Taxe occulte) im heutigen Schweizer MWST-System schätzungsweise zu erfassen. Er kommt zum Schluss, dass zwei Drittel der MWST-Einnahmen des Bundes – aktuell rund 18 Mrd. Franken – steuersystematisch richtig als Abgaben auf dem Endkonsum erhoben werden, ein Drittel jedoch als Abgaben auf Vorleistungen und Investitionen, die Unternehmen zur Leistungserbringung beziehen bzw. tätigen. Diese Belastungen betragen aktuell rund 6 Mrd. Franken. In diesem Umfang wird die MWST zur „Unternehmenssteuer“.

Verbunden mit der Schattensteuer ist die Frage des Steuersatzes. Die Schattensteuer „subventioniert“ im heutigen MWST-System den Steuersatz, indem dieser durch die Schattensteuer tiefer ausfallen kann, als er bei reiner Fokussierung der MWST auf den Endverbrauch ausfallen müsste.

Für den (künftigen) Steuersatz ergeben sich daraus einige Überlegungen. Es gilt dabei der (unbestrittene) Grundsatz, dass die MWST-Reform einnahmeneutral ablaufen muss, d.h. für den Bund dürfen sich aus einer Reform weder Mehr- noch Mindereinnahmen ergeben.

**1. Welcher Einheitssatz ist technisch machbar?**

Bei Aufhebung der Steuerausnahmen würde ein grosser Teil der heutigen Schattensteuer entfallen. Bei nur teilweiser Aufhebung der Ausnahmen und weiterhin nur unechter Befreiung der verbleibenden Ausnahmen (kein Vorsteuerabzug bzw. keine Rückerstattung) wäre der Ausfall geringer, die Schattensteuer würde im Umfang der verbleibenden Steuerausnahmen weiter bestehen (so wird die Schattensteuer im Immobilienbereich auf jährlich 1,2 Mrd. Franken geschätzt, im Gesundheits- und Sozialbereich auf 1 Mrd., im Bankenbereich auf 0,8 Mrd., bei den Versicherungen auf 0,7 Mrd. Franken). Durch die erweiterte Steuerbasis ergäbe sich andererseits ein Mehrertrag, der je nach neu unterstellten Bereichen auf zwischen 1,4 Mrd. und 3 Mrd. Franken geschätzt wird (Letzteres für den Fall, dass auch der Immobilienbereich voll der MWST unterstellt wird).

Der Bericht schliesst aus den Zahlen, dass selbst bei vollständiger Aufhebung der Steuerausnahmen die anfallenden Mindererträge für die Bundeskasse durch die Mehreinnahmen wahrscheinlich kaum kompensiert werden können. Steuerausgenommene Dienstleistungsexporte (vor allem im Banken- und Versicherungsbereich), die heute, weil vorsteuerbelastet, der Schattensteuer unterliegen, würden z.B. bei Normalbesteuerung echt befreit, die entsprechende Schattensteuer würde, ohne dass die Steuerbasis erweitert würde, ersatzlos entfallen. Würden sämtliche Steuerausnahmen einschliesslich der Immobilienumsätze aufgehoben – nicht aber die technisch bedingten Ausnahmen auf den meisten Banken- und Versicherungsumsätzen –, könnte mit einem Einheitssatz von 5,5 Prozent gerechnet werden.

**2. Welcher Einheitssatz ist politisch realistisch?**

Die meisten Banken- und Versicherungsumsätze sind aus technischen Gründen kaum der Steuer zu unterstellen. Aus praktischen und politischen Gründen könnte auch auf eine Besteuerung der Bereiche Immobilien und Landwirtschaft verzichtet werden (so der Bericht). Für diesen Fall berechnet sich ein Einheitssatz von 6,0 Prozent. Wird zusätzlich auf systematisch falsche Vorsteuerkürzungen bei Nicht-Umsätzen verzichtet (Subventionen, Spenden, Sanierungsleistungen usw.), erhöhte sich der Einheitssatz auf 6,2 Prozent. Würden nur die Steuersätze zusammengelegt (die Steuerausnahmen jedoch unverändert beibehalten), ergäbe sich ein Satz von 6,5 Prozent.

**3. Welcher Einheitssatz ist transparent?**

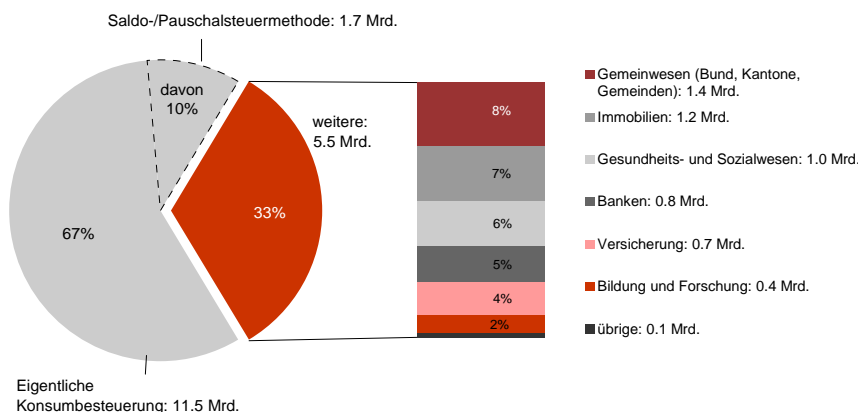
Würden schliesslich die verbleibenden Steuerausnahmen mit dem Nullsatz besteuert und damit echt befreit – eine Massnahme, die vom Standpunkt der Steuersystematik wie der Vereinfachung richtig wäre –, müsste die wegfallende Schattensteuer auch hier einnahmeneutral über den Steuersatz kompensiert werden. Je nach verbleibenden Steuerausnahmen würde der Steuersatz höher oder tiefer liegen, wahrscheinlich aber über dem heutigen Normalsatz von 7,6 Prozent. Wird zusätzlich an einem reduzierten Satz festgehalten, könnte ein „transparenter“ Normalsteuersatz auf gegen zehn Prozent steigen. „Transparent“ darum, weil die gesamte MWST in diesem Fall auf dem Endverbrauch liegen würde. Die MWST würde systematisch richtig zur reinen Konsumsteuer. Auf eine „Subventionierung“ des Steuersatzes durch die Schattensteuer würde verzichtet.

Der Bericht schliesst, dass unter der Bedingung gleichbleibender Steuereinnahmen das Idealziel der Reform – die möglichst umfassende Abschaffung der Steuerausnahmen und Einführung eines möglichst tiefen Einheitssatzes – kaum erreicht werden kann. Entweder sind Abstriche beim Steuersatz zu machen – der Satz fällt höher aus, dafür wird systematisch richtig auf unechte Befreiungen verzichtet –, oder es verbleiben Steuerausnahmen in Form von unechten Befreiungen, in welchem Fall der Steuersatz auch künftig durch die Schattensteuer künstlich vertieft würde.

*„Das Ziel, mit einer Aufhebung der Ausnahmen so viel Mehreinnahmen zu generieren, dass sich bei Haushaltneutralität ein Einheitssatz ergeben würde, der deutlich unter sechs Prozent liegt, ist damit nicht erreichbar bzw. nur erreichbar, wenn einerseits die Taxe occulte im Bereich der verbleibenden Ausnahmen bestehen bleibt und andererseits die Unterstellung bisher ausgenommener Bereiche auch die Umsätze im Immobilienbereich (insbesondere die privaten Wohnungsmieten) umfasst.“* (Bericht Spori, S. 12)

**Mehrwertsteueraufkommen und Taxe occulte: wer bezahlt die Mehrwertsteuer?**

Steueraufkommen: 17 Mrd. (Basis 2001)



Quelle: Bericht Spori

- *Echte oder unechte Befreiung:* Die gleiche Empfehlung wird für die Frage abgegeben, wie künftig mit Steuer- ausnahmen verfahren werden soll (unter der Annahme, dass solche nach einer Reform überhaupt noch bestehen). Steuersystematisch richtig und in der Abwicklung einfach wäre eine Besteuerung zum Nullsatz, d.h. eine echte Befreiung von verbleibenden Steuerausnahmen ohne Einschränkung beim Vorsteuerabzug. Eine solche Regelung, die heute schon für Warenexporte gilt, würde die mit der unechten Befreiung verbundene Schattensteuer aufheben. Weil die aufwendigen und problematischen Kürzungen beim Vorsteuerabzug entfallen, wäre die Lösung auch unter den Gesichtspunkten der Vereinfachung und der Rechtssicherheit sachgerecht. Als Vorbehalte fallen gemäss Bericht vor allem fiskalische Gründe ins Gewicht (siehe Kasten „Schattensteuer und Steuersatz“).
- *Neuregelung der Nicht-Umsätze:* Auch sogenannte Nicht-Umsätze führen heute zu Vorsteuerkürzungen. Werden die Kosten von Investitionen bzw. Vorleistungen nicht vollumfänglich durch MWST-belastete Umsätze gedeckt, hat dies Einschränkungen beim Vorsteuerabzug bzw. der Rückerstattung der entrichteten Vorsteuer zur Folge. Dies darum, weil Subventionen, Spenden und Sanierungsleistungen, aber auch Dividendenbezüge, Veräusserungsgewinne und Kapitaleinlagen als „Nicht-Umsätze“ (richtigerweise) nicht unter die MWST fallen, dennoch nach dem heutigen Recht Kürzungen bei den Vorsteuern nach sich ziehen. Der Bericht schliesst, dass das dem heutigen Recht zugrunde liegende Verständnis eines Leistungsaustausches zu eng gefasst ist (Verknüpfungsgrundsatz) und Nicht-Umsätze künftig keine Vorsteuerkürzungen mehr verursachen sollten. Eine solche Regelung würde dem Vorgehen in der EU entsprechen, wo das Recht auf Vorsteuerabzug bzw. Vorsteuerrückerstattung einzig an die Bedingung der Verwendung einer Vorleistung für eine unternehmerische Tätigkeit geknüpft ist, die Finanzierung der Vorleistung dagegen als unerheblich betrachtet wird. Der Bericht empfiehlt, den ganzen Vorsteuerabzug materiell wie formell neu zu regeln.

### 3. Punktelle Massnahmen

In einem zweiten Teil führt der Bericht Massnahmen in punktuellen Bereichen des MWST-Gesetzes auf, welche die genannten Reformen im systematischen Bereich ergänzen bzw. für sich selbst genommen zu einer Vereinfachung und Optimierung der MWST führen sollen. „Das Reformziel der Vereinfachung und Verbesserung des heutigen MWST-Rechts lässt sich zu einem grösseren Teil, als man gemeinhin annimmt, durch Änderungen in einzelnen Positionen erreichen.“

Punktuelle Massnahmen betreffen einerseits das materielle MWST-Recht, andererseits das Verfahrensrecht und die Strafrechtsbestimmungen der MWST.

- *Verbesserungen am materiellen MWST-Recht:* Vorschläge betreffen Verbesserungen bei der Gruppenbesteuerung und der Regelung der Stellvertretung, erwei-

#### economiesuisse zum Bericht Spori

„Greifbare MWST-Vereinfachungen vorrangig: Schlussbericht Spori schafft Transparenz und zeigt Lösungsansätze.“

Für economiesuisse schafft der Bericht des MWST-Beauftragten Klarheit über den Reformbedarf bei der MWST. Es braucht eine Totalrevision des MWST-Gesetzes, die sowohl systematische als auch punktuelle Verbesserungen bringt. Die Stossrichtung der Vorschläge wird weitgehend unterstützt. In gewissen Bereichen würde economiesuisse einen noch mutigeren Ansatz wünschen. Zum Beispiel würde eine konsequentere Eliminierung der Taxe occulte aus Sicht der Steuerpflichtigen noch stärker zur Vereinfachung des MWST-Regelwerks beim Vorsteuerabzug beitragen.

economiesuisse begrüsst auch das vorgeschlagene modulare Reformvorgehen. Dringenden und eher technischen Reformbedürfnissen muss dabei der Vorrang gegeben werden. Der Bericht nennt als Beispiele Verbesserungen bei der Saldosteuerersatzmethode und im Bereich der Nicht-Umsätze, die Öffnung der Stellvertretungsregelung oder die Beschränkung der Mithaftung bei der Gruppenbesteuerung. Im Weiteren gibt es kurzfristigen Reformbedarf beim Verzugszinssatz oder bei der Verjährungsfrist. Von Bundesrat und Eidg. Steuerverwaltung wird die Ausarbeitung einer Vorlage auf dieser Basis erwartet. Rasch umsetzbare Massnahmen dürfen wegen des Zeitbedarfs der politisch anspruchsvolleren Reformaspekte nicht auf die lange Bank geschoben werden.

Neben den gesetzlichen Reformaspekten braucht es weiterhin auch zahlreiche Verbesserungen im Bereich der Praxis. Das Instrument des gemischten MWST-Konsultativgremiums zur Schaffung einer einfach umsetzbaren Mehrwertsteuer ist diesbezüglich durch die Eidg. Steuerverwaltung noch verstärkt zu nutzen.

Insgesamt zeigt der Bericht die Problemfelder der Schweizer Mehrwertsteuer auf, er schafft Transparenz und bietet konkrete Lösungsansätze. Darin liegt sein Verdienst. So wird endlich offiziell anerkannt, dass der im internationalen Vergleich tiefe Mehrwertsteuersatz zum grossen Teil durch die unecht befreiten Branchen der Banken, Versicherungen, Immobilien usw. (Taxe-occulte-Effekt) quersubventioniert wird. Auch auf die teilweise fiskalische Kollision der MWST mit der Stempelabgabe wird hingewiesen. Unbegründete Vorsteuerkürzungen für Spenden, Kapitaleinlagen, Dividenden und andere Transfers, die keine Umsätze darstellen und darum ausserhalb der MWST liegen, werden richtigerweise als systemwidrig bezeichnet. Schritte gegen den Formalismus, Massnahmen für KMU sowie Verbesserungen beim Rechtsschutz werden zu Recht gefordert.“

(Medienmitteilung vom 16. Mai 2006)

terte Möglichkeiten der Anwendung der Saldosteuer-satzmethode oder die Umstellung vom Erbringer- zum Empfängerortsprinzip als Auffangregel bei der Besteuerung grenzüberschreitender Leistungen. Auch könnte auf formelle Tatbestandsvoraussetzungen im Gesetz verzichtet werden, der glaubhafte Nachweis einer Exportleistung oder der Berechtigung zum Vorsteuerabzug sollte für den Vorsteuerabzug genügen.

- *Verbesserungen am Verfahrens- und Steuerstrafrecht:* Auf Beweismittelbeschränkungen, wie sie heute für Zeugeneinvernahmen oder Urkundenbeweise gelten, sollte verzichtet werden, steuerpflichtige Personen sollten entdeckte Mängel straffrei nachdeklarieren können, die Möglichkeit erneuter Nachbelastungen nach einer MWST-Kontrolle sollte eingeschränkt werden. Bezugsprovisionen an eine steuerpflichtige Person als Entschädigung für die Selbstveranlagung oder die Umstellung auf ein gemischtes Veranlagungssystem mit der Einreichung einer definitiven Abrechnung durch die steuerpflichtige Person und einer rechtsverbindlichen Veranlagungsanzeige durch die Steuerverwaltung ähnlich dem Vorgehen bei den direkten Steuern werden als weitere Massnahmen zur Prüfung im Rahmen der geplanten Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagen.

#### **Modulares Vorgehen bei der geplanten Revision**

Der Bericht nimmt schliesslich zur geplanten Vernehmlassungsvorlage Stellung. Er empfiehlt ein modulares Vorgehen, bei dem Verbesserungen in punktuellen Bereichen separat neben Elementen einer „idealen“ MWST vorgeschlagen werden. Dieses Vorgehen soll sicherstellen, dass dringende, zum Teil seit dem Bericht „10 Jahre MWST“ bekannte Reformbedürfnisse ob der politischen Schwergewichtsthemen der Steuerausnahmen und des Einheits-satzes nicht auf die lange Bank geschoben werden. In einem flexiblen Gesetzgebungsprozess kann eher technisch-orientierten Verbesserungen der Vorrang gegeben werden, ohne dass Vorentscheide im Zusammenhang mit weitergehenden Reformen getroffen werden müssen. economiesuisse hat sich im Rahmen eines „Betroffenheitsgesprächs“ gegenüber dem Beauftragten Spori klar für ein solches Vorgehen ausgesprochen und diese Position in einer Eingabe an das EFD im Anschluss an die Veröffentlichung des Berichts Spori mit konkreten Vorschlägen für rasch umsetzbare Gesetzesänderungen bekräftigt (vgl. Kasten).

<sup>3</sup> <http://www.economiesuisse.ch/d/content.cfm?upid=319AD5D0-9A5F-477B-9A5FD8E109559F98&type=pdf&filetype=pdf>

#### **Wirtschaft für rasch umsetzbare Gesetzesänderungen**

Folgende Massnahmen wurden Bundesrat Merz zur Berücksichtigung im Rahmen der geplanten Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagen:<sup>3</sup>

1. Verbesserungen bei der Saldosteuer-satzmethode (Umsatzlimiten und Fristen).
2. Einschränkung der Solidarhaftung bei der Gruppenbesteuerung.
3. Gewährung des Vorsteuerabzugs im Zusammenhang mit Dividenden sowie dem Erwerb und der Veräusserung von Beteiligungen sowie im Rahmen von Umstrukturierungen.
4. Empfängerortsprinzip bei Analyseleistungen.
5. Öffnung der Stellvertreterregelung.
6. Marktgerechter Verzugszinssatz.
7. Verkürzung der Verjährungsfrist.
8. Erhöhter Rechtsschutz nach MWST-Revisionen.

Die Vorschläge wurden von einer Gruppe von MWST-Experten aus dem Kreis interessierter Mitgliederorganisationen von economiesuisse erarbeitet. Der Schweizerische Gewerbeverband und Mitgliederverbände unterstützen die Vorschläge. Die Massnahmen sind aus Expertensicht besonders dringlich und sollten im Wege eines beschleunigten Verfahrens behandelt werden. Das EFD hat die Aufnahme der Vorschläge in die Vernehmlassungsvorlage zugesagt.

#### **Gesetzesrevision: Vernehmlassung im Winter 2006/2007**

Nach dem Unterbruch der Arbeiten an einer Vernehmlassungsvorlage im Jahr 2005 arbeitet die ESTV gegenwärtig an einer neuen Vernehmlassungsvorlage zur Revision des MWST-Gesetzes. Der Fahrplan sieht vor, dass ein Vorschlag für ein revidiertes MWST-Gesetz noch Ende 2006 oder spätestens Anfang 2007 interessierten Kreisen zur Prüfung vorgelegt wird.

Inhaltlich soll der Vernehmlassungsvorschlag auf dem Bericht Spori basieren. Den Grundsatzbeschluss für eine Totalrevision des MWST-Gesetzes hat der Bundesrat dabei bereits diesen Februar gefällt. Der Beschluss steht im Einklang mit der (späteren) gleichlautenden Empfehlung im Bericht Spori, dass nur im Rahmen einer umfassenden Revision und Neugestaltung des MWST-Gesetzes die Probleme der MWST von Grund auf angegangen und einer optimalen Lösung zugeführt werden können.

Zum konkreten Inhalt der Vorlage ist heute nur so viel bekannt, dass Varianten der Reform zur Vernehmlassung gelangen sollen.

### MWST-Praxis: mehr Pragmatismus

Im zweigleisigen Reformansatz, den der Bundesrat seit dem Bericht „10 Jahre MWST“ verfolgt, stellen Praxisvereinfachungen die zweite Stossrichtung neben Verbesserungen am MWST-Gesetz dar. Ein per 1. Januar 2005 in Kraft getretenes Massnahmenpaket brachte erste Praxisänderungen in Bereichen wie der Rechnungsstellung, dem Eigenverbrauch oder dem grenzüberschreitenden Verkehr;<sup>4</sup> ein zweites Massnahmenpaket per Juli 2005 brachte weitere Vereinfachungen bei der Kombination von Leistungen und der direkten Stellvertretung, daneben Änderungen in sehr spezifischen Bereichen wie der Rauchgaskontrolle, der Durchführung vom Sportanlässen oder der mehrwertsteuerlichen Behandlung von Praxisgemeinschaften.<sup>5</sup>

Ungleich breitere Wirkung verspricht von einer diesen Mai vom Bundesrat beschlossenen Änderung der Verordnung zum MWST-Gesetz auszugehen. Ein neuer Artikel verlangt, dass bei einem Formmangel künftig keine Steuernachbelastungen mehr vorgenommen werden, wenn dem Bund kein Steuerausfall entstanden ist.<sup>6</sup> Die Änderung, die als „Pragmatismus-“ oder „Formalismus“-Bestimmung“ bekannt ist und auf eine Motion von Nationalrat Philipp Müller zurückgeht („Keine MWST-Nachforderungen allein aus formalistischen Gründen“, 05.3743), wird in dreifacher Form umgesetzt:

- als Generalklausel, welche die neue Bestimmung angelehnt an die Motion Müller allgemein festhält (neuer Artikel 45a der Verordnung zum MWST-Gesetz),
- als spezifische Bestimmung für den Bereich der Rechnungsstellung (neuer Art. 15a der Verordnung zum MWST-Gesetz),
- als spezifische Bestimmung für den Bereich der Margenbesteuerung (neuer Art. 14 Abs. 2 der Verordnung zum MWST-Gesetz).

Im Zusammenhang mit der Rechnungsstellung sollen zum Vorsteuerabzug künftig auch Rechnungen zugelassen werden, die die gesetzlichen Anforderungen an Namen und Adresse von Leistungserbringer- bzw. -empfänger nicht vollumfänglich erfüllen; bei der Margenbesteuerung

### Das MWST-Konsultativgremium

Das MWST-Konsultativgremium, das aus Anlass einer Interpellation von alt Nationalrat Raggenbass (03.3086) vom Bundesrat im Jahr 2004 gegründet wurde, bezweckt eine einfach umsetzbare MWST. Zu den Aufgaben des Gremiums zählen die Stellungnahme und die Abgabe von Empfehlungen zu geplanten Verwaltungsanordnungen und Praxisfestlegungen. Weiter äussert sich das Gremium im Rahmen von Vernehmlassungsverfahren. Im Gremium sind neben Verbänden der Steuerpraxis, dem SECO, den Kantonen und Konsumentenverbänden die Wirtschaftsdachverbände economiesuisse und Schweizerischer Gewerbeverband sowie SwissHoldings und Swissem vertreten. Den Vorsitz führt der Chef der Hauptabteilung MWST der ESTV.

Für die Wirtschaft stellt das Konsultativgremium ein wichtiges Instrument dar, um auf eine wirtschaftsverträgliche MWST-Praxis hinzuwirken. economiesuisse ist bestrebt, seinen Einfluss in diesem Sinn geltend zu machen.

soll der Hinweis auf die MWST und die Margenbesteuerung auf der Rechnung künftig toleriert werden. Generell wird die ESTV angewiesen, geltende Formvorschriften nicht überspitzt formalistisch, sondern pragmatisch anzuwenden. Die neue Bestimmung gilt ab sofort – bzw. ab Inkrafttreten per 1. Juli – für alle pendenten Fälle. Für die konkrete Praxisanwendung hat die ESTV eine Praxismitteilung für den Bereich der Rechnungsstellung per 1. Juli erlassen.<sup>7</sup> Praxismitteilungen zur Generalklausel (eigentlicher „Pragmatismus“-Artikel) und zur Margenbesteuerung stehen in Bearbeitung und sollen bis zum November publiziert werden. In die Arbeiten ist das MWST-Konsultativgremium einbezogen, ein gemischtes Gremium zur Vereinfachung der MWST, in dem auch economiesuisse vertreten ist (vgl. Kasten).

<sup>4</sup> Praxisänderungen ab 1. Januar 2005, Eidg. Steuerverwaltung, Hauptabteilung Mehrwertsteuer.  
<http://www.estv.admin.ch/data/mwst/d/mwstg/druckpdf/610.526-01d.pdf>

<sup>5</sup> Praxisänderungen ab 1. Juli 2005, Eidg. Steuerverwaltung, Hauptabteilung Mehrwertsteuer.  
<http://www.estv.admin.ch/data/mwst/d/mwstg/druckpdf/610.526-02d.pdf>

<sup>6</sup> Verordnung zum Bundesgesetz für die Mehrwertsteuer (MWSTGV), Änderung.  
<http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/2746.pdf>

<sup>7</sup> Rechnungsstellung durch den Leistungserbringer (Art. 37 Abs. 1 MWSTG) – Vorsteuerabzug beim Leistungsempfänger (Art. 38 Abs. 1 und 2 MWSTG sowie Art. 15a1 MWSTGV).  
[http://www.estv.admin.ch/data/mwst/d/praxis/pdf/pm\\_300606\\_1.pdf](http://www.estv.admin.ch/data/mwst/d/praxis/pdf/pm_300606_1.pdf)



### Standpunkt economiesuisse

Der letztjährige Entscheid von Bundesrat Merz gegen eine „kleine“ und für eine „grosse“ MWST-Reform hat dieses wichtige Reformvorhaben zweifellos verzögert, ihm aber auch eine neue Qualität gegeben. economiesuisse hat die Stossrichtung einer möglichst „idealen“ MWST von Anfang an unterstützt, im Wissen, dass einzelne Massnahmen im Zusammenhang mit einer radikalen, streng wirtschaftstheoretischen Kriterien folgenden Vereinfachung wahrscheinlich nur schwer umsetzbar sind. Der Bericht Spori hat diese Vermutung bestätigt. Einzelne der heute bestehenden Steuerausnahmen werden aus technischen Gründen nicht aufhebbar sein, weil sachgerechte Konzepte zur allgemeinen Besteuerung fehlen. Alle übrigen Ausnahmereiche könnten der MWST unterstellt werden, wobei der Beschluss, dies zu tun, vorab ein politischer ist. Dasselbe gilt für den Entscheid, die heute bestehenden Steuersätze abzuschaffen und den Einheitssatz einzuführen.

Systematisch richtig sowie aus Vereinfachungsperspektive wünschbar wäre ein konsequentes Vorgehen bei der Taxe occulte: Systematisch falsche Vorsteuerkürzungen bei Nicht-Umsätzen sollten aufgehoben und (verbleibende) Steuerausnahmen bei vollem Vorsteuerabzugsrecht echt befreit werden. Nur durch ein in diesem Sinn konsequentes Vorgehen kann die MWST von der Last der Unternehmenssteuer befreit und zur transparenten Konsumsteuer optimiert werden. Die Diskussion, ob der MWST-Satz, durch die Taxe occulte subventioniert, möglichst tief oder konform der Auslegung der MWST als einer Konsumsteuer möglichst „richtig“ sein soll, sollte im Interesse der Akzeptanz der MWST und, damit verbunden, der Nachhaltigkeit der geplanten Gesetzesrevision geführt werden.

economiesuisse unterstützt in diesem Sinn eine Totalreform der MWST, fordert aber gleichzeitig auch Massnahmen zur raschen Entlastung der Steuerpflichtigen. Dass

solche Massnahmen wichtig und machbar sind, hat der Bericht Spori aufgezeigt. Die Schubladisierung der bis zur Vernehmlassungsreife ausgearbeiteten Vorschläge für dringende Gesetzesanpassungen im Bericht „10 Jahre MWST“ 2005 erscheint vor diesem Hintergrund doppelt bedauerlich: Sowohl der Bericht Spori in seinen Vorschlägen für punktuelle Verbesserungen als auch die Wirtschaft in ihrer Eingabe an Bundesrat Merz für rasch umsetzbare Gesetzesänderungen greifen auf einen Teil dieser Vorschläge zurück, was deren unveränderte Dringlichkeit unter Beweis stellt. Der Bundesrat und die ESTV sollten hier „verlorenes Terrain“ wieder gutmachen und die in Bearbeitung stehende Revisionsvorlage entsprechend „modu-

lar“ ausgestalten. Der Beurteilung im Bericht Spori, dass rasch umsetzbare Gesetzesänderungen wegen des Zeitbedarfs der politisch anspruchsvolleren Re-

formaspekte nicht auf die lange Bank geschoben werden dürfen, ist kaum etwas entgegenzuhalten.

Im praktischen Bereich verspricht der neue Pragmatismus-Artikel nach den beiden eher spezifischen Massnahmenpaketen im letzten Jahr grundlegende und weitreichende Änderungen. Mit dem neuen Artikel wird erstmals auf breiter Front dem Umstand Rechnung getragen, dass viele Probleme der MWST weniger system- oder gesetzesbedingt sind, als aus dem behördlichen Vollzug herrührend. Die neuen Bestimmungen richten sich denn auch weniger an die Steuerpflichtigen als an die ESTV selber, indem der externen Kontrolle (Revision) vom Bundesrat ein pragmatisches Verhalten bei der Feststellung von Abweichungen von formellen Vorschriften aufgetragen wird. Die Praxismitteilung zum neuen „Pragmatismus“-Artikel, in deren Erarbeitung economiesuisse einbezogen ist, wird genauer über die Anwendungsfelder der neuen Bestimmung Auskunft geben. Die laufenden Arbeiten im Rahmen des MWST-Konsultativgremiums deuten darauf hin, dass die ESTV bereit ist, massgeblich zum Abbau des Formalismus

---

**„economiesuisse unterstützt eine Totalreform der MWST, fordert aber gleichzeitig Massnahmen zur raschen Entlastung der Steuerpflichtigen.“**

---

beizutragen, und zwar über den engeren Bereich der Rechnungsstellung hinaus. Rechtliche Beurteilungen in diesem Zusammenhang sollten einer möglichst breiten, an einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise orientierten Anwendung der neuen Bestimmungen nicht im Weg stehen. Wo Widersprüche zwischen der neuen Praxis und dem MWST-Gesetz unauflösbar sind, können Bereinigungen im Rahmen der geplanten Gesetzesrevision erfolgen.

---

**Rückfragen:**

frank.marty@economiesuisse.ch