



Eidgenössische Steuerverwaltung
Hauptabteilung Mehrwertsteuer
Schwarztorstrasse 50
3003 Bern

Zürich, 11. Juni 2004

Postulat Raggenbass / Mehrwertsteuer Evaluation

Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zum Postulat Raggenbass Stellung zu nehmen.

In einer breit angelegten Vernehmlassungsumfrage haben wir unsere Basis um Antworten gebeten zu den im Postulat aufgeführten Fragen. Die Unterlage im Anhang enthält die wichtigsten Punkte, auf welche unsere Mitglieder hinweisen. Bevor wir auf Ihre konkreten Fragen eingehen, möchten wir unsere grundsätzliche Haltung darlegen:

1. Der **Übergang** von der WuSt zur MwSt wird **im Grundsatz positiv** bewertet. Die Verbesserungen gegenüber WuSt sind vor allem für exportorientierte Unternehmen eindeutig. Kaskadeneffekte/ Mehrfachbesteuerung sind weitgehend verschwunden (Ausnahme Finanzindustrie). Den Standortvorteil eines im europäischen Vergleich eher tiefen Steuersatzes gilt es zwingend zu bewahren. Allfällige Steuersatzerhöhungen müssen bei den direkten Steuern entsprechend kompensiert werden.
2. **Mängel** liegen vor allem bei der Anwendung. Folgende Verbesserungen sollten vorgenommen werden:
 - die administrativen Anforderungen sind praxisnah auszugestalten;

- die Rechtssicherheit ist zu verbessern (Komplexität verringern, Broschüren kommunikationstauglich machen, Verbindlichkeit sicherstellen und ein schnelles Ruling, Vereinheitlichung von Begriffen und Prinzipien, Bestimmungen nach der wirtschaftlichen Betrachtungsweise auslegen);
 - die Haltung der Verwaltung bei Fehlern muss wirtschaftsfreundlich sein, und die Steuerprüfung soll möglichst effizient und kooperativ erfolgen.
3. Der Fokus muss auf den Erhalt der **Wettbewerbsneutralität** und der **Standortattraktivität** gelegt werden:
- Zinsen und Pauschalen für den Vorsteuerabzug sind markt- bzw. branchenkonform festzulegen;
 - Zur Vermeidung der Taxe occulte sind Ausnahmetatbestände ohne Vorsteuerabzug zu vermeiden oder eine Option für deren Besteuerung einzuführen;
 - Die Harmonisierung mit EU-Richtlinien ist anzustreben (um Doppelbesteuerung bzw. -belastungen zu verhindern)
 - Die Mitarbeit auf EU-Ebene soll verstärkt werden bezüglich der Eruiierung der Vor- und Nachteile im Hinblick auf eine eventuelle Unterstellung der Sachversicherungen und damit zusammenhängender Rückversicherungen unter die MwSt-Pflicht unter gleichzeitiger Aufhebung der Stempelabgabe auf Versicherungsprämien;
 - Verbesserungen sind um Bereich der Gruppenbesteuerung vorzunehmen (vgl. Stellungnahme Industrieholding)
 - ebenso ist dem Problem der Vorsteuerkürzungen bei gemischten Holdings zu begegnen (vgl. ebenda)
 - die Saldobesteuerung muss erweitert und die Steuersätze müssen attraktiv gestaltet werden.

Fasst man die Aussagen unserer Mitglieder zusammen, ergeben sich die **Antworten von economiesuisse** wie folgt:

Frage 1 – Wie hat sich der Übergang von der Wust zur Mehrwertsteuer bewährt?

Die Bewertung unserer Mitglieder fällt zum grösseren Teil positiv aus. Die MwSt hat sich für eine Mehrzahl der Unternehmen im Grundsatz bewährt (Vorsteuerabzug und Elimination Schattensteuer). Der Übergang zu einer im Wesentlichen eurokompatiblen Lösung war richtig, insbesondere vor dem Hintergrund der schwerwiegenden Nachteile der Wust für unsere Exportwirtschaft. Der Systemwechsel an sich hat insgesamt gut funktioniert. Unabhängig von den unter Punkt 2 bis 8 beanstandeten Probleme machen nicht nur KMU auf die beträchtlichen Investitionen in den Bereichen Finanzbuchhaltung, EDV, Controlling und Personalschulung aufmerksam. Generell betrachten Unternehmen der Dienstleistungsbranche die Umstellung auf aufwendiger.

Frage 2 – Inwieweit haben sich die konkreten Regelungen der MwSt als allgemeine Konsumsteuer bewährt, insbesondere auch bezüglich der Betrugsanfälligkeit?

Die MwSt als allgemeine Konsumsteuer hat sich eher bewährt. Das Missverhältnis zwischen direkten und indirekten Steuern wurde ein Stück weit korrigiert.

Allgemein wird aber das Regelwerk als ausufernd, kompliziert und widersprüchlich wahrgenommen. Das System insgesamt gilt als ausgesprochen formalistisch (z. B. formelle Anforderungen an die Rechnungsstellung, bez. Export-/Import Nachweis, bei Rechnungen für gruppeninterne Dienstleistungen); die Anwendung der Regeln durch die Steuerbehörden ist häufig pedantisch. Kostenfolgen aufgrund unbeabsichtigter Fehler bei der Versteuerung von Vor- und Umsatzsteuern werden wiederholt als gravierend bezeichnet. Ebenso kritisiert werden die hohen, nicht markt-konformen Verzugszinsen (5%).

Die Betrugsanfälligkeit gilt hingegen als sehr gering. Wo Fehler auftreten, sind diese grossmehrheitlich unfreiwillig und systembedingt. Vor allem KMU sehen sich oft ausserstande, das komplizierte Regelwerk 100%-korrekt anzuwenden (Grosszahl an Ausnahmebestimmungen, Rechtsunsicherheiten betreffend Erhebungs- und Abrechnungsprozessen, verschiedene Formvorschriften beim Abzug der Vorsteuern, widersprüchliche Angaben in Broschüren und Wegleitungen u. v. m.).

Frage 3 – Inwieweit werden die Unternehmungen durch die Umsetzung belastet, und inwieweit kann hier künftig eine Entlastung geschaffen werden?

Den administrativen Aufwand bezeichnen allen Befragten als beträchtlich. Generell kritisiert werden die Komplexität der Steuer und ihre Handhabung. Die grosse Zahl von gesetzlichen Grundlagen, Broschüren, Merkblätter stellen vor allem KMU vor grosse Probleme. Die Sicherstellung des korrekten Ablaufs ist zeit- und kostenintensiv. Erschwerend wirken die mangelnde Systematik, Widersprüchlichkeiten und der oft geringe Praxisbezug im Regelwerk. Wiederholt wurde auch der Eindruck geäussert, die Steuerbehörden hätten ihr damals abgegebenes Versprechen, mit der MwSt eine einfach zu handhabende Konsumsteuer einzuführen, gebrochen im Bemühen, die Erträge der MwSt durch eine fortlaufende Verschärfung der Regeln zu maximieren.

Als besonders belastend werden die häufigen Satzanpassungen betrachtet. Diese sind zeitraubend und belasten die Administrationen unverhältnismässig (z. B. periodengerechte Abgrenzung der Umsätze). Die verursachten Zusatzkosten können die Unternehmen nur schwer umsetzen.

Die Versicherungsbranche führt den zu tiefen Vorsteuerabzug an (10%). Er führt im Ergebnis zu administrativ aufwendigen Zuordnungen der steuerpflichtigen Umsätze zu den Vorsteuern. Weitere Kritikpunkte sind: die Schattensteuer-Problematik, die Erschwerung von M&A-Transaktionen durch Bestimmungen über die Solidarhaftung

von Gruppenmitgliedern, Abweichungen zu EU-Regelungen trotz grosser Ähnlichkeiten.

Als *Massnahmen zur Entlastung* der Unternehmen werden u.a. genannt:

- radikale Vereinfachung des Systems (Deregulierung und Optimierung);
- strikte Zielorientierung von Massnahmen und Kontrollen;
- Verzicht auf unsinnige Satzanpassungen (z. B. um 0.1%);
- Festlegung von markt- bzw. branchenkonformer Zinsen und Pauschalen für den Vorsteuerabzug;
- vollständige Harmonisierung mit EU-Richtlinien (z. B. zur Vermeidung von Doppelbesteuerung bzw.- belastungen);
- Wegfall der Verpflichtung, den genauen Namen des Unternehmens gemäss HR-Eintrag bei der Rechnungsstellung anzuführen;
- Entfall der Regelung, dass eine Vorsteuer-Rückerstattung auf Restaurant-Rechnungen über 200 Franken nicht möglich ist, wenn der genaue Name des Unternehmens auf der Rechnung fehlt;
- Der nachträgliche Eintrag der MwSt-Nummer auf einer Lieferanten-Rechnung muss möglich sein.

Frage 4 – Wo sind in der Umsetzung Schwachstellen und Mängel festgestellt worden?

Bemängelt wird allgemein die Ruling-Praxis durch die ESTV. Spezifisch: lange Bearbeitungszeiten bzw. Nichtbeantwortung von Anfragen; die mangelnde Verbindlichkeit von Antworten; eine restriktive, formalistische Auslegung des MwStG; der Wille, alles abschliessend zu regeln, was zu Ausuferungen führt mit Lösungen ohne Praxisbezug; Probleme bei den Fristigkeiten (zu lang, zu kurz, Inkongruenzen); allgemein ein exzessiver Formalismus und Willkür bei der Anwendung von Regeln und Vorschriften.

Weiter kritisiert werden Unklarheiten bei der Abfassung von Regelungen, Lücken bei der Publikation und Widersprüche in Wegleitungen, Broschüren (verschiedene Aussagen zu denselben Fragen). Die Folgen dieser Unzulänglichkeiten haben die Unternehmen zu tragen (Rechtsunsicherheiten, die zu Abrechnungsfehlern führen, die mitunter hohe Nachbelastungen zur Folge haben).

MwST-Kontrollen werden sehr oft als pingelig, schikanös, teilweise aggressiv empfunden.

Frage 5 – Inwieweit hat die Gerichtspraxis zu einem Anpassungsbedarf geführt?

Allgemein scheint eher die Verwaltungspraxis denn die Gerichtspraxis zu Anpassungen geführt zu haben. Konkrete Aussagen zur Gerichtspraxis wurden von den Befragten kaum gemacht.

Beobachtet wurde, dass Gerichtsentscheide sich nicht immer mit der Praxis der ESTV deckten. Wo die Gerichtspraxis sich an der Rechtsprechung des EUGH orientierte, bestand der Eindruck, dass dies ausschliesslich in Fällen war, wo EUGH-Regelungen zugunsten der ESTV ausgefallen waren.

Die Konsequenzen von Gerichtsentscheiden sind zum Teil einschneidend für die Betroffenen. Als Beispiele werden genannt:

- Annahme einer steuerbaren Marketingleistung im „Sponsoring“-Bereich, auch wenn ganz klar eine Spendenabsicht im Vordergrund steht;
- Qualifizierung seitens der ESTV von gewissen Sanierungsleistungen als ausgenommene Umsätze, was eine Kürzung der Vorsteuern zur Folge hat;
- Tendenz bei der ESTV, erfolgreich durchgesetzte Urteile bei weiteren Steuerpflichtigen rückwirkend anzuwenden, während negative Urteile nur bei jenen Steuerpflichtigen rückwirkend anerkannt werden, die ausdrücklich Vorbehalte angebracht haben.

Frage 6 – Wie könnte das MwSt-System vereinfacht werden?

Generell wünschen die Unternehmen weniger starren Formalismus, mehr Flexibilität und eine stärkere Orientierung an der Praxis. Spezifisch wurden genannt:

- die Festlegung realistischer Vorsteuerabzugspauschalen
- erhöhte Umsatzgrenzen für die Saldobesteuerung (nach Meinung vieler KMUs liegen hier die grössten Einsparungspotentiale);
- eine drastische Reduktion der Beleganforderung für Vor- wie Umsatzsteuern;
- eine flexiblere Ausgestaltung der Abrechnungszeiträume;
- der Wechsel von quartalsweiser auf eine jährliche Abrechnung.

Ferner wünschen sehr viele Unternehmen, dass Vorschriften und Verwaltungsanweisungen systematischer gegliedert sind, klarer in der Aussage, übereinstimmend, wo Beziehungen bestehen, und allgemein sehr viel stärker am Grundsatz der Wesentlichkeit orientiert sind.

Ausnahmen, Sonderregelungen, Vorschriften sollten radikal gekürzt und Abrechnungs-Formulare überarbeitet werden. Ferner sollten Sprachregelung und Praxis von Zollverwaltung und ESTV aufeinander abgestimmt werden, wobei Handlungsbedarf auf Seite MwSt besteht.

Schliesslich fordern viele Kreise der Wirtschaft, in die Erarbeitung von Wegleitungen und Praxisfestlegungen einbezogen zu werden. Der Austausch zwischen ESTV und kompetenten Vertretern der Wirtschaftspraxis findet viel zu selten statt. Misstrauen dominiert, wo Partnerschaft nötig wäre.

Vor diesem Hintergrund begrüssen wir die Einberufung des MwSt-Konsultativgremiums. Das Zusammenwirken von Verwaltung und Wirtschaft ermög-

licht Synergiepotentiale, die in beiderseitigem Interesse bestmöglich ausgenutzt werden sollen.

Frage 7 – In welcher Form bzw. Ausgestaltung ist die MwSt in die neue Finanzordnung überzuführen?

Mehrheitlich wird eine Ausgestaltung analog derjenigen bei der direkten Bundessteuer bevorzugt (Steuern sind befristet, in Form einer allgemeinen Kompetenznorm in der Bundesverfassung).

Aus Gründen der Komplexität und des Wettbewerbs befürwortete eine Mehrheit den Verzicht auf eine differenzierte Ausgestaltung der Steuersätze.

So dann ist jede Erhöhung der Mehrwertsteuer, so sie sich als unvermeidlich erweist, zwingen mit einer entsprechenden Senkung der direkten Steuern zu kompensieren. Nur so ist die Steuerquoteneutralität von Systemanpassungen gewährleistet und die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit langfristig auf eine sichere Basis gestellt. Unkompensierte Erhöhungen der MwSt würden die Schweizer Wirtschaft, die Konsumenten, die Kantone und Gemeinden sowie den Bund selbst belasten, ohne unbedingt die erwarteten Mehreinnahmen zu erzielen. Insbesondere für KMU stellt die MwSt bereits heute eine grosse administrative Belastung dar. Zudem muss die steuerliche Attraktivität der Schweiz – eine der wichtigsten Pfeiler unserer Standortqualität – unbedingt erhalten bleiben.

Schliesslich gehen alle Teilnehmer an der Befragung einig, dass Steuersatzerhöhungen in jedem Fall weiterhin dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden müssen.

Frage 8 – Welche sind die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der MwSt (auch im Hinblick auf den Unternehmensstandort Schweiz)

Die Antworten zu diesem Punkt fallen unterschiedlich aus.

Eine Mehrheit der Befragten sehen in der MwSt einen konkreten Schritt in Richtung verbesserte Konkurrenzfähigkeit der Schweizer Wirtschaft. Genannt werden die erhöhte Wettbewerbsfähigkeit durch die Elimination der Schattensteuer bei Industrie- und Gewerbe, Vorteile für die Exportwirtschaft durch den Abzug der MwSt auf Exporten, das geringere Ausmass von Wettbewerbsverzerrungen durch die Gleichbehandlung von Importen gegenüber lokalen Erzeugnissen sowie Wettbewerbsvorteile durch die noch tiefe MwSt im europäischen Vergleich.

Finanzdienstleister auf der anderen Seite führen Belastungen der Unternehmen durch die MwSt an. Sie verweisen a) auf Doppelbelastungen, Wettbewerbsverzerrungen und Standortnachteile durch den Ausschluss der Vorsteuerabzugsmöglichkeit und den daraus entstehenden Effekt der Schattensteuer; b) auf Kaskadeneffekte durch die Anwendung des Stempels und der Belastung durch die MwSt auf jeder Stufe; c) auf die fehlende Möglichkeit der grenzüberschreitenden Gruppenbesteuerung und

die Tatsache, dass firmeninterne Transaktionen über Grenzen hinweg als Dienstleistungsimporte betrachtet und damit durch die MwSt belastet werden; d) auf die unvollständige Gleichstellung von Schweizer Unternehmen mit EU-Unternehmen, was sich zum Beispiel im Fehlen des vollen Vorsteuerabzugs auf Leistungen äussert, die an Personen in Drittländern erbracht werden. Massnahmen bei der MwSt zur Stärkung des Finanzplatzes Schweiz werden von Finanzdienstleistern als dringend wünschbar erachtet.

Wir bedanken uns für Ihre Aufmerksamkeit und verbleiben mit hochachtungsvollen Grüssen,

economiesuisse

Dr. Pascal Gentinetta
Mitglied der Geschäftsleitung

Dr. Frank Marty
Projektleiter

Anhang :

- Ausgewählte Antworten und Anregungen der Mitglieder