

Weichenstellung für eine neue, moderne Mehrwertsteuer

Der Bundesrat hat die Botschaft für ein neues Mehrwertsteuergesetz verabschiedet. Die Mehrwertsteuer soll deutlich einfacher, rechtssicherer und transparenter werden. Die zweiteilige Reformvorlage bringt eine Entlastung der Unternehmen im ersten Teil und eine darüber hinausgehende Vereinfachung sowie einen Wachstumsbeitrag durch die Einführung des Einheitssatzes im zweiten Teil. Sie stellt die Weichen für eine neue, moderne, deutlich bessere Mehrwertsteuer.

Position economiesuisse

Der Vorschlag des Bundesrats stellt eine ausgereifte Grundlage für das von Politik und Wirtschaft gleichermassen unterstützte Vorhaben einer Totalrevision des überholungsbedürftigen Mehrwertsteuergesetzes dar. Eine konsequente Reform einschliesslich der Schaffung eines tiefen Einheitssatzes und der möglichst weitgehenden Aufhebung der Steuer ausnahmen entlastet nicht nur die Unternehmen, sondern wirkt sich auch volkswirtschaftlich positiv aus. Die Reform sollte zügig beraten und mindestens im ersten Teil rasch umgesetzt werden.

25. August 2008

Nummer 15

dossierpolitik

Weichenstellung für eine neue, moderne Mehrwertsteuer

Breite Unterstützung einer Totalrevision

Vor Jahresfrist schloss der Bundesrat die Vernehmlassung zur Vereinfachung des Bundesgesetzes über die Mehrwertsteuer ab. Die Vernehmlassungsvorlage brachte ein total revidiertes neues Mehrwertsteuergesetz zum Vorschlag. Die Mehrwertsteuer sollte von Grund auf neu aufgezo-gen, technisch vereinfacht und verbessert werden. Darüber hinaus wurden die Schaffung eines einheitlichen Steuersatzes und die Aufhebung eines grossen Teils der heutigen Steuerausnahmen zur Diskussion gestellt. Wie die Vernehmlassungsergebnisse zeigten, bestand in breitesten Kreisen Einigkeit über die Notwendigkeit einer technischen Reform: Das Mehrwertsteuergesetz gilt es grundlegend zu vereinfachen und besser zu strukturieren, die Rechtssicherheit zu verbessern und den Formalismus abzubauen. Das zentrale Scharnier des Vorsteuerabzugs soll systematisch richtig neu geregelt werden. Nicht ohne Widerspruch blieb in der Vernehmlassung der Einheitssatz. Vor allem direkt betroffene Interessengruppen äusserten sich teilweise kritisch. Zwei im Anschluss an die Vernehmlassung publizierte wissenschaftliche Berichte untermauerten und veranschaulichten die volkswirtschaftlich positiven Folgen.¹ Im Januar 2008 fällte der Bundesrat den Grundsatzentscheid, am Einheitssatz festzuhalten und ihn, als konsequente Ergänzung der technischen Reform, dem Parlament im Rahmen einer Sammelbotschaft vorzulegen.

economiesuisse für Einheitssatz als sachgerechte Lösung

economiesuisse hatte sich positiv zum Vernehmlassungsvorschlag geäussert (vgl. dossierpolitik vom 16. Juli 2007). Der Vorschlag brachte lang verlangte, massgebliche technische Verbesserungen. Auch die Schaffung eines tiefen Einheitssatzes, verbunden mit der möglichst weitgehenden Aufhebung der Steuerausnahmen, wurde von breiten Kreisen der Wirtschaft unterstützt. Die Meinungen waren auch hier nicht ungeteilt. Jedoch wurde auch in kritischeren Kreisen anerkannt, dass aus übergeordneten steuersystematischen, ordnungspolitischen und volkswirtschaftlichen Gründen der Einheitssatz die grundsätzlich sachgerechte Lösung darstellt. Auch die schweizerische Hotellerie, die von der Umstellung auf den Einheitssatz besonders betroffen würde, unterstützt heute den Einheitssatz.

Mit dem Grundsatzentscheid vom Januar hatte der Bundesrat die Bereinigung der Mehrwertsteuerbotschaft der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) bis zum Sommer in Auftrag gegeben. Die Botschaft wurde am 25. Juni verabschiedet.

Botschaft zur Vereinfachung der Mehrwertsteuer

Zweiteilige Botschaft mit technischem Teil und Einheitssatz

Die Botschaft zur Vereinfachung der Mehrwertsteuer hat zwei Teile. Der erste Teil – „Totalrevision des Mehrwertsteuergesetzes zur Entlastung der Unternehmen“ – ist analog dem Grundmodul der Vernehmlassungsvorlage technisch orientiert. Er enthält ein formal wie inhaltlich überarbeitetes, in weiten Teilen neues Mehrwertsteuergesetz. Der zweite Teil – „Totalrevision des Mehrwertsteuergesetzes zur Förderung der Wirtschaft und des Wachstums“ – enthält die bereits in der Vernehmlassung separat behandelte Umstellung auf den Einheitssatz und die Aufhebung eines grossen Teils der heutigen Steuerausnahmen. Ebenfalls Bestandteil des zweitens Teils ist ein „Bundesbeschluss über die Vereinfachung der Mehrwertsteuer“, der auf Verfassungsstufe die mit dem Einheitssatz verbundenen notwendigen Anpassungen vornimmt. Die beiden Teile der Sammelbotschaft stellen separate Vorlagen dar und können vom Parlament frei beraten werden.

¹ Studie Bodmer: <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/01197/index.html?lang=de>
Studie ecoplan: <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/01199/index.html?lang=de>

Teil A: Totalrevision des Mehrwertsteuergesetzes zur Entlastung der Unternehmen

Einfachere, transparentere, kundenfreundlichere Mehrwertsteuer

Vorlage A schlägt dem Parlament ein vollständig überarbeitetes, neues Mehrwertsteuergesetz vor. Das Mehrwertsteuergesetz wurde neu gegliedert, sprachlich vereinfacht und in der Klarheit und Verständlichkeit verbessert. In der Systematik wurden verschiedene grundlegende Änderungen vorgenommen, zu denen die Neuordnung der Steuerpflicht, die Eingrenzung des Steuerobjekts und die Anknüpfung des Vorsteuerabzugs an die Unternehmereigenschaft gehören. Die materiellen Änderungen umfassen rund 30 Massnahmen. Weitere rund 25 Änderungen wurden beim Verfahren und bei den Strafrechtsbestimmungen vorgenommen. Das Verfahren soll insgesamt speditiver werden, die Steuerpflichtigen erhalten mehr Rechte. Bei den Strafrechtsbestimmungen gilt es, eine breitflächige Kriminalisierung der Steuerpflichtigen zu vermeiden. Insgesamt wird das Mehrwertsteuergesetz deutlich einfacher, transparenter und „kundenfreundlicher“. Die Rechtssicherheit, die heute ungenügend ist, wird verbessert. Zur besseren Rechtssicherheit trägt nicht zuletzt der weitgehende Verzicht auf formelle Anforderungen bei.

Klarere Gesetzessystematik

Gesetzessystematik

Das Mehrwertsteuergesetz ist neu klarer gegliedert in folgende Teile:

- Allgemeine Bestimmungen (Artikel 1–9)
- Inlandsteuer (Artikel 10–43)
- Bezugsteuer (Artikel 44–48)
- Einfuhrsteuer (Artikel 49–63)
- Verfahrensrecht für die Inland- und die Bezugsteuer (Artikel 64–97)
- Strafbestimmungen (Artikel 98–105)
- Schlussbestimmungen (Artikel 106–114)

Art. 1 Abs. 1

„Der Bund erhebt eine allgemeine Verbrauchssteuer nach dem System der Netto-Allphasensteuer mit Vorsteuerabzug (Mehrwertsteuer). Die Steuer bezweckt die Besteuerung des nichtunternehmerischen Endverbrauchs im Inland.“

Wirtschaftlichkeit der Erhebung

1. Teil: Allgemeine Bestimmungen

Die Allgemeinen Bestimmungen umfassen den Gegenstand und die Grundsätze der Mehrwertsteuer. Zentrale Begriffe werden definiert.

Das Mehrwertsteuergesetz nimmt neu eine *Zweckbestimmung* vor: Gegenstand der Mehrwertsteuer ist die steuerliche Belastung des nichtunternehmerischen Endverbrauchs im Inland (Artikel 1). Diese Zweckbestimmung ist wichtig, weil sie die klare Einordnung der Mehrwertsteuer ermöglicht. Die Mehrwertsteuer belastet als allgemeine Verbrauchssteuer den Konsum. Die steuerliche Belastung der unternehmerischen Wertschöpfung ist hingegen nicht der Zweck der Mehrwertsteuer. Die Steuer wird aus rein praktischen Gründen bei den Unternehmen erhoben. Zu den zentralen und bereits im bestehenden Gesetz enthaltenen Grundsätzen gehört deshalb auch die Überwälzbarkeit. Beim Gegenstand der Mehrwertsteuer fehlt im neuen Gesetz der Eigenverbrauch. Der Eigenverbrauch wird künftig keinen Steuertatbestand für sich mehr darstellen, sondern – systemrichtig – lediglich eine Vorsteuerkorrekturregel.

Zu den Grundsätzen der Steuer zählt neu die *Wirtschaftlichkeit der Entrichtung*. Sie besagt, dass den Bedürfnissen und Anliegen der Unternehmen bei der Gesetzgebung und bei den Festlegungen der Praxis besondere Beachtung zu schenken ist. Unternehmen sollen so wenig Zeit und Kosten wie möglich aufwenden müssen, um die Mehrwertsteuer für den Bund zu erheben. Eine ähnliche Bestimmung findet sich im *Grundsatz der schonenden Behandlung* beim Verfahren (Artikel 64): Die Steuerpflichtigen sollen durch die Steuererhebung nur soweit belastet werden, als dies für die Durchsetzung des Gesetzes zwingend erforderlich ist.

Art. 3 Bst. c.

„Leistung: Die Einräumung eines verbrauchsfähigen wirtschaftlichen Wertes an einen Dritten in Erwartung eines Entgelts.“

Artikel 3 definiert als zentralen mehrwertsteuerlichen Begriff die Leistung. Die Botschaft führt den Begriff ausführlich aus. Entscheidende Kriterien des Begriffs sind die „Einräumung eines wirtschaftlichen Wertes“ (andernfalls die Grundlage für eine *Mehrwertsteuer* fehlt), die „Verbrauchsfähigkeit“ dieses Wertes (andernfalls kein Konsum vorliegt), die Einräumung dieses Wertes „an einen Dritten“ (andernfalls es sich um Eigenverbrauch handelt) und dies in „Erwartung eines Entgelts“ (andernfalls die Absicht, d.h. das subjektive Element, fehlt). Die Definition der Leistung gibt dem Begriff einen klaren Inhalt und grenzt ihn gegenüber Sachverhalten ab, die nicht der Mehrwertsteuer unterliegen, namentlich gegenüber Nicht-Entgelten.

Art. 10 Grundsatz

¹ „Steuerpflichtig ist, wer unabhängig von Rechtsform, Zweck und Gewinnabsicht ein Unternehmen betreibt [...]. Ein Unternehmen betreibt, wer eine auf die nachhaltige Erzielung von Einnahmen aus Leistungen ausgerichtete berufliche oder gewerbliche Tätigkeit selbständig ausübt und unter eigenem Namen nach aussen auftritt.“

2. Teil: Inlandsteuer

Die Inlandsteuer ist vor der Einfuhrsteuer auf Wareneinfuhren und der Bezugsteuer auf Dienstleistungsimporten die wichtigste einzelne Steuerart der Mehrwertsteuer. Das Subjekt der Inlandsteuer (*wer wird besteuert?*) wird neu klar definiert. Steuerpflichtig ist jeder, der ein Unternehmen betreibt. Die Steuerpflicht besteht generell und nicht erst bei Erreichen einer Mindestumsatzgrenze, wie das heute der Fall ist. Um dem Anliegen von Kleinunternehmen nach bürokratischer Entlastung Rechnung zu tragen, ist jedoch analog der heutigen Regelung eine automatische Befreiung für Unternehmen mit geringen Umsätzen vorgesehen (steuerpflichtige Umsätze unter 100'000 Franken im Jahr). Einer der massgeblichen Unterschiede zur heutigen Regelung besteht im Recht, sich der Steuer zu unterstellen (Artikel 11). Weil heute für tiefe Umsätze keine Steuerpflicht besteht, stellt die freiwillige Unterstellung – und damit der Zugang zum Vorsteuerabzug – heute lediglich eine von der Bewilligung der ESTV abhängige Möglichkeit dar (Option). Was also zunächst nach einer Verschärfung aussehen mag – wer ein Unternehmen betreibt ist mehrwertsteuerpflichtig –, stellt tatsächlich also eine Entlastung dar, indem künftig jeder, der ein Unternehmen betreibt, selbst mit geringen oder (noch) fehlenden Umsätzen das Recht hat, sich der Mehrwertsteuer zu unterstellen und entrichtete Vorsteuer in Abzug zu bringen.

Einheitliche Mindestumsatzgrenze von
100'000 Franken

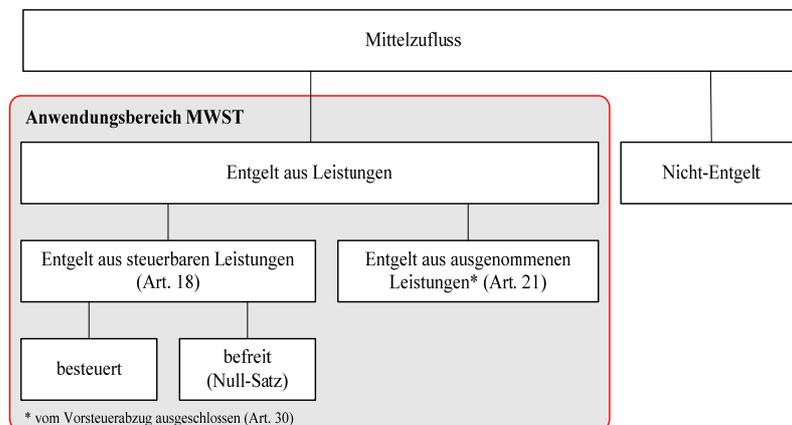
Ergänzend zu dieser Bestimmung steht die Anpassung und Vereinheitlichung der *Mindestumsatzgrenze* auf jährlich 100'000 Franken. Die Anpassung bewirkt, dass eine Reihe von Unternehmen die Steuer nicht mehr abrechnen müssen (etwa 13'000 Unternehmen). Auf der andern Seite werden gewisse Sportvereine und kulturelle Organisationen neu steuerpflichtig, weil die erhöhte Sondermindestumsatzgrenze, zumindest im Teil A der Vorlage, wegfällt.

Klare Definition der Nicht-Entgelte

Das Steuerobjekt (*was wird besteuert?*) wird in Artikel 18 beschrieben. Steuerlich belastet wird die Erbringung einer Leistung gemäss den oben beschriebenen Kriterien gegen ein Entgelt. Nicht Gegenstand der Mehrwertsteuer sind Nicht-Entgelte, d.h. Mittelflüsse wie Subventionen und Spenden, durch Teilhaber geleistete Einlagen in Unternehmen oder Dividenden, die ohne Gegenleistung und damit ausserhalb eines Leistungsaustausches im Sinne der Mehrwertsteuer erfolgen. Als *Einlagen in Unternehmen durch am Unternehmen beteiligte Personen* werden namentlich zinslose Darlehen, Sanierungsleistungen und Forderungsverzichte im Gesetz genannt. Die explizite Aufzählung dieser Mittelflüsse und ihre Abgrenzung zu den steuerbaren Leistungen ist neu und wichtig. Der im heutigen Gesetz ungenügend geregelte Sachverhalt der Nicht-Entgelte stellt seit jeher eine offene Quelle von Fragen und Rechtsstreitigkeiten dar. Die geplante Gesetzesbestimmung sollte einige der Unklarheiten beseitigen, wobei Optimierungen gerade in diesem wichtigen Bereich noch möglich sind. Die in diesem Zusammenhang vor allem interessierende Frage des Vorsteuerabzugs wird im Grundsatz klar geregelt: Was nicht der Mehrwertsteuer unterliegt (Nicht-Entgelte), kann auch keinen Einfluss auf den Vorsteuerabzug haben. Nicht-Entgelte haben entsprechend keine Vorsteuerabzugskürzungen zur Folge, es sei denn, sie stehen im Zusammenhang mit Subventionen und Spenden (vgl. unten).

Der Anwendungsbereich und die Begriffe der Mehrwertsteuer sind neu klarer geregelt. *Entgelte* stehen *Nicht-Entgelten* gegenüber, die nicht unter die Mehrwertsteuer fallen (und damit grundsätzlich auch keinen Einfluss auf die Vorsteuer haben). Entgelte stammen entweder aus *steuerbaren* oder *ausgenommenen* Leistungen. (Echt) *befreite* Leistungen sind ebenfalls steuerbar, werden aber mit dem Null-Satz belastet. Anders als bei den ausgenommenen Leistungen ist hier der volle Vorsteuerabzug möglich.

Grafik 1: Anwendungsbereich der Mehrwertsteuer



Quelle: Botschaft

Neuordnung des Vorsteuerabzugs

Eine grundlegende Neuregelung erfährt der *Vorsteuerabzug* (Artikel 29). Der Vorsteuerabzug stellt das Grundscharnier einer funktionierenden Mehrwertsteuer nach dem schweizerischen Allphasensystem dar. Er soll anders als heute an keine besondere Verwendung für steuerbare Zwecke mehr gebunden sein. Im Rahmen der unternehmerischen Tätigkeit soll er von den Steuerpflichtigen unbeschränkt geltend gemacht werden können. Es besteht ein gesetzlicher Anspruch. Sofern die Vorsteuer bezahlt ist, werden vom Gesetz auch keine besonderen Formen des Nachweises mehr verlangt. Kein Anspruch auf Vorsteuerabzug besteht nach wie vor bei ausgenommenen Leistungen, sofern für sie nicht optiert wurde. Eine Vorsteuerkorrektur muss ferner bei Eigenverbrauch vorgenommen werden (Artikel 32)². Umgekehrt kann die Vorsteuer geltend gemacht werden, wenn die Bedingungen für den Vorsteuerabzug nachträglich gegeben sind (Einlageentsteuerung, Artikel 33).

Keine Vorsteuer Kürzung bei Nicht-Entgelten (Ausnahmen: Subventionen und Spenden)

Die Neuordnung des Vorsteuerabzugs ist ein Meilenstein der neuen Mehrwertsteuergesetzgebung. Der Verzicht auf die Koppelung des Vorsteuerabzugs an einen spezifischen, geschäftlich begründeten Zweck löst viele Probleme, die in der Vergangenheit Anlass zu Rechtsunsicherheit und Rechtsmittelverfahren gaben. Namentlich die Frage, wann eine Zweckbindung stark genug ist, damit der Vorsteuerabzug als berechtigt angesehen werden kann, wird obsolet. Auch Unternehmen, die geringe oder (noch) keine Umsätze machen (Beispiel Start-ups), haben das Recht, gemäss der Grundidee, dass die Mehrwertsteuer den privaten Endkonsum, nicht aber die unternehmerische Tätigkeit belasten soll, entrichtete Vorsteuer abzuziehen bzw. zurückzuverlangen. Geregelt wird in diesem Zusammenhang auch die Frage der Nicht-Entgelte, die neu zu keiner Kürzung des Vorsteuerabzugs mehr führen dürfen (Artikel 34). Eine Ausnahme von der Regel stellen Subventionen und Spenden dar, die zwar auch Nicht-Entgelte sind, aus finanzpolitischen Gründen aber vom Vorsteuerabzugsrecht bis auf Weiteres ausgeschlossen bleiben sollen.³ Die Neuregelung des Vorsteuerabzugs schafft massgebliche Vereinfachungen, beseitigt eine wichtige Quelle von

² Die in der Praxis immer wieder Probleme bereitende Bestimmung, nach der bei Auslagen für Verpflegung und Getränke nur 50 Prozent zum Vorsteuerabzug berechtigen, soll gemäss Botschaft gestrichen werden.

³ Diese Bestimmung ist vorläufig. Der Bundesrat hält in der Botschaft fest, dass der Vorsteuerabzug für Subventionen (und Spenden) gemäss deren Qualifikation als Nicht-Entgelte denkbar ist unter der Bedingung, dass gleichzeitig die Subventionen gekürzt werden. Ohne diese Massnahme hätte der Verzicht auf Vorsteuerabzugskürzungen eine (indirekte) Subventionserhöhung zur Folge (Subventionen fliessen heute über die Vorsteuerabzugskürzung teilweise wieder an den Bund zurück). Zur Lösung der Frage ist die Zusammenarbeit der Kantone erforderlich. Eine Lösung soll im Teil B der Vorlage angestrebt werden. Ist dies nicht möglich, soll gemäss Vorstellung des Bundesrats an der Vorsteuerabzugskürzung festgehalten werden. Die Frage der Spenden hat nicht dieselbe finanzpolitische Bedeutung und sollte unabhängig von der Subventionsfrage behandelt werden können.

Weitgehender Verzicht auf Nachweisbestimmungen	<p>Taxe occulte und steht im Einklang mit entsprechenden Regelungen der EU. Ein Standortnachteil für Schweizer Unternehmen wird beseitigt.</p> <p>Was den <i>Formalismus</i> anbelangt, werden vom Gesetz keine besonderen Nachweisbestimmungen mehr verlangt. Der Leistungsempfänger hat jedoch nach wie vor das Recht, eine Rechnung zu erhalten, die bestimmten Mindestanforderungen genügt. Diese Anforderungen werden ähnlich wie heute aufgelistet (Artikel 27). Sie sind nicht mehr absolut, sondern nur noch „in der Regel“ zu erfüllen. Weitere Nachweisbestimmungen, wie sie noch in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagen wurden, sind im Gesetzesvorschlag keine mehr enthalten. Die vom Bundesrat angestrebte „Entformalisierung“ der Mehrwertsteuer wurde in diesem Sinn konsequent umgesetzt.</p>
Steuerforderung nach dem Saldoprinzip: Steuerschuld minus Vorsteuer	<p>Neue Wege beschreitet der Gesetzesvorschlag auch bei der Abrechnungsmethode (Artikel 35). Zum einen wird die vereinfachte Abrechnung über die Saldosteuersatzmethode ausgeweitet, was einem alten Anliegen vor allem gewerblicher Kreise entspricht. Zum andern, und grundsätzlich, wird die <i>Steuerforderung</i> neu definiert, und zwar (auf eine Steuerperiode bezogen) als Differenz zwischen der abgerechneten (und damit geschuldeten) Steuer und dem Vorsteuerguthaben (Saldoprinzip). Heute werden die ausgangs- und einkangsseitigen Elemente separat betrachtet und, bei einer Kontrolle oder einem Verfahren, auch separat behandelt. Die Umstellung auf das Saldoprinzip entspricht nicht nur besser dem Gedanken der schweizerischen Mehrwertsteuer, der gemäss der Vorsteuerabzug ein integraler Bestandteil ist und nicht separat oder gar nachrangig behandelt werden kann. Das Saldoprinzip hat auch praktische Verbesserungen für die Steuerpflichtigen zur Folge, namentlich im Bereich der Rechtssicherheit und des Strafrechts.</p>
Explizite Regelung der Rechtskraft	<p>Zur besseren Rechtssicherheit trägt auch die <i>Regelung der Rechtskraft</i> bei. Die Rechtskraft einer Steuerforderung ist heute gesetzlich nicht geregelt und wird in der Praxis einseitig zugunsten der Steuerverwaltung ausgelegt. Gemäss dem heute in der Schweiz praktizierten Verständnis des Selbstveranlagungsprinzips füllt der Steuerpflichtige eine Steuerabrechnung aus und begleicht darauf gestützt seine Steuerschuld. Eine Überprüfung der Steuerabrechnung durch die Verwaltung findet anders als bei den direkten Steuern nicht statt. Der Steuerpflichtige hat keine Gewähr, dass die von ihm eingereichte Abrechnung akzeptiert wird und die von ihm bezahlte Steuer definitiv ist. Dies zumindest bis zum Ablauf der Verjährungsfrist, die heute absolut 15 Jahre beträgt. Findet eine Steuerkontrolle statt und stellt die ESTV eine Ergänzungsabrechnung aus, ist auch diese nicht definitiv. Einerseits betrifft sie nur die beanstandeten Bereiche und macht keine Aussage zu den übrigen, nicht kontrollierten oder nicht beanstandeten Bereichen. Andererseits kann die Verwaltung bis zum Ablauf der Verjährungsfrist jederzeit wieder auf die Ergänzungsabrechnung zurückkommen. Der Steuerpflichtige ist demgegenüber an eine vorbehaltlos bezahlte Abrechnung gebunden; hat er eine zu hohe Steuer deklariert und bezahlt, kann er nicht mehr auf seine Deklaration zurückkommen und eine allfällige Steuerrückforderung geltend machen. Die Verwaltung kann ihrerseits zu unrecht gutgeschriebene Steuern wieder zurückfordern. Das Bundesgericht stützt diese einseitige Praxis. Das neue Mehrwertsteuergesetz will diesen unbefriedigenden Zustand ändern. Es sieht erstens vor, dass die Steuerveranlagung bis zum Ablauf der Verjährungsfrist – sie wird absolut auf zehn Jahre verkürzt – für beide Seiten, für die Steuerpflichtigen wie für die Verwaltung, offen bleibt. Steuerpflichtige können auf diese Weise ihre nicht rechtskräftig festgesetzten Steuerdeklarationen nachträglich korrigieren. Weiter wird eine Steuerforderung rechtskräftig und damit abschliessend, wenn eine Steuerkontrolle stattgefunden hat und eine darauf gestützte Einschätzungsmittelung durch die steuerpflichtige Person vorbehaltlos bezahlt wird (Artikel 43). Ist dies der Fall, kann von der Steuerverwaltung später nicht mehr auf die kontrollierte Steuerperiode zurückgekommen werden. Durch die explizite Regelung der Rechtskraft verbessert sich die Rechtssicherheit der Steuerpflichtigen massgeblich.</p>
Empfängerortsprinzip als Grundregel	<p>Weitere wichtige materielle Anpassungen bei der Inlandsteuer sind:</p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>Ort der Dienstleistung</i>: Als Grundregel für den Ort der Dienstleistung gilt künftig statt dem Erbringerortsprinzip (Leistung steuerbar, wo der Leistungserbringer seinen Sitz hat) das Empfängerortsprinzip (Leistung am Empfängerort steuerbar, bei Exporten im Ausland; Artikel 8);

- Verbesserung der Gruppenbesteuerung – *Gruppenbesteuerung*: Die Möglichkeiten der Gruppenbesteuerung werden erweitert: Unternehmen können sich frei zu einer Mehrwertsteuergruppe zusammenschliessen, sofern die Bedingung der einheitlichen Leitung erfüllt ist. Ein Zwang zum Zusammenschluss beispielsweise aller Konzerngesellschaften besteht nicht (mehr). Das Steuersubjekt im Zusammenhang mit der Gruppenbesteuerung wird klarer definiert: Die Gruppe stellt das Steuersubjekt dar, einzelne Unternehmen treten als Steuersubjekte nicht mehr in Erscheinung. Die Mithaftung wird, wie von der Wirtschaft seit Jahren gefordert, eingeschränkt (Artikel 15).
- Neuordnung der Stellvertretung – *Stellvertretung (Zuordnung von Leistungen)*: Die Stellvertretung wird im Sinne der bisherigen Auktionsregel neu geordnet (Artikel 20). Wer im Namen und für Rechnung eines Vertretenen handelt, gilt als Stellvertreter, wenn der Nachweis der Stellvertretung erbracht wird und der Vertretene eindeutig identifiziert werden kann. Das Bestehen eines Stellvertretungsverhältnisses muss dem Leistungsempfänger bekannt gegeben werden, nicht (mehr) aber der Name des Vertretenen.
- Erweiterte Optionsmöglichkeiten – *Option für die Besteuerung ausgenommener Umsätze*: Das Optionsrecht für die freiwillige Besteuerung ausgenommener Leistungen wird erweitert. Mit Ausnahme der Banken- und Versicherungsumsätze kann für sämtliche ausgenommenen Leistungen optiert werden. Bei Immobilien besteht nach wie vor eine Einschränkung für privat genutzte Liegenschaften (Artikel 22). Für geschäftlich genutzte Liegenschaften ist die Option für jedes einzelne Vertragsverhältnis möglich. Im Fall der übrigen Bereiche sind jeweils sämtliche Leistungen zu versteuern. Die Option muss anders als heute nicht mehr fünf, sondern nur noch ein Jahr beibehalten werden.
- Attraktivere Saldosteuersatzmethode – *Saldosteuersatzmethode*: Die Anwendungsmöglichkeiten der vereinfachten Abrechnung werden erweitert. Die maximale Umsatzgrenze wird von drei auf fünf Millionen Franken pro Jahr erhöht, die Steuerzahllastgrenze von 60'000 Franken auf 100'000 Franken. Die Frist zur Beibehaltung der Saldosteuersatzmethode wird auf eine Steuerperiode verkürzt. Nach drei Jahren effektiver Abrechnung kann wieder auf die vereinfachte Methode umgestellt werden (Artikel 38).
- Neue Verjährungsregelung – *Verjährungsfrist*: Die Verjährungsfrist wird neu geregelt und unterteilt in eine Festsetzungsverjährung (Recht der Verwaltung, eine noch nicht rechtskräftige Steuerforderung festzusetzen) und eine Vollstreckungsverjährung (Recht der Verwaltung, eine rechtskräftige Steuerforderung einzutreiben). Die Verjährungsfrist wird insofern angepasst, als nach einer durch die Verwaltung erklärten Verjährungsunterbrechung (z.B. im Zusammenhang mit einer Steuerkontrolle) sich die Festsetzungsverjährung auf zwei Jahre verkürzt (Artikel 42). Das Recht auf Festsetzung der Steuerforderung verjährt in jedem Fall zehn Jahre, nachdem die Steuerforderung entstanden ist (heute 15 Jahre). Nach Ablauf der Festsetzungsverjährungsfrist kann die Selbstveranlagung des Steuerpflichtigen nicht mehr geändert werden. Die geplanten Anpassungen sollten für schnellere Verfahren sorgen und die Rechtssicherheit verbessern. Das Risiko, dass Unternehmen nachträglich nicht mehr überwälzbare Steuern nachzahlen müssen, wird verkleinert.
- Keine Änderung der Steuerausnahmen und der Steuersätze – *Der Katalog der von der Mehrwertsteuer ausgenommenen Leistungen* – heute Artikel 18, neu Artikel 21 – bleibt grundsätzlich unverändert. Eine Neuordnung findet in Teil B der Botschaft statt. Auch was die Steuersätze betrifft, bleiben die heutigen Bestimmungen unverändert (Artikel 26). Der Einheitssatz ist Gegenstand der Vorlage B.

3. Teil: Bezugsteuer

- Nur minimale Anpassungen bei der Bezugsteuer Die Bezugsteuer (heute Steuer auf dem Bezug von Dienstleistungen von Unternehmen mit Sitz im Ausland) besteuert den Bezug von Dienstleistungen von Unternehmen mit Sitz im Ausland. Dem Empfängerortsprinzip folgend, ist hier nicht der Erbringer einer Leistung steuerpflichtig, sondern der Leistungsempfänger; die Bezugsteuer wird nur bei dem Empfängerortsprinzip unterliegenden Dienstleistungen angewendet. Der Bezugsteuer unterliegen alle bereits für die Inlandsteuer Steuerpflichtigen, die Dienstleistungen von Unternehmen mit Sitz im Ausland beziehen. Zudem muss jedermann die Steuer entrichten, der genannte Dienstleistungen im Wert von jährlich mehr als 10'000 Franken bezieht. Steuerbar sind alle Dienstleistungen, für die ein Dienstleistender mit Sitz in der Schweiz ebenfalls

hätte Mehrwertsteuer erheben müssen. Die Steuer dient dem Ausgleich von Wettbewerbsnachteilen.

Die Bezugsteuer wird im Wesentlichen nach den heute bestehenden gesetzlichen Regelungen weitergeführt. Die vorgeschlagenen Änderungen sind abgesehen von der neuen Gesetzessystematik minim.

4. Teil: Einfuhrsteuer

Abstimmung mit dem neuen Zollgesetz

Die Einfuhrsteuer belastet die Einfuhr von Gegenständen einschliesslich der darin enthaltenen Dienstleistungen und Rechte mit der Mehrwertsteuer. Zuständig für die Steuererhebung ist nicht die ESTV, sondern die Eidg. Zollverwaltung. Die Eidg. Zollverwaltung ist auch verantwortlich für den die Einfuhrsteuer betreffenden Teil der Gesetzesrevision.

Gegenüber dem heutigen Mehrwertsteuergesetz wurden vor allem redaktionelle Änderungen vorgenommen. In den Grundsätzen bleibt die Einfuhrsteuer unverändert. Bestehende Praxen wurden in das neue Gesetz übernommen, teilweise wurden Klarstellungen vorgenommen. Neu ist, dass sich die Verjährung der Einfuhrsteuerschuld nach dem Zollgesetz richtet (Artikel 55). Die Verjährungsfristen werden dadurch unterschiedlich. Während die absolute Verjährungsfrist bei der Einfuhrsteuer weiterhin 15 Jahre beträgt, wird sie bei der Inland- und der Bezugsteuer auf zehn Jahre verkürzt. Weitere Anpassungen ergeben sich gemäss Botschaft aufgrund der Einführung des neuen Zollgesetzes, so beispielsweise im Bereich der Verzugs- und Vergütungszinse (Artikel 56 und 60).

5. Teil: Verfahrensrecht für die Inland- und Bezugsteuer

Nachträgliche Korrekturen ohne Konsequenzen („Finalisierung“)

Wichtige Neuerungen im Verfahrensrecht betreffen das *Auskunftsrecht* – auf schriftliche Anfrage erhält die steuerpflichtige Person innert angemessener Frist eine rechtsverbindliche Antwort zu den mehrwertsteuerrechtlichen Konsequenzen eines konkret umschriebenen Sachverhalts (Artikel 68) – sowie die Möglichkeit (aber auch die Pflicht), *Mängel in der Abrechnung* bis 180 Tage nach Ende einer Steuerperiode zu *korrigieren* (Artikel 71).⁴ Diese als „Finalisierung“ bezeichnete Bestimmung ist wichtig, weil sie dem Steuerpflichtigen die Möglichkeit gibt, ohne strafrechtliche Konsequenzen die Ermittlung der Mehrwertsteuerschuld im Rahmen der Umsatzabstimmung bzw. der Jahresabrechnung auf Grundlage der definitiven Buchhaltungszahlen korrekt vorzunehmen. Die viertel- oder (bei der Saldosteuerersatzmethode) halbjährlichen Abrechnungen sind in diesem Sinn künftig provisorisch. Sie können – und müssen – bis zu einem halben Jahr nach Beginn des neuen Geschäftsjahres bei Bedarf noch korrigiert werden, ohne dass dies strafrechtliche Folgen hätte. Die ESTV gewährt Erleichterungen, wenn die steuerpflichtige Person aufgrund von schwierig zu ermittelnden systematischen Fehlern nicht in der Lage ist, die Abrechnung korrekt zu erstellen.

Ergänzend zur (neu) klaren Bestimmung der Rechtskraft wird die in der Vergangenheit heftig kritisierte Steuerkontrolle neu geordnet. Die Steuerkontrolle ist gemäss Gesetzesvorschlag innert einem Jahr abzuschliessen, und zwar durch eine Einschätzungsmitteilung (Artikel 78). Die Einschätzungsmitteilung hält den Umfang der Steuerschuld in der kontrollierten Periode fest. Wird die Einschätzungsmitteilung durch den Steuerpflichtigen vorbehaltlos akzeptiert und bezahlt, wird die Steuerforderung, wie oben dargestellt, rechtskräftig und kann anschliessend nicht mehr in Frage gestellt werden, auch nicht durch die Verwaltung. Gemäss dem neuen Saldoprinzip spielt es inskünftig keine Rolle mehr, ob im Rahmen einer Kontrolle allenfalls nur die Ausgangsseite (Steuer auf Umsätzen) oder nur die Eingangsseite (Vorsteuer) geprüft wird. Die in der Einschätzungsmitteilung enthaltene Steuerforderung bezieht sich immer auf die gesamte Steuerschuld. Diese Anpassung stellt

⁴ Neu unterscheidet das Gesetz zwischen der Steuerperiode und der Abrechnungsperiode. Die Steuerperiode ist mit dem Kalenderjahr oder (alternativ) dem Geschäftsjahr identisch und umfasst bei der effektiven Abrechnungsmethode vier vierteljährliche Abrechnungsperioden. Die Steuerschuld bezieht sich stets auf die Steuerperiode.

Revision des Mehrwertsteuergesetzes: Wichtige Anliegen der Wirtschaft

- Zweckbestimmung und neuer Grundsatz der Entrichtungswirtschaftlichkeit (Art. 1)
- Klare Definition der „Leistung“ (Art. 3)
- Empfängerortsprinzip als Grundregel für den Ort der Dienstleistung (Art. 8)
- Neuordnung der Steuerpflicht ohne Mindestumsatzgrenze (Art. 10)
- Neuordnung Gruppenbesteuerung und Beschränkung der Mithaftung (Art. 13/15)
- Definition der Nicht-Entgelte als Mittelflüsse ausserhalb des Anwendungsbereichs der Mehrwertsteuer; keine Vorsteuerabzugskürzungen (Art. 18 bzw. Art. 34)
- Neuregelung der Stellvertretung (Art. 20)
- Ausweitung des Optionsrechts (Art. 22)
- Entformalisierung (Art. 28 und weitere)
- Unbeschränkter Vorsteuerabzug im Rahmen der unternehmerischen Tätigkeit (Art. 29)
- Abschaffung des baugewerblichen Eigenverbrauchs (Art. 32)
- Steuerforderung nach Saldoprinzip (Art. 37)
- Ausweitung der Saldosteuersatzmethode (Art. 38)
- Verkürzung der Verjährungsfristen (Art. 42)
- Explizite Regelung der Rechtskraft der Steuerforderung (Art. 43)
- Veröffentlichung von Praxisfestlegungen ohne zeitlichen Verzug (Art. 64)
- Grundsatz der schonenden Behandlung (Art. 64)
- Anspruch auf rechtsverbindliche Auskunft (Art. 68)
- Nachträgliche Korrektur von Abrechnungsfehlern, „Finalisierung“ (Art. 71)
- Kontrolle auf Verlangen (Art. 78)
- Abschliessende Wirkung und zeitliche Begrenzung von Steuerkontrollen (Art. 78)
- Freie Beweiswürdigung (Art. 81)
- Erweiterte Erlassmöglichkeiten (Art. 91)
- Marktkonforme Verzugs- und Vergütungszinsen (Art. 107)
- Gesetzliche Regelung des Mehrwertsteuer-Konsultativgremiums (Art. 108)

Marktgerechter Verzugs-
und Vergütungszins

für die Steuerpflichtigen eine massgebliche Verbesserung der Rechtssicherheit und einen Ausgleich der Stellung gegenüber der Steuerverwaltung in einem zentralen Bereich dar. Hat eine Kontrolle stattgefunden – sie kann künftig verlangt werden –, ist der Steuerpflichtige sicher, dass die von der ESTV in Form der Einschätzungsmitteilung festgesetzte Steuerforderung definitiv ist und die kontrollierte Steuerperiode für sein Unternehmen nicht mehr neu aufgerollt werden kann. Kann sich der Steuerpflichtige mit der Einschätzungsmitteilung nicht einverstanden erklären, muss er ein Verwaltungsverfahren auslösen.

Weitere Neuerungen beim Verfahrensrecht betreffen etwa folgende Bereiche:

- *Beweismittel*: Es gilt neu der Grundsatz der freien Beweiswürdigung. Das Gelingen eines Nachweises darf nicht vom Vorliegen bestimmter Beweismittel abhängig gemacht werden. Auch der Beweis mittels Zeugenanrufung wird künftig gemäss Gesetzesvorschlag zulässig sein (Artikel 81);
- *Zahlungserleichterungen*: Ist die fristgerechte Steuerzahlung durch eine steuerpflichtige Person mit einer erheblichen Härte verbunden, kann die ESTV die Zahlungsfrist erstrecken oder Ratenzahlungen bewilligen (Artikel 89);
- *Bezugsverjährung*: Ergänzend zur Festsetzungsverjährung wird für den Bezug der Steuer durch die Steuerbehörden eine Bezugsverjährung mit einer Frist von fünf Jahren vorgeschlagen (Artikel 90);
- *Steuererlass*: Die Erlassmöglichkeiten werden ausgeweitet, namentlich kann z.B. eine einzig aufgrund der Nichteinhaltung einer formellen Vorschrift geschuldete Steuer erlassen werden (Artikel 91);
- *Rückerstattung von Steuern*: Eine bezahlte, aber nicht geschuldete Steuer kann künftig zurückgefordert werden, sofern die Steuer noch nicht rechtskräftig festgesetzt ist (Artikel 93).

6. Teil: Steuerstrafrecht

Das Strafrecht der Mehrwertsteuer wurde für die Vernehmlassungsvorlage ausgebaut. Die Wirtschaft kritisierte die erweiterten Strafrechtsbestimmungen unter der Befürchtung, dass sie eine Handhabe bieten könnten für eine breitflächige Kriminalisierung der Steuerpflichtigen. Die Vorbehalte wurden für die Botschaft teilweise berücksichtigt.

Fragen stellen sich heute insbesondere noch im Zusammenhang mit der geplanten Neuregelung der Steuerhinterziehung. Die Steuerhinterziehung ist im Gesetzesvorschlag in einer Weise offen formuliert, dass einer grossen Zahl denkbarer Tatbestände und Sachverhalte strafrechtliche Relevanz beigemessen werden kann. Das Strafmass ist zudem durchwegs hoch festgelegt. Gegenüber dem geltenden Gesetz wurden teilweise Verschärfungen vorgenommen.

Auch wenn das Anliegen, mehrwertsteuerrechtliche Straftatbestände wirksam ahnden zu können, berechtigt ist, stellen sich die geplanten Strafbestimmungen als überzogen dar. Aus dem Mehrwertsteuerstrafrecht sollte klar zum Ausdruck kommen, dass bei einer Selbstveranlagungssteuer nur die einzelne, vorsätzlich begangene, schwerwiegende fehlbare Handlung strafrechtlich relevant sein kann. (Fahrlässige) Fehler „normaler“ Steuerpflichtiger werden auch in einem total revidierten, einfacheren Mehrwertsteuergesetz nicht zu vermeiden sein. Solche Fehler sollten klarerweise nicht Gegenstand des Strafrechts sein. Der Tatbestand der Steuerhinterziehung sollte auf solche Fälle nicht angewendet werden können.

7. Teil: Schlussbestimmungen

Die Schlussbestimmungen regeln die Kompetenzen von Bundesrat und Eidgenössischem Finanzdepartement bei der Festlegung der Ausführungsbestimmungen. Das Eidgenössische Finanzdepartement wird neu angewiesen, die Verzugs- und Vergütungszinssätze marktüblich festzulegen und periodisch anzupassen (Artikel 107). Die marktgerechte Festlegung der Verzugszinse entspricht einem alten Anliegen der Wirtschaft, das seine Ursache darin findet, dass der Verzugszins der Mehrwertsteuer unverändert seit Jahren bei fünf Prozent liegt und damit weit über dem allgemeinen Zinsniveau. Das Mehrwertsteuer-Kon-

sultativgremium wird schliesslich im Gesetz verankert (Artikel 108). Dieses Gremium aus Vertretern der Wirtschaft (einschliesslich economiesuisse), der Steuerpraxis, der Wissenschaft, der Konsumenten, der Kantone und der Bundesverwaltung berät Anpassungen des Mehrwertsteuergesetzes sowie der gestützt darauf erlassenen Ausführungsbestimmungen und Praxisfestlegungen.

Auswirkungen

Der erste Teil der Botschaft bringt für sämtliche Steuerpflichtigen massgebliche Entlastungen. Die Botschaft schätzt die jährlichen Einsparungen der Wirtschaft gestützt auf eine unabhängige Studie aus dem Jahr 2007 konservativ auf zehn Prozent. Bei Entrichtungskosten von geschätzten 1,5 Mrd. Franken ergeben sich jährliche Einsparungen von 150 Mio. Franken.

Schritte in Richtung gemischte
Veranlagung

Gemäss der Vorgabe des Bundesrats soll die Reform der Mehrwertsteuer ohne Steuerausfälle durchgeführt werden. Dieser Grundsatz wird erfüllt. Allfällige geringfügige Mindereinnahmen sind vor einem Gesamtsteueraufkommen von 20 Mrd. Franken zu relativieren. Eine gewisse Verschiebung der Verantwortlichkeiten weg von den Steuerpflichtigen hin zur Verwaltung ist zu begrüssen. Die Mehrwertsteuer stellt auch nach der Revision eine Selbstveranlagungssteuer dar, bei der die Unternehmen bis hin zur Ablieferung der Steuer sämtliche Aufgaben übernehmen und die damit verbundenen Risiken ohne Entschädigung tragen. Dass durch gewisse Massnahmen (Kontrolle auf Verlangen, Rechtskraft durch Einschätzungsmitteilung) die Mehrwertsteuer einen Schritt in Richtung gemischtes Veranlagungsverfahren macht, ist in diesem Sinn zu unterstützen.

Probleme der Wettbewerbs- und der unternehmerischen Entscheidungsverzerrungen durch Steuerausnahmen und die Mehrzahl der Steuersätze werden im Teil A der Botschaft nicht gelöst. Sie werden im Teil B angegangen. Vorlage B führt die Mehrwertsteuerreform noch einen bedeutenden Schritt weiter.

Teil B: Totalrevision des Mehrwertsteuergesetzes zur Förderung der Wirtschaft und des Wachstums

„Nur eine signifikante Änderung des Mehrwertsteuerrechts bringt umfassende und dauerhafte Vereinfachungen und Erleichterungen. Zu diesen Änderungen gehören die Abschaffung möglichst aller Ausnahmen sowie auch ein einheitlicher Steuersatz.“
(Botschaft, S. 25)

Teil B der Botschaft, der die Förderung von Wirtschaft und Wachstum bezweckt, schlägt die Schaffung eines Einheitssatzes anstelle der heutigen drei Steuersätze (Normalsatz 7,6 Prozent, Beherbergungssatz 3,6 Prozent, reduzierter Satz 2,4 Prozent) und die Aufhebung eines grossen Teils der heutigen Steuerausnahmen vor. Der Einheitssatz würde 6,0 Prozent betragen, was ein gegenüber heute gleich hohes Steueraufkommen sichern würde. Auf den Einheitssatz würde aus sozialpolitischen Gründen ein Zuschlag von 0,1 Prozentpunkten erhoben (sozialpolitisches Korrektiv).

Teil B entspricht in weiten Teilen dem Modul „Einheitssatz“ des Vernehmlassungsvorschlags. Unterschiede betreffen den Katalog der Steuerausnahmen, den Vorschlag des sozialpolitischen Korrektivs und die Finanzierung der Einlageentsteuerung.⁵

Steuerausnahmen

Heute expansiver Katalog der Steuerausnahmen

Vorlage B schlägt vor, einen grossen Teil der heutigen Steuerausnahmen zu streichen (von der Steuer ausgenommene Leistungen; heute Artikel 18 des Mehrwertsteuergesetzes). Viele heute von der Steuer ausgenommene Leistungen würden steuerbar und damit vorsteuerabzugsberechtigt. Dies gilt vor allem für Leistungen der Bereiche Gesundheit, Sozialwesen, Bildung und Forschung, Kultur, Sport und die reservierten Dienste der Post, wobei heute schon zahlreiche Leistungen in allen diesen Bereichen der Steuer unterstellt sind. Die unterschiedliche Handhabung der Steuer schafft heute Abgrenzungsprobleme und Wettbewerbsverzerrungen. Unternehmerische Entscheide werden beeinflusst, weil bei ausgenommenen Umsätzen der Vorsteuerabzug nicht möglich ist. Eine Folge davon ist die bekannte *Taxe occulte* (Schattensteuer). Die Schattensteuer stellt den wohl grössten Einbruch in die Systematik der Mehrwertsteuer dar. Sie belastet die Unternehmen anstelle des Konsums. Unternehmen, die von der Steuer ausgenommene Leistungen erbringen, können den Vorsteuerabzug nicht geltend machen, d.h. sie erhalten Mehrwertsteuer, die sie auf den Bezug von Leistungen entrichtet haben, nicht zurückerstattet. Die Schattensteuer hat aufgrund des sehr extensiven Ausnahmekatalogs einen bedeutenden Umfang: Sie umfasst heute einen Drittel des gesamten Mehrwertsteueraufkommens und beträgt damit sechs bis sieben Milliarden Franken jährlich. Von den Steuerausnahmen abzugrenzen sind die echt von der Steuer befreiten Leistungen, das sind an erster Stelle Exporte. Hier wird der Vorsteuerabzug systemkonform voll gewährt (die Mehrwertsteuer belastet den Konsum im Inland).

Weiter bestehende unechte Befreiungen

Die Mehrwertsteuer kann in den neu besteuerten Bereichen gemäss Teil B der Botschaft problemlos erhoben werden. Dies ist anders bei Leistungen, bei denen die Bemessungsgrundlage für die Erhebung einer Mehrwertsteuer schwierig zu ermitteln ist bzw. der Konsumcharakter der Leistungen in Frage steht. Letzteres ist beispielsweise bei Krediten der Fall. Leistungen in den Bereichen *Finanzen und Versicherungen* sollen aus diesen Gründen weiterhin, wie weltweit praktisch überall, von der Steuer ausgenommen bleiben, wobei vor allem im Bereich der Sachversicherungen internationale Bemühungen um die Entwicklung praktikabler Besteuerungsansätze am Laufen sind. Ebenfalls von der Steuer ausgenommen bleiben sollen, neben *hoheitlichen Leistungen, Immobilienumsätze*, sofern sie mit Privaten

⁵ Ebenfalls vorgeschlagen wird eine erhöhte Umsatzgrenze von 300'000 Franken für ehrenamtlich geführte Vereine, einfache Gesellschaften (z.B. Organisationskomitees von Festanlässen) und gemeinnützige Institutionen. Der Vorschlag bezweckt im Fall der Vereine eine administrative Entlastung (die Vereine dürfen nicht buchführungspflichtig sein). Im Fall gemeinnütziger Institutionen steht der Gedanke der steuerlichen Entlastung von Tätigkeiten, die im Interesse der Allgemeinheit liegen, im Vordergrund.

Glücksspielbereich und Ausgleichskassen	<p>getätigt werden (Mietwesen und Immobilienverkauf) – für diese Leistungen soll gemäss Botschaft auch kein Optionsrecht bestehen – sowie Leistungen im Bereich der <i>Landwirtschaft</i>; hier stehen Überlegungen der Wirtschaftlichkeit der Steuererhebung einer Besteuerung entgegen.</p> <p>Zwei weitere Bereiche, die ebenfalls von der Steuer ausgenommen bleiben sollen, sind das Glücksspielwesen und die privaten Ausgleichskassen. Im Bereich der <i>Glücksspiele</i> wird mit der Spielbankenabgabe bereits eine Steuer erhoben, und zudem bereitet die Bestimmung der Bemessungsgrundlage Mühe. Bei den Leistungen der <i>privaten Ausgleichskassen</i> handelt es sich im Wesentlichen um Versicherungsumsätze bzw., bei Leistungen zwischen Ausgleichskassen, um Versicherungsumsätzen vorgelagerte Leistungen.</p>
Unbegründetes sozialpolitisches Korrektiv	<p>Einheitssatz und sozialpolitisches Korrektiv</p> <p>Bereits in der Vernehmlassung wurde vorgeschlagen, zum Ausgleich von Belastungsverschiebungen im Zusammenhang mit der Einführung des Einheitssatzes einen Steuersatzzuschlag zu erheben, dessen Erträge über die Prämienverbilligungen der Krankenkassenversicherung an Haushalte mit tieferem Einkommen zurückverteilt würden. Der Vorschlag sah einen Zuschlag von 0,1 Prozentpunkten vor, der über einen Zeitraum von maximal acht Jahren erhoben würde. Aufgrund der Wachstumsimpulse der Reform wurde davon ausgegangen, dass der Zuschlag anschliessend nicht mehr benötigt würde.</p>
Vernachlässigung der Wachstumswirkungen	<p>Obwohl die Wachstumswirkungen der Reform mittlerweile durch zwei voneinander unabhängige Studien bestätigt wurden – einschliesslich der positiven Wirkungen auf sämtliche erwerbstätigen Haushalte, auch jene mit tiefen Einkommen – und die Belastungsverschiebungen des Einheitssatzes insgesamt geringfügig sind, hat der Bundesrat für die Bereinigung der Vorlage am sozialpolitischen Korrektiv festgehalten und den Vorschlag im Gegenteil noch erweitert, indem das Korrektiv neu permanent sein soll. Der Vorschlag stellt in dieser Form klarerweise eine Steuererhöhung dar (im Umfang von 380 Mio. Franken im Jahr 2012). Er verletzt damit den Grundsatz der Aufkommensneutralität der Reform.</p>
Wirtschaft lehnt unkompenzierte Steuererhöhung von 380 Mio. Franken jährlich ab	<p>economiesuisse hat den Vorschlag aus diesem Grund sowie mit dem Verweis auf die geringfügigen Belastungsverschiebungen und den mit der Erhebung und Verteilung des Korrektivs verbundenen administrativen Aufwand bereits in der Vernehmlassung abgelehnt. Die zwischenzeitlich vorgestellten Gutachten zu den Wachstumswirkungen der Reform bestätigen diese Position.</p>
Finanzierung des nachträglichen Vorsteuerabzugs	<p>Einlageentsteuerung (Finanzierung)</p> <p>Die Finanzierung der Einlageentsteuerung stellte einen weiteren Fragenbereich der Vernehmlassungsvorlage dar. Bereiche, deren Leistungen bei Umstellung auf den Einheitssatz steuerbar würden, hätten Anspruch darauf, entrichtete Vorsteuer im Umfang des verbleibenden Restwerts der bezogenen Vorleistungen oder getätigten Investitionen nachträglich geltend zu machen. Der Umfang der im Rahmen einer solchen Einlageentsteuerung geltend gemachten Vorsteuerbeträge wird auf maximal 1,7 Mrd. Franken geschätzt. Die Frage stellt sich, wie diese Ausgaben finanziert werden können.</p>
Ablehnung eines Steuersatzzuschlags	<p>In der Vernehmlassung wurde ein vorübergehender Mehrwertsteuersatzzuschlag von weiteren 0,1 Prozentpunkten vorgeschlagen. Der Vorschlag stiess auf Kritik und wurde für die Bereinigung der Vorlage fallen gelassen. Die Kritik betraf die administrativen Kosten der Massnahme für die Wirtschaft (Steuersatzumstellung) und die Tatsache, dass die Kosten der Einlageentsteuerung nicht nochmals auf die Unternehmen oder die Konsumenten überwälzt werden sollten, nachdem diese bereits die Belastung der früher nicht rückerstatteten Vorsteuer getragen hatten.</p>
Volle Finanzierung durch den Bund	<p>Gemäss dem neuen Vorschlag der bereinigten Vorlage kommt der Bund für die Kosten der Einlageentsteuerung auf, allerdings sind die genauen Modalitäten noch offen. Denkbar ist eine Finanzierung über den ausserordentlichen Haushalt, wobei die Regeln der geplanten Ergänzung der Schuldenbremse zur Anwendung kommen würden.</p>

Ein Hauptziel der Mehrwertsteuerreform besteht in der Entlastung der Unternehmen. Je konsequenter die Mehrwertsteuer auf gesetzlicher Stufe als allgemeine Verbrauchssteuer umgesetzt wird, desto grösser sind die Entlastungen. Es handelt sich um reine Effizienzgewinne, die keine Steuerausfälle zur Folge haben. Von der grössten Effizienz profitiert die Volkswirtschaft.

Tabelle 1:**Auswirkungen auf die administrativen Kosten der steuerpflichtigen Unternehmen**

Kosteneinsparungen	Vorlage A „Steuergesetz“	Vorlage B „Einheitssatz“ (inkl. Teil A)
Für ein bereits steuerpflichtiges, mit der effektiven Methode abrechnendes Unternehmen	10%	28%
Für ein bereits steuerpflichtiges, mit Saldosteuersatz abrechnendes Unternehmen	16%	32%
Einsparungen für das Total aller steuerpflichtigen Unternehmen	11%	22%

Quelle: Botschaft

Breite positive Auswirkungen
des Einheitssatzes

Auswirkungen

Die Auswirkungen des Einheitssatzes wurden im Zusammenhang mit der Vernehmlassung vom letzten Jahr ausführlich besprochen.⁶ Der Bund hat inzwischen für die einzelnen ausgenommenen Bereiche Zusatzgutachten erstellt, deren Ergebnisse in der Botschaft dargestellt werden. Die beiden volkswirtschaftlichen Gutachten zu den Wachstumswirkungen der Reform – die Studien Bodmer und ecoplan – werden in der Botschaft ebenfalls referiert.

Die Auswirkungen des Einheitssatzes sind klar positiv. Für viele Unternehmen bringt der Einheitssatz gegenüber einer rein technischen Reform weitergehende Entlastungen, die sich in Franken ausgedrückt gesamthaft in einem Umfang von über 400 Mio. Franken jährlich bewegen. Für die Volkswirtschaft ist der Einheitssatz ein Impulsgeber, von dem auch die privaten Haushalte profitieren. Namentlich durch den Abbau der Taxe occulte auf Vorleistungen und Investitionen sowie den tieferen Steuersatz auf Investitionsgütern wird ein Investitions- und Arbeitsanreiz geschaffen, der das Wachstum der Volkswirtschaft um bis zu 0,8 Prozent des BIP anschieben würde. Auf die privaten Haushalte bezogen stellen sich die positiven Effekte des Einheitssatzes fast fünfmal grösser dar als die kurzfristigen Zusatzbelastungen. Pro Haushalt ergibt sich über die Zeit ein Einkommenszuwachs von 100 bis 700 Franken pro Jahr. Ein möglichst tiefer, einheitlicher Steuersatz ist nicht zuletzt auch im Interesse des Standorts Schweiz und damit unseres Werk- und Dienstleistungsplatzes. Auf Stufe Konsum bringt der Einheitssatz – immer gekoppelt an die Aufhebung möglichst vieler Steuerausnahmen – mehr Transparenz und den Wegfall steuerlicher Verzerrungen. Abgesehen von ihrem willkürlichen Charakter (Steuer auf dem Hallenbadeintritt und dem S-Bahn-Billet, nicht aber auf dem Triathlon-Startgeld und der Achterbahn; normaler, hoher Steuersatz auf Windeln und Zahnbürsten, drei Mal tieferer auf Gänseleber und Zuckerwatte), macht die steuerliche Privilegierung bekanntermassen auch verteilungspolitisch keinen Sinn. Die Unter- und Nichtbesteuerung bestimmter Leistungen hat die Überbesteuerung aller übrigen Leistungen zur Folge. Ein möglichst unverzerrter Einheitssatz liegt denn auch deutlich tiefer als der heutige Normalsatz von 7,6 Prozent. Weil sich die Konsummuster angleichen, bezahlen alle Haushalte für die steuerlichen Privilegien. Unter anderem aufgrund des höheren Konsums profitieren hohe Einkommen von reduzierten Steuersätzen doppelt.

Beginn der parlamentarischen Beratung
im August 2008

Weiteres Vorgehen und Würdigung der Botschaft

Die in der Botschaft enthaltenen Revisionen stellen Vorschläge dar, die vom Parlament erst noch beraten werden müssen. Die Beratungen werden Ende August aufgenommen. Erstrat ist der Nationalrat. Zuständig für die Vorberatung ist die Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK). Wie lange die Beratungen dauern werden, und wie sie im Detail verlaufen,

⁶ Vgl. *economiesuisse*, „Konsequente Mehrwertsteuerreform mit tiefem Einheitssatz“, dossierpolitik, 16/2007 (16. Juli 2007).

http://www.economiesuisse.ch/web/de/PDF%20Download%20Files/dosspol_mwst_20070716.pdf

Gut vorbereitete, ausgereifte Vorlage

ist offen und muss, was den Ablauf betrifft, von der nationalrätlichen WAK am Anfang der Vorberatung entschieden werden.

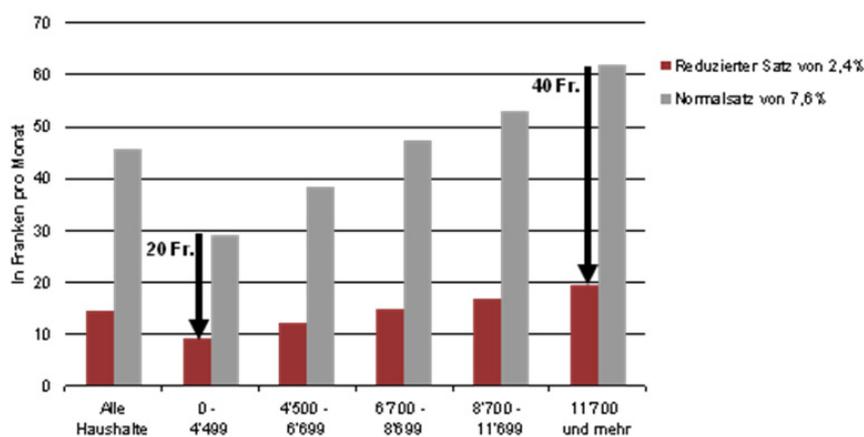
In einer Würdigung der Vorlage ist festzuhalten, dass die Vorlage, wie sie sich heute darstellt, in einem mehrjährigen, mehrstufigen Verfahren entstanden ist. Aufbauend auf dem heutigen Mehrwertsteuergesetz, enthält sie Elemente verschiedenen Ursprungs. Einerseits widerspiegelt sie Grundsatzdiskussionen, wie sie beispielsweise im Zusammenhang mit dem Bericht „10 Jahre Mehrwertsteuer“ des Bundesrats und den vorangehenden Befragungen der Wirtschaft, der Steuerpraxis und der Wissenschaft (2005) geführt wurden sowie im Anschluss daran im Rahmen der Arbeitsgruppe des Beauftragten für die Mehrwertsteuerreform Spori (2006). Andererseits sind in die Vorlage Entwicklungen der Praxis eingegangen, namentlich verschiedene Praxisänderungen der Jahre 2005 bis 2007 sowie die Verordnungsänderung des Jahres 2006 im Zusammenhang mit dem Pragmatismus-Artikel (keine Steuernachbelastung aufgrund von formellen Fehlern). Die Diskussion des Vernehmlassungsvorschlags im letzten Jahr hat zusätzliche Elemente eingebracht.

Zügige Umsetzung der technischen Reform – gut kalkulierbarer Einheitssatz

Die Botschaft stellt sich in diesem Sinn heute als ausgereift dar. Die parlamentarische Beratung des technischen ersten Teils sollte entsprechend zügig vorangehen können. Die Wirtschaft erwartet eine rasche Umsetzung mindestens dieses Teils der Botschaft. Gleichzeitig steht für *economiesuisse* auch fest, dass in einer sachlichen Betrachtung die Hürden des zweiten Teils der Botschaft weniger hoch sind, als sie heute verschiedentlich vielleicht noch wahrgenommen werden. Im Vergleich zu anderen (radikalen) Steuerreformprojekten, wie sie etwa im Bereich der direkten Steuern denkbar sind, stellt sich eine möglichst konsequent durchgestaltete, einfache Mehrwertsteuer als vergleichsweise kleinere, gut kalkulierbare Herausforderung in einem begrenzten Rahmen dar (betroffen ist vor allem der Bund). Die Schweiz sollte, auch zur Unterbeweisstellung ihrer Reformfähigkeit, diese Herausforderung annehmen. Andere Länder wie Neuseeland haben den Weg vorgezeichnet. Die Folgen einer einfachen, modernen Mehrwertsteuer wären auch für die Schweiz nur positiv.

Ineffizienz reduzierter Sätze: Für jeden Franken, um den der reduzierte Steuersatz die Steuerlast des einkommensschwächsten Fünftels der Haushalte verringert, senkt er gleichzeitig die Steuerlast des einkommensstärksten Fünftels der Haushalte um gut zwei Franken (20 bzw. 40 Franken pro Haushalt und Monat).

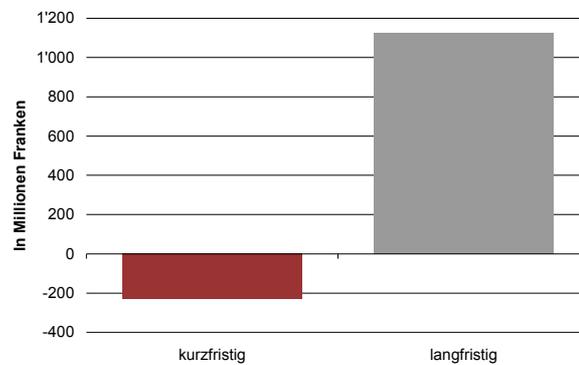
Grafik 2: Belastung der Haushalte durch die Mehrwertsteuer auf Lebensmitteln und alkoholfreien Getränken (im Status quo bzw. bei Normalsatz)



Quelle: Botschaft

Kurzfristig führt die Lösung „Einheitssatz“ zu geringfügigen Mehrbelastungen der privaten Haushalte. Längerfristig sind dafür signifikant steigende Einkommen zu erwarten. Der längerfristige positive Effekt ist dabei fast fünfmal grösser.

Grafik 3: Vergleich der kurzfristigen Mehrbelastung der Haushalte mit der langfristigen Erhöhung der realen verfügbaren Einkommen



Quelle: Botschaft

Rückfragen:
frank.marty@economiesuisse.ch