

Konsequente Mehrwertsteuerreform mit tiefem Einheitssatz

Der Bundesrat hat eine Vorlage zur Vereinfachung des Bundesgesetzes über die Mehrwertsteuer in die Vernehmlassung geschickt. Mit der Vorlage will der Bundesrat die Mehrwertsteuer radikal vereinfachen, die Rechtssicherheit verbessern, die Transparenz erhöhen sowie die Kundenorientierung der Verwaltung stärken. Die Vorlage ist ein zentraler Baustein auf dem Weg zu einer besseren Mehrwertsteuer.

Position economiesuisse

Die Vorlage wird dem Vorhaben einer Totalrevision des überholungsbedürftigen Mehrwertsteuergesetzes weitgehend gerecht. Die gesteckten Ziele sind richtig und sollten unterstützt werden. Eine möglichst konsequente Reform einschliesslich der Schaffung eines tiefen Einheitssatzes und der möglichst weitgehenden Aufhebung der Steuerausnahmen entlastet nicht nur die Wirtschaft am meisten, sondern wirkt sich auch volkswirtschaftlich positiv aus. Als Fundament der Reform ist ein optimiertes Modul „Steuergesetz“ zentral und dringend.

16. Juli 2007

Nummer 16

dossierpolitik

Konsequente Mehrwertsteuerreform mit tiefem Einheitssatz

Wirtschaft fordert seit Jahren radikale Vereinfachung

Die Wirtschaft fordert seit Jahren eine radikale Vereinfachung der 1995 eingeführten Mehrwertsteuer. Bereits im „Steuerkonzept für die Schweiz: Vorschläge der Wirtschaft zur Neugestaltung der Finanzordnung“ (April 2000) wurde die Mehrwertsteuer als administrativ aufwendig bezeichnet und zur Vereinfachung der Einheitssatz vorgeschlagen. Seit dem Steuerkonzept haben sich die Probleme bei der Mehrwertsteuer verschärft.

In einer internen Vernehmlassung von economiesuisse (2004) im Zusammenhang mit dem Postulat Raggenbass zu den Erfahrungen mit der Mehrwertsteuer („MWSt. Evaluation“/03.3087) wurde von den angefragten Unternehmen und Verbänden praktisch durchgehend die Forderung nach einer radikalen Vereinfachung gestellt. Steuerausnahmen (unechte Befreiungen) und formale Anforderungen sollten radikal gekürzt, die Systematik, Kohärenz und Klarheit des Systems stark verbessert werden. Aus Gründen der Komplexität und des Wettbewerbs wurde mehrheitlich die Abschaffung der Mehrzahl der Steuersätze zugunsten eines Einheitssatzes begrüsst.

Bundesrat stellt Schwachstellen und Mängel im Bericht „10 Jahre Mehrwertsteuer“ dar

In Erfüllung des Postulats Raggenbass erstellte der Bundesrat einen Bericht zur den Erfahrungen mit der Mehrwertsteuer (Bericht „10 Jahre Mehrwertsteuer“, Januar 2005).¹ Der Bericht fasste eine grosse Zahl von Schwachstellen und Mängel zusammen. Zudem zeigte er Möglichkeiten auf, die Mehrwertsteuer radikal bzw. im Rahmen des heutigen Systems zu vereinfachen und zu verbessern. Als Massnahmen mit dem Ziel einer radikalen Vereinfachung wurden genannt:

- die Abschaffung sämtlicher, jedenfalls des grössten Teils der Steuerausnahmen;
- die Schaffung eines Einheitssatzes.

Bedürfnisse und Möglichkeiten einer Totalreform: der Bericht Spori

Im Nachgang des Berichts ergriff der Bundesrat Massnahmen zur Reform der Mehrwertsteuer. Als Stossrichtung wurde ein zweigleisiges Vorgehen gewählt mit Praxisverbesserungen einerseits und andererseits einer Revision des Mehrwertsteuergesetzes (MWSTG). Während hier zunächst von einem Projekt für eine Teilrevision ausgegangen wurde, rückte später eine weiter gehende Totalrevision in Richtung einer im Bericht „10 Jahre Mehrwertsteuer“ skizzierten „idealen“ Mehrwertsteuer in den Vordergrund. Zur Abklärung der Bedürfnisse und Möglichkeiten einer Totalreform wurde im Herbst 2005 Fürsprecher Peter Spori vom Chef EFD als Beauftragter für die Mehrwertsteuerreform eingesetzt. Bis zum Mai 2006 kam der Beauftragte zu folgenden Schlüssen (vgl. „dossierpolitik“ vom 25. September 2006, 33/2):²

- Das Mehrwertsteuergesetz genügt den Bedürfnissen der Wirtschaft nicht mehr und muss einer Totalrevision unterzogen werden.
- Die Aufhebung der Steuerausnahmen (Art. 18 MWSTG) ist unter allen Aspekten zielführend, jedoch nicht für alle Bereiche möglich (Bank- und Versicherungsleistungen, hoheitliche Leistungen) bzw. zweckmässig (Immobilien, Urproduktion).
- Sämtliche konsumnahen Leistungen können der Steuer unterstellt werden (Gesundheit, Sozialleistungen, Bildung, Kultur, Sport usw.).
- Verbleibende Steuerausnahmen sollten aus systematischen Gründen sowie im Hinblick auf erwünschte Vereinfachungen dem Nullsatz unterstellt, d.h. echt befreit werden.
- Die heutige Mehrzahl der Steuersätze stellt eine Komplikation der Mehrwertsteuer dar, ein Einheitssatz trägt zur Vereinfachung bei.
- Nicht-Entgelte wie Subventionen, Dividenden oder Beteiligungsgewinne, die nicht in den Mehrwertsteuerbereich fallen, dürfen künftig zu keinen Vorsteuerabzugskürzungen mehr führen. Der gesamte Vorsteuerabzug ist materiell und formell neu zu regeln.

¹ Bericht des Bundesrats über Verbesserungen der MWST (10 Jahre Mehrwertsteuer). Bern, 20. Januar 2005. http://www.estv.admin.ch/d/dokumentation/publikationen/dok/berichte/mwst_bericht_d.pdf

² 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>

– Punktuell ist eine breite Palette von materiell-rechtlichen Massnahmen und Verbesserungen beim Verfahrensrecht ins Auge zu fassen.

Systematische und technische Reform: modulares Vernehmlassungsverfahren empfohlen

Zum weiteren Vorgehen empfahl der Beauftragte, sowohl systematische Massnahmen in Richtung einer „idealen“ Mehrwertsteuer weiterzuerfolgen (Einheitssatz und Abbau Steuerausnahmen) als auch punktuelle Verbesserungen in technischen Bereichen durchzuführen. Um sicherzustellen, dass der dringende technische Teil der Reform rasch umgesetzt werden kann und nicht auf die lange Bank geschoben wird, empfahl der Beauftragte ein flexibles, modulares Verfahren.

Die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) erarbeitete in der Folge einen Vernehmlassungsentwurf, der nach einer Ämterkonsultation im November 2006 vom Bundesrat am 15. Februar genehmigt wurde. Die Vernehmlassung wurde anschliessend eröffnet (Frist bis 31. Juli 2007).

Vernehmlassungsvorlage: Inhalt und Beurteilung

Umsetzung der Empfehlungen Spori: technisches Grundmodul und systematische Zusätze

Die Vernehmlassungsvorlage ist gemäss Empfehlung des Beauftragten Spori modular aufgebaut. Einem Grundmodul „Steuergesetz“ werden zwei weitergehende Reformmodule und eine Variante beigelegt, wobei eine Auswahl von weiteren Reformmöglichkeiten den weiten Fächer der Vorschläge abschliesst. Die umfangreiche Vorlage ist technisch komplex. Systematische Massnahmen wie die Aufhebung der Steuerausnahmen und die Schaffung eines Einheitssatzes stehen im allgemeinen Interesse meist im Vordergrund, nehmen aber nur einen kleinen Teil der vorgeschlagenen Gesetzesanpassungen in Anspruch. Dass es sich bei der *Vernehmlassungsvorlage zur Vereinfachung des Bundesgesetzes über die Mehrwertsteuer* um die Grundlage für eine über weite Strecken technische Reform handelt, sollte bei aller Aufmerksamkeit für die Fragen der Steuerausnahmen und des Einheitssatzes nicht vergessen gehen.

Ziele der Vorlage

Ziele der Vorlage: Vereinfachung, Rechtssicherheit, Transparenz, Kundenorientierung

Der Bundesrat zielt mit der Vorlage auf ein totalrevidiertes MWSTG ab. Das neue Gesetz soll zu einer radikal vereinfachten MWST führen, es soll den Steuerpflichtigen die grösstmögliche Rechtssicherheit gewähren, es soll die Transparenz des Systems erhöhen und die Kundenorientierung der Verwaltung stärken. Der Aufwand zur Abrechnung der MWST soll signifikant sinken. Verzerrungen zulasten der Konsumenten und der Volkswirtschaft sollen abgebaut werden. Eine verbesserte Mehrwertsteuer hat gemäss Bundesrat positive Auswirkungen auf das Wachstum und stärkt die Stellung der Schweiz im Standortwettbewerb. Als finanzpolitischer Grundsatz, der auch von *economiesuisse* klar unterstützt wird, gilt, dass die Reform zu keinen Mehr- oder Mindereinnahmen führen darf (Aufkommensneutralität).

„*economiesuisse* hat die Vorlage als gehaltvolle Grundlage für die MWST-Diskussion bezeichnet. Dieser Eindruck hat sich bestätigt.“

economiesuisse hat die Vorlage bei Vernehmlassungsbeginn als gehaltvolle Grundlage für die MWST-Diskussion bezeichnet. Dieser Eindruck hat sich bestätigt. Die Zielsetzungen der Vorlage stellen sich auch nach vertiefter Prüfung als richtig dar und sollten unterstützt werden. Eine einfache, transparente und rechtssichere MWST kann massgeblich zur Entlastung der Unternehmen, der vorrangigen Aufgabe der Reform, beitragen. Ein speditiver und unkomplizierter Umgang mit der Verwaltung ist klar zu begrüssen. Die Reform kann die Grundlage für eine bessere Steuerkultur legen, was einem breiten Wunsch der Wirtschaft entspricht. Da es sich bei der Vorlage um eine Auswahlendung handelt, sollten die vorgeschlagenen Massnahmen an den Zielsetzungen gemessen und entsprechend eingeordnet werden.

Modul „Steuergesetz“

Technisches Grundmodul für die Wirtschaft zentral und dringend

Es handelt sich um das Grundmodul der Vorlage, das unabhängig der weiteren Module und Vorschläge beurteilt werden kann. Der Bundesrat schlägt ein vollständig überarbeitetes, systematisch vereinfachtes sowie inhaltlich in rund 50 Punkten revidiertes Mehrwertsteuergesetz vor (E-MWSTG). Es werden verschiedene alte und dringende Anliegen der Wirtschaft berücksichtigt, wie sie im Rahmen des Berichts „10 Jahre MWST“ oder in separaten Eingaben, etwa von *economiesuisse* im Juni 2006, geäussert wurden. Ebenfalls berücksichtigt werden Vorschläge eines alternativen Gesetzesvorschlags des Kompetenzzentrums

MWST-Revision: wichtige Anliegen der Wirtschaft berücksichtigt (Entwurf MWSTG)

- Neuer Grundsatz der Entrichtungswirtschaftlichkeit (Art. 1 Abs. 2)
- Definition der Nicht-Entgelte als Mittelflüsse ausserhalb des Anwendungsbereiches der Mehrwertsteuer und damit ohne Folgen für den Vorsteuerabzug (Art. 3 Bst. h bzw. Art. 25 Abs. 3)
- Empfängerortsprinzip als neue Grundregel für den Ort der Dienstleistung (Art. 5 Abs. 1)
- Grundsatz des freien Nachweises (Art. 7 Abs. 3)
- Keine Mindestumsatzgrenze für die freiwillige Steuerpflicht (Art. 10)
- Abschaffung des baugewerblichen Eigenverbrauchs (Art. 27)
- Neuregelung der Stellvertretung (Art. 17)
- Verkürzung der Verjährungsfristen (Art. 30)
- Veröffentlichung von Praxisfestlegungen ohne zeitlichen Verzug (Art. 50 Abs. 3)
- Grundsatz der schonenden Behandlung (Art. 50 Abs. 4)
- Nachträgliche Korrektur von Abrechnungsfehlern (Art. 53)
- Ausweitung der Saldosteuersatzmethode (Art. 54)
- Beschränkung der Mithaftung bei der Gruppenbesteuerung (Art. 68 Abs. 1 Bst. e)
- Erhöhte Rechtssicherheit nach Steuerkontrollen (Art. 74 Abs. 3)
- Gesetzliche Verankerung der neuen „Formalismus-Praxis“ (z.B. Art. 74 Abs. 5)
- Zulässigkeit sämtlicher Beweismittel und Grundsatz der freien Beweiswürdigung (Art. 76 Abs. 2 und 3)
- Schnelle Fällung von Entscheiden (Art. 76 Abs. 4)
- Marktgerechter Verzugszinssatz (Art. 90 Abs. 3 Bst. b)
- Gesetzliche Regelung des MWST-Konsultativgremiums (Art. 91)

MWST der Treuhand-Kammer, der im Oktober 2006 veröffentlicht wurde. Das Modul als Ganzes stellt sich für die Wirtschaft als *zentraler und dringender Baustein* der Reform dar. Es enthält neben anderen folgende Verbesserungen (immer mit Bezug auf E-MWSTG):

- Grundsatz der *Entrichtungswirtschaftlichkeit* (Art. 1 Abs. 2): Unternehmen sollen gemäss diesem neuen Grundsatz so wenig Zeit und Kosten wie möglich aufwenden müssen, um die MWST für den Bund zu erheben. Den Bedürfnissen und Anliegen der Unternehmen soll bei der Gesetzgebung sowie bei der Festlegung der Praxis durch die Verwaltung besondere Beachtung geschenkt werden.
- Definition der *Nicht-Entgelte* und Ausschluss von Folgen für den Vorsteuerabzug (Art. 3 Bst. h bzw. Art. 25 Abs. 3): Nicht-Engelte wie Dividenden, Einlagen in Unternehmen, Forderungsverzichte gehören als Mittelflüsse ohne Gegenleistung nicht in den Bereich der MWST und sollten deshalb ohne Folgen für den Vorsteuerabzug sein. Der Vernehmlassungsentwurf listet eine Anzahl von Nicht-Entgelten namentlich auf und bestimmt, dass durch Nicht-Entgelte keine Kürzung des Vorsteuerabzugs bewirkt wird. Die Bestimmungen sind wichtig, weil die für die Praxis zentrale Thematik der Nicht-Entgelte heute zu wenig klar bzw. systematisch falsch geregelt ist. Wird der Vorsteuerabzug beim Empfang von Nicht-Entgelten verweigert, entsteht eine *Taxe occulte*, die Vorsteuer bleibt beim Unternehmen hängen. Die Thematik ist vor allem auch im Zusammenhang mit Spenden und Subventionen relevant, für welche Bereiche die neue Regelung gemäss Vernehmlassungsvorschlag jedoch noch keine Anwendung finden soll (siehe Seite 9, weitere Reformmöglichkeiten).
- Grundsatz des *freien Nachweises* (Art. 7): Die formellen Anforderungen sind heute bekanntermassen streng. Werden die Anforderungen nicht erfüllt, kann der Vorsteuerabzug verweigert werden oder die Steuerbefreiung (z.B. im Fall von Exporten) wird in Frage gestellt. Der administrative Aufwand durch die Einhaltung der formellen Anforderungen ist häufig gross. Die Verordnungsänderung vom 1. Juli 2006 (Pragmatismus-Artikel) hat hierfür bereits für eine gewisse Entlastung gesorgt, und die Übertragung der neuen Praxis in den Gesetzesentwurf ist denn auch sehr zu begrüssen (z.B. Art. 74 Abs. 5). Der neu für das Gesetz vorgeschlagene Grundsatz des freien Nachweises geht in Sachen Formalismus noch einen Schritt weiter, indem der Nachweis für steuermindernde oder steueraufhebende Tatsachen künftig grundsätzlich an keine besondere Form mehr gebunden sein soll.
- *Verkürzung der Verjährungsfrist* (Art. 30): Die Verjährungsfrist wird dahingehend gekürzt, als Steuerforderungen nach Steuerkontrollen bereits nach zwei Jahren verjähren (heute noch fünf Jahre). Die absolute Verjährungsfrist soll neu zehn statt 15 Jahre betragen. Die Anpassungen sorgen für schnellere Verfahren und verbessern die Rechtssicherheit. Das Risiko, nicht überwälzbare Steuern nachzahlen zu müssen, wird verkleinert.
- Ausweitung der *Saldosteuersatzmethode*: Kleinere Unternehmen können die MWST mit einer vereinfachten Methode abrechnen. Die Ermittlung der Vorsteuern entfällt, für die Berechnung der Steuerschuld können branchenbezogene Durchschnittssätze verwendet werden, die den Vorsteuerabzug bereits berücksichtigen. Die Saldosteuersatzmethode vereinfacht die Abrechnung der MWST wesentlich. Ein Drittel der Steuerpflichtigen, alles KMU, verwenden die Methode. Die Anwendung der Methode soll nun erweitert werden, indem die maximale Jahresumsatzgrenze, wie bereits im „Bericht 10 Jahre MWST“ vorgeschlagen, erhöht (neu 5 Mio. Franken) und die Frist für die Beibehaltung der Methode auf ein Jahr herabgesetzt wird. Es findet eine regelmässige Überprüfung der Saldosteuersätze von dritter Seite (Eidg. Finanzkontrolle) statt. Die Saldosteuersatzmethode wird durch die neuen Bestimmungen attraktiver, der Kreis der anwendungsberechtigten Unternehmen wird erweitert.
- *Beschränkung der Mithaftung bei der Gruppenbesteuerung* (Art. 68 Abs. 1 Bst. e): Gemäss einem Vorschlag, wie er ebenfalls bereits im Bericht „10 Jahre MWST“ als wichtige Reformmassnahme genannt wurde, soll ein aus einer Gruppenbesteuerung austretendes Unternehmen nur noch insoweit für Steuerschulden haften, als die Schulden aus den eigenen unternehmerischen Aktivitäten herrühren. Die Attraktivität des sinnvollen Instituts der Gruppenbesteuerung (keine MWST innerhalb einer Unternehmensgruppe) wird durch den Verzicht auf die umfassende Solidarhaftung gesteigert.

	<ul style="list-style-type: none"> – Marktgerechter <i>Verzugszinssatz</i> (Art. 90 Abs. 3 Bst. b): Seit Jahren besteht bei der MWST ein unveränderter Verzugszinssatz von fünf Prozent auf Steuernachforderungen. Neu sollen die Verzugs- und die Vergütungszinssätze nach marktüblichen Kriterien festgelegt werden, was aus Sicht der Beseitigung eines für die Unternehmen (teuren) Ärgernisses sehr zu begrüßen ist.
Notwendige Optimierungen zur (noch) besseren Zielerreichung	Die auf Seite 3 stehende Tabelle listet diese und andere wichtige Gesetzesanpassungsvorschläge im Modul „Steuergesetz“ auf. In einer Anzahl von Punkten sollten die Vorschläge noch optimiert werden. Die noch bessere Zielerreichung steht hier im Vordergrund (Vereinfachung, Rechtssicherheit, Transparenz, Kundenorientierung). Zentrale Verbesserungen betreffen diese Bereiche:
Systematische Neuregelung des Vorsteuerabzugs (Entkoppelung)	<ul style="list-style-type: none"> – Der <i>Vorsteuerabzug</i> (Art. 23) sollte grundsätzlich neu geregelt werden. Sofern Vorsteuer im Rahmen einer unternehmerischen Tätigkeit anfällt und vom Unternehmen bezahlt wurde, sollte der Abzug der Vorsteuer an keinen besonderen Zweck gebunden sein. Die unternehmerische Tätigkeit – im revidierten MWSTG verbindlich geregelt (Art. 3: Erzielung von Einnahmen aus Leistungen) – sollte für den Vorsteuerabzug genügen. Die heute bestehende enge Verknüpfung des Vorsteuerabzugs mit einer (steuerbaren) Leistung, die vielfach Schwierigkeiten bereitet und dem Grundgedanken der MWST als einer Steuer auf dem Konsum nicht gerecht wird, entfällt. Auch dem erfolglosen Unternehmen, Start-ups oder Forschungsstiftungen ohne (vorerst) ausreichende Umsätze sollte der Vorsteuerabzug grundsätzlich zustehen (sofern für die Steuerpflicht optiert bzw. keine Befreiung gewünscht wird). Diese Neukonzeption des Vorsteuerabzugs wurde vom Beauftragten für die MWST-Reform Spori als zentrale Massnahme empfohlen. Sie schafft massgebliche Vereinfachungen, beseitigt eine wichtige Quelle der Taxe occulte und steht im Einklang mit den (liberaleren) Regelungen in der EU, womit ein Standortnachteil für Schweizer Unternehmen beseitigt wird. Im Zusammenhang mit der Neukonzeption des Vorsteuerabzugs sollte ferner auch die <i>Steuerpflicht</i> (Art. 9 ff.) neu geregelt und der <i>Leistungsbegriff</i> (Art. 3) angepasst werden. Weiterhin kein Anspruch auf Vorsteuerabzug besteht bei unecht befreiten Leistungen sowie beim Eigenverbrauch.
Konsequente „Entformalisierung“ des Nachweises	<ul style="list-style-type: none"> – Beim <i>Nachweis</i> (Art. 7 und weitere) sollte die vom Bundesrat eingeleitete „Entformalisierung“ noch weitergeführt werden. Entlastungen der Praxis, wie sie im letzten Jahr mit dem Pragmatismus-Artikel auf dem Verordnungsweg eingeführt wurden, sollten im Sinne der Rechtssicherheit durchgehend ins neue Gesetz übertragen und z.B. bei der Festsetzung von Standards (Save-haven-Regeln) berücksichtigt werden. Neuen Formalismen sollte das Gesetz nach Möglichkeit die Türen verschliessen. Gerade im gemäss Erfahrungen sensiblen Bereich der formellen Anforderungen sollte das revidierte MWSTG die neue, pragmatische Grundhaltung des Bundesrats zur MWST konsequent wiedergeben. Der freie Nachweis sollte im Sinn der angestrebten Vereinfachung unbeschränkt und nicht nur im Grundsatz frei sein.
Umfassende Rechtskraft von Steuerkontrollen	<ul style="list-style-type: none"> – Verbesserungen der Rechtssicherheit sind auch im Bereich der <i>Steuerkontrollen</i> (Überprüfung, Art. 74) noch möglich. Für diesen viel kritisierten Bereich sieht der Bundesrat bereits wichtige Fortschritte vor – so ist neu die Kontrolle auf Verlangen vorgesehen. Der zentrale Schritt – die <i>umfassende Rechtskraft</i> für die untersuchte Periode – wurde jedoch noch nicht gemacht. Sollen Steuerkontrollen für die Steuerpflichtigen spürbar abschliessende Wirkung zeigen, was vom Bundesrat als Ziel unterstützt wird, erweist sich diese Nachbesserung als unumgänglich. Untersuchte Perioden sollen nicht erneut geprüft und wieder aufgerollt werden können: Dieser Grundsatz sollte nicht nur für Teilbereiche gelten, sondern (unbesehen vom Umfang der Prüfung) für jeweils das ganze geprüfte Unternehmen.
Keine breitflächige „Kriminalisierung“ der Unternehmen	<ul style="list-style-type: none"> – Weiterer Optimierungsbedarf besteht bei der <i>Definition der Nicht-Umsätze</i>, der <i>Abstimmung mit den direkten Steuern</i> (neuer Lohnausweis), beim <i>Meldeverfahren</i> und bei der <i>Mithaftung</i>. Auf Anpassungen am <i>Ausnahmekatalog</i> (Art. 18 MWSTG, Art. 18 E-MWSTG), wie sie sprachlich und zum Teil auch inhaltlich zahlreich vorgenommen wurden, sollte (von gut begründeten Ausnahmen abgesehen) verzichtet werden. Raum für solche Anpassungen besteht in den Zusatzmodulen, wo über den Umgang mit den Steuerausnahmen grundsätzlich und systematisch nachgedacht werden kann (siehe unten). Auch

auf Vorschläge für Verschärfungen beim *Inkasso* und bei den *Strafbestimmungen* sollte im Sinn der Vermeidung einer breitflächigen „Kriminalisierung“ der Steuerpflichtigen verzichtet werden.

Konsequente Totalrevision zahlt sich unter allen Gesichtspunkten aus

Die Massnahmen des Moduls „Steuergesetz“ bringen bereits massgebliche Entlastungen. Das EFD schätzt die jährlichen Einsparungen der Wirtschaft konservativ auf zehn Prozent. Bei Entrichtungskosten von 1,5 Mrd. Franken (erläuternder Bericht der Vernehmlassungsvorlage) ergeben sich jährliche Einsparungen von 150 Mio. Franken. Wird das Modul im aufgezeigten Sinn optimiert, dürften die Entlastungen noch höher sein.

Zahlt sich Konsequenz im technischen Bereich aus, so trifft das noch mehr auf die Aspekte der Steuerausnahmen und der Steuersätze zu. Beide Aspekte werden vom Modul „Steuergesetz“ praktisch nicht berührt. Zur konsequenten Fortsetzung und Ergänzung der Reform schlägt der Bundesrat deshalb Zusatzlösungen vor, die diese genannten Aspekte einbeziehen. Von den Vorschlägen erweist sich die Lösung „Einheitssatz“ unter allen massgeblichen Gesichtspunkten – und namentlich der möglichst weit gehenden Entlastung der Unternehmen – als klar die zielführende.

Überzeugende Lösung „Einheitssatz“

Modul „Einheitssatz“

Im Modul „Einheitssatz“ schlägt der Bundesrat die Schaffung eines Einheitssatzes anstelle der heutigen drei Sätze (Normalsatz 7,6 Prozent, Beherbergungssatz 3,6 Prozent, reduzierter Satz 2,4 Prozent) sowie die Aufhebung von 20 der heute bestehenden 25 Steuerausnahmen vor. Der Einheitssatz würde bei aufkommensneutraler Reform 6,0 Prozent betragen. Er würde befristet um einen Zuschlag von 0,1 Prozent aus sozialpolitischen Gründen (soziales Korrektiv) sowie um einen Zuschlag in derselben Höhe zur Finanzierung der Einlagesteuerung (Vorsteuerrückerstattung an neu steuerpflichtige Unternehmen) angehoben. Steuerausnahmen blieben dort bestehen, wo die Besteuerung technisch nicht möglich ist (Finanz- und Versicherungsdienstleistungen), der administrative Aufwand als übermässig beurteilt wird (Landwirtschaft) oder weitere Gründe gegen eine Besteuerung sprechen (Immobilien und hoheitliche Leistungen).

„Wie bereits im Bericht Spori festgehalten, kann das Problem der *Taxe occulte* durch die echte Befreiung der verbleibenden Steuerausnahmen gelöst werden.“

Transparente Lösung: echter Nullsatz

Der Bundesrat verfolgt mit der MWST-Revision neben der Vereinfachung, der Rechtssicherheit und der Kundenorientierung das Ziel der Transparenz. Die Transparenz ist im heutigen MWST-System stark eingeschränkt. Eine Hauptursache sind die Steuerausnahmen, die nicht nur die Abwicklung der MWST komplizieren, sondern mit dem verweigerten Vorsteuerabzugsrecht auch für die gravierendste und volkswirtschaftlich schädlichste Systemfolge, die *Taxe occulte*, sorgen. Die *Taxe occulte* bewirkt, dass die heutigen Steuersätze das Ausmass der MWST nicht im notwendigen Umfang wiedergeben. Die Steuersätze auf Stufe Konsumenten sind gemessen am Steueraufkommen zu tief, weil ein Drittel der MWST auf vorgelagerten Stufen über die *Taxe occulte* erhoben wird (2006: rund sechs von 19 Mrd. Franken). Es findet eine erhebliche „Quersubventionierung“ der Steuersätze durch die *Taxe occulte* und damit durch die Unternehmen statt. In einem systematisch einwandfreien System müssten die Steuersätze höher sein (vgl. „dossierpolitik“ vom 25. September 2006, 33/2).

Wie bereits im Bericht Spori festgehalten, kann das Problem der *Taxe occulte* durch die echte Befreiung der verbleibenden Steuerausnahmen gelöst werden (unter der Annahme einer Totalreform). Die Massnahme wäre systematisch richtig und würde nochmals zu einer massgeblichen Vereinfachung beitragen. Auch unter volkswirtschaftlichen Aspekten könnte sich die Massnahme als vorteilhaft erweisen. Weil schwierige Abgrenzungen und andere Ineffizienzen entfallen, würden die Kostenstrukturen und das Investitionspotenzial der betroffenen Industrien positiv beeinflusst. Der Standort Schweiz würde gestärkt. Voraussetzung für die Massnahme wäre eine möglichst umfassende Aufhebung der Steuerausnahmen, um zum einen den Umfang der verbleibenden *Taxe occulte* möglichst gering zu halten, zum andern die *Taxe occulte* möglichst breit zu verteilen. Unter der Bedingung gleichbleibender Steuereinnahmen dürfte zwar eine Anpassung des Steuersatzes unvermeidlich sein, jedoch kann diese Anpassung bei breiter Steuerbasis begrenzt werden. Die Transparenz des Systems wäre hergestellt. Der Steuersatz (gegebenenfalls die Steuersätze) würde(n) das MWST-Aufkommen reflektieren. Die für Unternehmen wie Konsumenten nachteilige *Taxe occulte* wäre ausgeschaltet.

Auf dem Weg zu einer solchen Lösung könnten in einem ersten Schritt die Exportumsätze der entsprechenden Industrien echt befreit werden. Die Massnahme wäre im Sinn des Standorts, würde aber noch nicht das erwünschte Mass an Vereinfachung und Transparenz bringen.

Die Schaffung eines Einheitssatzes verbunden mit der möglichst weitgehenden Aufhebung der Steuerausnahmen überzeugt aus verschiedenen Gründen:

Spürbarer Abbau der *Taxe occulte*

– *Systematische Aspekte:* Die schweizerische MWST ist eine allgemeine Verbrauchssteuer. Der Zweck der Steuer ist die Besteuerung des nicht unternehmerischen Endverbrauchs bzw. der privaten Einkommensverwendung zu Konsumzwecken. Die Besteuerung der unternehmerischen Wertschöpfung ist nicht der Zweck der Steuer. Die Unternehmen sind aus praktischen Gründen mit dem Steuerinkasso betraut, die eigentlichen Träger der Steuer sind jedoch unbestritten die Konsumenten. Die grosse Zahl von Steuerausnahmen bewirkt, dass ein erheblicher Teil des Konsums heute nicht besteuert wird. Das führt zum einen dazu, dass jene Bereiche, die besteuert werden, eine höhere Steuerlast und damit einen höheren Steuersatz zu tragen haben. Zum andern fällt *Taxe occulte* an, weil im System der Allphasensteuer jede Stufe der Wertschöpfung besteuert wird, der zur Neutralisierung notwendige Vorsteuerabzug auf Stufe Unternehmen aber wegen der Steuerausnahme nicht geltend gemacht werden kann (unechte Befreiung). Der Umfang der *Taxe occulte* im heutigen System ist mit aktuell 6 Mrd. Franken oder einem Drittel des jährlichen MWST-Aufkommens sehr erheblich. Mittels Aufhebung der Steuerausnahmen im Umfang, wie er vom Bundesrat im Modul „Einheitssatz“ vorgeschlagen wird, kann die *Taxe occulte* um knapp 40 Prozent oder über 2 Mrd. Franken reduziert werden. Die MWST nähert sich dementsprechend einer allgemeinen Konsumsteuer an, der Aspekt der Unternehmenssteuer reduziert sich (auf gegen 3,5 bis 4 Mrd. Franken). Gleichzeitig kann der Steuersatz (auch durch die Abschaffung der reduzierten Sätze) für das Gros der Leistungen signifikant gesenkt werden: Statt dem heute „überhöhten“ Normalsatz von 7,6 Prozent beträgt der Einheitssatz für sämtliche Leistungen – und besonders für solche mit Investitionscharakter, wo die MWST speziell ins Gewicht fällt (Computer, Möbel, Maschinen, Autos, Wohnbau usw.) – noch sechs Prozent.

Deutliche Senkung der Entrichtungskosten

– *Unternehmensbezogene Aspekte:* Die MWST ist für die Unternehmen nicht neutral. Die Unternehmen sind zwar (lediglich) mit dem Inkasso der Steuer betraut, tragen dabei jedoch Kosten in Milliardenhöhe. Neben der *Taxe occulte* geht es um Entrichtungskosten, die zu einem erheblichen Teil aus den Verzerrungen und schwierigen Abgrenzungen der Steuerausnahmen und verschiedenen Steuersätze herrühren. Das EFD beziffert die Entlastungswirkung des Moduls „Einheitssatz“ auf 28 Prozent; auf die gesamten geschätzten Entrichtungskosten von 1,5 Mrd. Franken bezogen, geht es um Beträge von mehreren Hundert Millionen Franken (gemäss groben Schätzungen ESTV ungefähr 350 Mio. Franken). Die Entlastungswirkung rührt aus den Abgrenzungen her, die entfallen (steuerpflichtige/nicht steuerpflichtige Leistungen, entsprechende Kürzungen des Vorsteuerabzugs), aus den Vereinfachungen bei der Satzbestimmung (Einheitssatz), generell vereinfachten Abläufen und der deutlich gestiegenen Rechtssicherheit. Durch die breitere Steuerbasis und die Vereinheitlichung der Steuersätze fallen Wettbewerbsverzerrungen weg. Häufig effiziente Lösungen wie Outsourcing und Kooperationen werden nicht länger steuerlich benachteiligt.

Mehr Effizienz und Wachstum der Volkswirtschaft

– *Volkswirtschaftlich* resultiert aus der gestiegenen Effizienz und den geringeren Kostenfolgen des deutlich verbesserten und vereinfachten Systems ein positiver Effekt. Namentlich der Abbau der *Taxe occulte* auf Vorleistungen und Investitionen und der tiefere Steuersatz auf Investitionsgütern schaffen einen Investitions- und Arbeitsanreiz, der das Wachstum der Wirtschaft gemäss neuen Studien des EFD langfristig um bis zu 0,8 Prozent des BIP anschiebt. Ein möglichst tiefer Steuersatz ist nicht zuletzt auch im Interesse des Standorts.

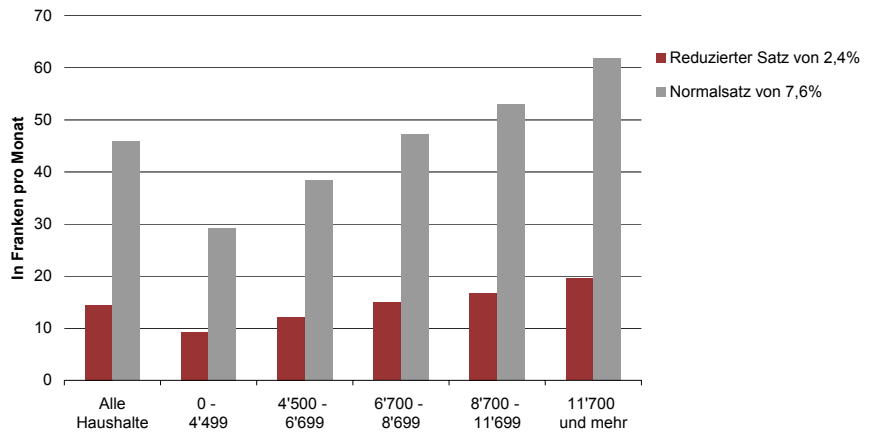
Steigende Kaufkraft der privaten Haushalte

– Unter *Verteilungsaspekten* ist der Einheitssatz schliesslich klar zu befürworten. Die heute differenzierte Lösung mit einem tiefen Sondersatz für Güter des täglichen Bedarfs vermag als sozialpolitisches Instrument nicht zu überzeugen. Nach dem Giesskannenprinzip funktionierend, ist die Massnahme zu wenig fokussiert und damit wenig effizient. Haushalte mit höherem Einkommen werden über den höheren Konsum überproportional begünstigt: 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 (vgl. Grafik 1). Nicht nur im Sinne der MWST als einer allgemeinen Verbrauchssteuer, auch

verteilungspolitisch sollte der Konsum möglichst allgemein und unverzerrt besteuert werden. Die Unter- und Nichtbesteuerung bestimmter Leistungen hat die Überbesteuerung der anderen Leistungen zur Folge. Weil sich die Konsummuster angleichen, bezahlen alle Haushalte mit einem überhöhten „Normalsatz“ für das Gros der Leistungen (die Haushaltsausgaben für Güter des täglichen Bedarfs betragen heute unter zehn Prozent). Dass das System ineffizient ist, zeigen neue Studien des EFD zu den Wachstumswirkungen der Reform. Kurzfristig führt die Lösung „Einheitssatz“ zu geringfügigen Mehrbelastungen der privaten Haushalte, längerfristig sind dafür signifikant steigende Einkommen zu erwarten (Grafiken 2 und 3). Der positive Effekt ist dabei fast fünfmal grösser als der kurzfristige negative.

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).

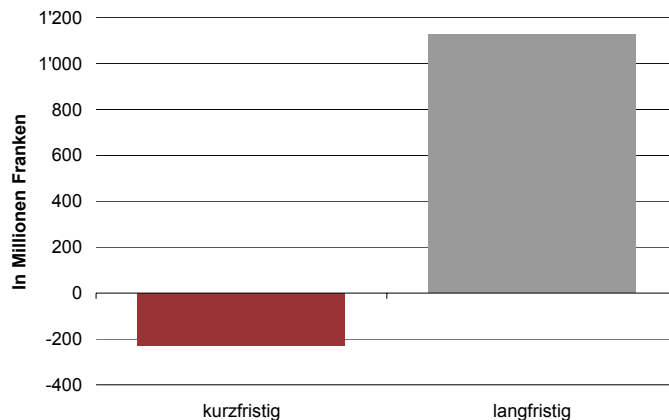
Grafik 1: Belastung der Haushalte durch die MWST auf Lebensmitteln und alkoholfreien Getränken (im Status-quo bzw. bei Normalsatz)



Quelle: EFD, Erläuternder Bericht, S. 41

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.

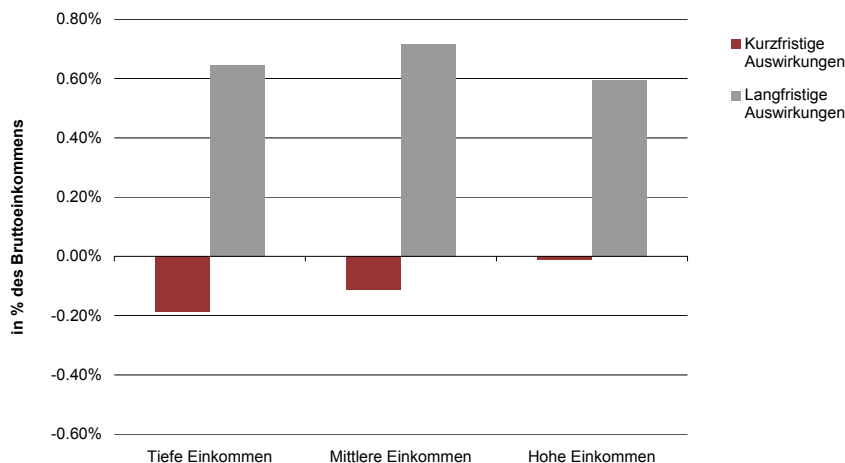
Grafik 2: Vergleich der kurzfristigen Mehrbelastung der Haushalte mit der langfristigen Erhöhung der realen verfügbaren Einkommen



Quelle: ESTV

Die heutige Lösung mit einem tiefen Sondersatz für Güter des täglichen Bedarfs vermag als sozialpolitisches Instrument nicht zu überzeugen. Längerfristig würden alle erwerbstätigen Haushalte von einem Einheitssatz deutlich profitieren.

Grafik 3: Vergleich der kurzfristigen und langfristigen Auswirkungen auf die Haushalte



Quelle: ESTV

„Mit dem Ziel einer möglichst konsequenten Reform unterstützt economie-suisse klar den bundesrätlichen Vorschlag gemäss Modul ‚Einheitssatz‘.“

economiesuisse hat sich bereits verschiedentlich grundsätzlich unterstützend zum Ziel der möglichst weitgehenden Abschaffung der Steuerausnahmen sowie der Schaffung eines Einheitssatzes geäußert. Für Änderungen an dieser Grundhaltung besteht auch aufgrund der Beurteilungen in dieser Vernehmlassung kein Anlass. Mit dem Ziel einer möglichst konsequenten Reform unterstützt economiesuisse klar den bundesrätlichen Vorschlag gemäss Modul „Einheitssatz“.

Kompensationen sind nicht sachgerecht und führen zu einer (befristeten) Steuererhöhung

Nicht unterstützt werden die Vorschläge des *sozialen Korrektivs* – ein solches Korrektiv erscheint aufgrund der für alle privaten Haushalte nur geringfügigen kurzfristigen Belastungsunterschiede unnötig und stellt zudem eine (befristete) unkompenzierte Steuererhöhung dar – sowie des Zuschlags zur Finanzierung der *Einlageentsteuerung*; hier sollte eine systematisch sachgerechtere, aufkommensneutrale Lösung ins Auge gefasst werden, wobei die Einlageentsteuerung als solche – als Massnahme im Zusammenhang mit der Aufhebung von Steuerausnahmen – ausser Frage steht.

Allfällig noch offene Fragen dürfen einem konsequenten Grundsatzentscheid nicht im Weg stehen

Bei den Steuerausnahmen werfen einzelne Aufhebungen noch Fragen auf. Namentlich die Steuerkumulation durch Spielbankenabgabe und MWST im Kasino- und Wettbereich müsste mit Blick auf kompensatorische Massnahmen noch im Detail geprüft werden; auch stellen sich Fragen zur Bemessungsgrundlage. Allfällige Unklarheiten dieser Art, die im Rahmen der Konkretisierung der Vorlage einer Lösung zugeführt werden können, sollten einem Grundsatzentscheid zugunsten einer möglichst weitgehenden, konsequenten Reform im Sinne der Entlastung der Unternehmen, letztlich aber auch im Sinne der Konsumenten und – zur besseren Akzeptanz der MWST als wichtigster Einnahmenquelle des Bundes – des Staates nicht im Weg stehen.

Nichtbesteuerung der Gesundheit führt zu einem höheren Einheitssatz und verhindert den Abbau der Taxe occulte

Variante „Gesundheitswesen“

In dieser Variante der Lösung „Einheitssatz“ schlägt der Bundesrat vor, neben den Bereichen Finanzen/Versicherungen, Immobilien, Landwirtschaft und hoheitliche Leistungen auch das Gesundheitswesen und Teile des Sozialwesens von der Besteuerung auszunehmen. Die Nichtbesteuerung eines wirtschaftlich bedeutenden Sektors führt dazu, dass der Steuersatz nicht im selben Umfang gesenkt werden kann: Er beträgt in dieser Variante aufkommensneutral 6,4 Prozent (statt 6,0 Prozent in der Lösung „Einheitssatz“).

Verzicht auf Effizienz- und Transparenzgewinne, nicht zuletzt für das Gesundheitswesen

Der Vorschlag ist aus verschiedenen Gründen klar nachteilig. Steuersystematisch besteht ein wichtiger Systembruch fort (die unechte Befreiung des Gesundheitsbereichs), was dazu führt, dass die Taxe occulte im gesamten System insgesamt kaum reduziert werden kann. Für die grosse Zahl von heute schon steuerpflichtigen Unternehmen im Gesundheitsbereich (Ärzte, Spitäler) dauern Abgrenzungsschwierigkeiten und Wettbewerbsverzerrungen fort; effiziente, kostensenkende Lösungen wie Outsourcing und Kooperationen werden weiterhin steuerlich benachteiligt. Die Kostentransparenz im Gesundheitswesen wird un-

verändert durch eine hohe Taxe occulte von jährlich 1 Mrd. Franken belastet. Auf volkswirtschaftliche Effizienzgewinne wird weitgehend verzichtet. Auch politisch dürfte sich die Lösung als nicht einfacher erweisen, weil jede Steuerausnahme – namentlich eines Bereichs, der gemäss Beauftragtem Spori ohne Weiteres der Steuer unterstellt werden kann – dem Begehren nach weiteren Steuerausnahmen Vorschub leistet. Privathaushalte bezahlen für kurzfristig geringfügigere Belastungsunterschiede – diese Unterschiede sind an sich geringfügig – mit einem deutlich höheren Einheitssatz, was sich langfristig insgesamt nachteilig für die Entwicklung der Haushalteinkommen auswirken dürfte. Die Weiterführung der Gesundheitsausnahme hat in einer Gesamtbetrachtung überwiegend klare Nachteile.

Modul „2 Sätze“

Alte und viele neue Privilegien

Hier wird die heute bestehende Steuersatzdifferenzierung fortgeführt, der Beherbergungssatz jedoch aufgehoben und der reduzierte Satz angepasst. Neu zum reduzierten Satz besteuert würden gemäss diesem Vorschlag neben den heute schon privilegierten Leistungen (Güter des täglichen Bedarfs) die Bereiche der Gastronomie und der Beherbergung sowie all jene heute ausgenommenen Bereiche, die neu – gemäss dem Vorschlag im Modul „Einheitssatz“ – der Steuer unterstellt würden (inklusive Gesundheit). Der reduzierte Satz würde aufkommensneutral 3,4 Prozent betragen; der Normalsatz würde unverändert bei 7,6 Prozent liegen. Ein Teil der heute reduziert besteuerten Leistungen würde neu dem Normalsatz unterstellt (z.B. Bücher, Zeitungen, Fernsehkonzessionen).

Überhöhter „Normalsatz“ für das Gros der Leistungen – volkswirtschaftlich und sozialpolitisch ineffiziente Lösung

Die Nachteile auch dieser Variante liegen auf der Hand. Die Steuerausnahmen werden zwar konsequent abgebaut, der positive Effekt auf den Abbau der Taxe occulte ist jedoch deutlich geringer als bei der Lösung „Einheitssatz“, weil in den weiterhin ausgenommenen Bereichen – dort, wo in erheblichem Umfang auch künftig Taxe occulte anfällt, so nicht zu einer echten Nullsatzbesteuerung übergegangen wird (Teile des Immobilienwesens, Banken/Versicherungen, öffentlicher Bereich) – die meisten Vorleistungen und Investitionen mit dem (unverändert hohen) Normalsatz besteuert werden. Abgrenzungsprobleme und Probleme der Steuersatzbestimmung dauern durch das Nebeneinander verschiedener Steuersätze fort, Potenziale für administrative Entlastungen werden nicht genügend genutzt. Durch die Gleichschaltung des Steuersatzes bei ähnlichen Leistungen (z.B. Restaurant/Take-away) werden zwar Wettbewerbsverzerrungen abgebaut, an der Grundsatzproblematik der ungleichen Behandlung verschiedener Steuerpflichtiger und Leistungen ändert sich jedoch im Ansatz nichts. Der „Normalsatz“ stellt sich nach wie vor als überhöht dar: Ein vergleichsweise kleinerer Teil von Leistungen wird auf Kosten der weit grösseren Mehrheit – nach Auskunft der ESTV 77 Prozent der steuerbaren Umsätze – privilegiert und im Umfang von mehr als einem MWST-Prozent oder über 3 Mrd. Franken jährlich „subventioniert“. Auf die geringe Effizienz von Sondersatzlösungen als Mittel der Verteilungspolitik wurde oben verwiesen. Der volkswirtschaftliche Nutzen auch dieser Lösung wird als eher gering beurteilt.

Weitere Reformmöglichkeiten

Sachgerechte Regelung der Spenden ist dringend für die Wirtschaft

Am Schluss der Vernehmlassungsvorlage führt der Bundesrat weitere Reformen auf, die teils mehr, teils minder relevant sind, praktisch sämtliche aber noch näher geprüft werden müssen. Aus dem Strauss der weiteren Reformmöglichkeiten ragen die Vorschläge zu den Subventionen und Spenden hervor, ein Themenkomplex, der im Zusammenhang mit der sachgerechten Lösung der Nicht-Entgelte eminent steuersystematische und praktische Bedeutung hat. Aus Sicht der Wirtschaft kommt der Frage der Spenden dabei eine prioritäre Rolle zu, da von der Frage betriebswirtschaftlich (mit Blick auf den Erhalt und die Schaffung von Arbeitsplätzen aber auch volkswirtschaftlich) wichtige Vorgänge wie Finanzierungen und Sanierungen betroffen sind. Spenden als unbestrittene Nicht-Entgelte sollten weder zu einer Besteuerung führen, noch (wie heute) eine Vorsteuerabzugskürzung zur Folge haben. Die neue Regelung für Nicht-Entgelte im Modul „Steuergesetz“ (siehe Seite 2) sollte entsprechend auf Spenden übertragen werden. Eine Lösung der Frage in diesem Sinn erscheint dringlich.

„Im Sinne einer möglichst konsequenten Vorlage für eine einfache, transparente und rechtssichere MWST sollte das Grundmodul „Steuergesetz“ zusammen mit dem Zusatzmodul „Einheitssatz“ in einer einzigen Botschaft in den parlamentarischen Prozess geschickt werden.“

Weiteres Vorgehen

economiesuisse hat die Umsetzung des Grundmoduls „Steuergesetz“ als zentral und dringend beurteilt. Das Modul sollte um die in der ausführlichen Vernehmlassungsantwort von economiesuisse (www.economiesuisse.ch) aufgeführten Punkte optimiert und anschliessend möglichst rasch vom Bundesrat in den parlamentarischen Prozess geschickt werden. Im Sinne einer möglichst konsequenten Vorlage für eine einfache, transparente und rechtssichere MWST sollte dies zusammen mit dem Zusatzmodul „Einheitssatz“ im Rahmen einer bundesrätlichen Botschaft geschehen. Wie rasch die parlamentarische Behandlung der einzelnen Teile der Vorlage erfolgen kann, wird sich in den Detailberatungen der vorbereitenden Parlamentskommissionen zeigen, wobei heute schon feststeht, dass die Dringlichkeit des technischen Teils der Reform kaum bestritten sein dürfte.

Rückfragen:
frank.marty@economiesuisse.ch