

Mehrwertsteuer: Einheitssatz bleibt beste Lösung

dossierpolitik

16. April 2013

Nummer 5

Mehrwertsteuer: aktuelle Vorlagen Mit der Gastrosuisse-Initiative, dem Zwei-Satz-Modell (Rückweisungsvorlage) und der Verlängerung des Beherbergungsondersatzes befinden sich drei Vorlagen zur Mehrwertsteuer in der politischen Diskussion. Die Gastrosuisse-Initiative und das Zwei-Satz-Modell unterstellen Restaurantleistungen neu dem reduzierten Steuersatz, das Zwei-Satz-Modell zudem auch Beherbergungsleistungen. Der reduzierte Steuersatz muss in der Folge erhöht werden. Beide Vorlagen erfordern eine Volksabstimmung. Unabhängig davon soll der Hotelleriesondersatz bis 2017 verlängert werden. Das vorliegende dossierpolitik präsentiert die drei Vorlagen und stellt sie der Grundsatzposition von economiessuisse gegenüber: Eine für alle faire und kostengünstige Mehrwertsteuer kann nur mit einer grundlegenden Vereinfachung erreicht werden.

Position economiessuisse

- ▶ economiessuisse setzt sich weiterhin für eine einfache, moderne Mehrwertsteuer mit einem tiefen Einheitssatz und wenigen Steuerausnahmen ein.
- ▶ Die Gastrosuisse-Initiative lehnt economiessuisse ab. Die Initiative spricht ein wichtiges Anliegen an – die einheitliche Anwendung der Mehrwertsteuer. In der konkreten Ausgestaltung ist sie aber eine einseitige Branchenlösung.
- ▶ economiessuisse lehnt auch das Zwei-Satz-Modell ab. Es bringt weder Vereinfachungen noch führt es zu positiven gesamtwirtschaftlichen Impulsen.
- ▶ Die Verlängerung des Sondersatzes auf Beherbergungsleistungen ist sinnvoll. Sie findet im Rahmen der geltenden Ordnung statt und tangiert notwendige Reformen nicht.

Drei Mehrwertsteuervorlagen im Parlament

Die Politik beschäftigt sich aktuell mit drei Vorlagen zur Mehrwertsteuer:

- der Volksinitiative der Gastrosuisse «Schluss mit der MWST-Diskriminierung des Gastgewerbes»;
- der sogenannten «Rückweisungsvorlage» und dem darin enthaltenen Modell für eine Mehrwertsteuer mit zwei Sätzen (Zwei-Satz-Modell);
- der Verlängerung des Sondersatzes auf Beherbergungsleistungen bis Ende 2017.

► Gastronomie und Hotellerie sollen von reduzierten Mehrwertsteuersätzen profitieren.

Die Gastrosuisse-Initiative und das Zwei-Satz-Modell in der Rückweisungsvorlage verlangen beide, dass Restaurantleistungen neu zum reduzierten Satz besteuert werden. Das Zwei-Satz-Modell unterstellt zusätzlich die Leistungen der Hotellerie dem reduzierten Steuersatz. Die Verlängerung des Sondersatzes auf Beherbergungsleistungen schreibt die bestehende Ordnung fort und steht nicht im Zusammenhang mit Bemühungen zur grundlegenden Vereinfachung der Mehrwertsteuer. Für economiesuisse stellt eine einfache, moderne Mehrwertsteuer mit einem einheitlichen, tiefen Steuersatz und wenigen Steuerausnahmen nach wie vor die beste, weil sachgerechte Lösung dar.

Die Schweizer Mehrwertsteuer

Die Mehrwertsteuer der Schweiz ist eine Steuer des Bundes. Sie generierte 2012 22 Milliarden Franken. Der Betrag entspricht einem Drittel der Bundeseinnahmen.

Die Mehrwertsteuer des Bundes kennt drei Steuersätze und 29 Steuerausnahmen.

Steuersätze:

- *Reduzierter Steuersatz* (2,5 Prozent): insbesondere für Nahrungsmittel (inkl. Vieh und Getreide), Wasser in Leitungen, Sämereien, lebende Pflanzen, Schnittblumen, Futtermittel, Dünger, Medikamente, Zeitungen und Bücher, Radio- und Fernsehgebühren, freiwillig versteuerte Leistungen aus den Bereichen Kultur und Sport
- *Sondersatz* (3,8 Prozent): Unterkunft inkl. Frühstück
- *Normalsatz* (8,0 Prozent): übrige Leistungen

Von der Mehrwertsteuer *ausgenommen* sind ganz oder teilweise die Bereiche Gesundheit, Sozialwesen, Kultur, Bildung, nicht gewinnstrebige Einrichtungen, Sport, Umsätze von Banken und Versicherungen, Immobilien, Glücksspiele, Urprodukte und Gemeinwesen. Leistungen, die von der Steuer ausgenommen sind, berechtigen *nicht* zum Vorsteuerabzug.

Von der Mehrwertsteuer *befreit* sind Exporte. Hier gilt der volle Vorsteuerabzug.

2011 wurden die Mehrwertsteuersätze zur Zusatzfinanzierung der Invalidenversicherung befristet angehoben. Die Befristung endet 2017. Anschließend betragen die Mehrwertsteuersätze wieder 2,4 Prozent, 3,6 Prozent und 7,6 Prozent.

► Gastrosuisse fordert Gleichbehandlung von Restaurantleistungen und Nahrungsmitteln bei der Mehrwertsteuer.

1. Volksinitiative der Gastrosuisse

Die Volksinitiative des Branchenverbands Gastrosuisse fordert unter dem Titel «Schluss mit der MWST-Diskriminierung des Gastgewerbes» die Gleichbehandlung von Restaurantleistungen und Nahrungsmitteln bei der Mehrwertsteuer. Zu den Nahrungsmitteln zählt bei der Mehrwertsteuer auch das Take-away. Die steuerliche Gleichbehandlung dieser Leistungen soll in der Bundesverfassung festgeschrieben werden. Der von der Gastrosuisse-Initiative vorgeschlagene Artikel heisst:

Art. 130 Abs. ^{1bis} (neu) Bundesverfassung

^{1bis} Gastgewerbliche Leistungen unterliegen dem gleichen Steuersatz wie die Lieferung von Nahrungsmitteln. Dies gilt nicht für alkoholische Getränke, Tabak und andere Raucherwaren, die im Rahmen von gastgewerblichen Leistungen abgegeben werden.

Die Initiative lässt verschiedene Umsetzungen zu. Im Vordergrund steht die Unterstellung der Gastronomie unter den reduzierten Steuersatz. Der reduzierte Satz gilt insbesondere für Nahrungsmittel, Medikamente und Presseleistungen und beträgt aktuell 2,5 Prozent. Leistungen der Gastronomie unterstehen heute dem Normalsatz. Er beträgt 8,0 Prozent und gilt für rund 80 Prozent der steuerbaren Leistungen.

Die Volksinitiative wurde am 21. September 2011 eingereicht. Der Bundesrat lehnte sie in der Botschaft vom 14. September 2012 als nicht gerechtfertigt ab. Er macht namentlich geltend, dass es sich bei Leistungen des Gastgewerbes nicht um lebensnotwendige Leistungen handelt und zudem kein unmittelbares Konkurrenzverhältnis zur Lieferung von Nahrungsmitteln (inkl. Take-away) besteht. Indem sich die Initiative nicht auf die Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen gegenüber dem Take-away konzentriert, sondern umfassend die Gleichstellung aller Leistungen im Zusammenhang mit Nahrungsmitteln bei der Mehrwertsteuer verlangt, schiesst sie über das Ziel hinaus. Das Parlament muss bis zum 20. März 2014 zur Volksinitiative Stellung nehmen (mit Gegenvorschlag längstens bis 20. März 2016). Die Volksabstimmung findet zwischen 2015 und 2017 statt.

► Die Steuersatzreduktion bringt keine administrative Vereinfachung und führt zu Mindereinnahmen, die kompensiert werden müssen.

Vor- und Nachteile

Mit dem reduzierten Satz werden Restaurantleistungen steuerlich entlastet. Gastbetriebe können die geringere Steuerbelastung an die Gäste weitergeben oder bei gleich bleibenden Preisen ihre Marge verbessern. Die steuerliche Entlastung beträgt gesamthaft 700 bis 750 Millionen Franken im Jahr. Mit der Steuersatzreduktion sind keine Vereinfachungen verbunden. Für die Gastbetriebe würde der administrative Aufwand im Gegenteil zunehmen, da neu regelmässig zwei Steuersätze im Betrieb angewandt werden müssten (der Normalsatz für Alkohol und Tabak bleibt). Die übrige Wirtschaft ist von der Initiative insofern betroffen, als dass die Mindereinnahmen innerhalb der Mehrwertsteuer kompensiert werden müssen. Der Bundesrat schlägt vor, den reduzierten Steuersatz auf 3,8 Prozent zu erhöhen.

Tabelle 1

► Die Gastrosuisse-Initiative löst keine positiven Effekte für die Volkswirtschaft aus.

Volksinitiative der Gastrosuisse: Vor- und Nachteile

	Vorteile	Nachteile
Gastronomie	Substanzielle steuerliche Entlastung (700 bis 750 Millionen Franken pro Jahr)	<ul style="list-style-type: none"> › Administrativer Mehraufwand in den meisten Gastbetrieben durch Anwendung von neu zwei Steuersätzen (Alkohol und Tabak bleiben zum Normalsatz steuerbar) › Umstellungskosten
Übrige Wirtschaft	Keine	<ul style="list-style-type: none"> › Steuerliche Mehrbelastung (700 bis 750 Millionen Franken pro Jahr), kompensiert durch: <ul style="list-style-type: none"> › Erhöhung des reduzierten Satzes auf 3,8 Prozent › Erhöhung des Sonder-satzes auf 3,9 Prozent
Private Haushalte	Entlastung für hohe Einkommen, Einpersonenhaushalte (exkl. Rentner) und Paarhaushalte ohne Kinder	Mehrbelastung für tiefe Einkommen, Rentner und Familien mit Kindern
Volkswirtschaft	Keine	Keine

Beurteilung

Die Initiative spricht ein wichtiges Anliegen an: die Gleichbehandlung der Wirtschaftsleistungen und Branchen bei der Mehrwertsteuer. Dem Anliegen könnte mit einem Einheitssatz Rechnung getragen werden. Alle Leistungen würden beim Konsum gleich hoch besteuert. Der Einheitssatz steht gegenwärtig im Zusammenhang mit der Volksinitiative nicht zur Diskussion. Der von der Initiative verfolgte Weg, der Ausbau der Steuerreduktionen, ist abzulehnen. Er nützt weder dem Rest der Wirtschaft noch dem Gros der Konsumentinnen und Konsumenten. Profitieren würde allein die Gastronomie, deren Steuerbelastung halbiert würde. Nachfragesteigerungen sind keine zu erwarten (bei einem Menü von 20 Franken betrüge die steuerliche Entlastung 80 Rappen). Ebenso wenig resultieren positive Effekte für die Volkswirtschaft. Aufgrund der höheren Steuerbelastung auf Nahrungsmittel und Medikamente sind die Verteilungswirkungen ungünstig (höhere Steuerlasten für tiefere Einkommen, Familien mit Kindern und Pensionierte). Der administrative Aufwand nimmt zu. Die Unterstellung der Gastronomie unter den reduzierten Satz führt zu Ausfällen bei AHV und IV (115 Millionen Franken pro Jahr), sodass Anpassungen an der Verfassung oder im Gesetz erforderlich werden. economiesuisse unterstützt das Grundanliegen der Initiative – die einheitliche Anwendung der Mehrwertsteuer –, lehnt die Initiative aber in der vorgesehenen Form als einseitige Branchenlösung ab.

2. Rückweisungsvorlage und Zwei-Satz-Modell

► Der zweite Teil der Mehrwertsteuerreform soll eine grundlegende Vereinfachung bringen.

Das eidgenössische Parlament beschloss 2009 eine erste grosse technische Reform der Mehrwertsteuer. Die Revision trat 2010 in Kraft. Sie hat namentlich bei der Vorsteuer, beim Formalismus sowie bei der Stellung der Steuerpflichtigen wichtige Verbesserungen und teilweise auch Entlastungen gebracht. Eine grundlegende Vereinfachung der Mehrwertsteuer war nicht das Ziel der Revision. Diese Absicht verfolgt der zweite Teil der Reform, der ursprünglich die Schaffung eines Einheitssatzes von rund sechs Prozent und die Aufhebung eines grossen Teils der Steuerausnahmen zum Ziel hatte. Das Parlament wies am 20. Dezember 2011 den Vorschlag zurück und verlangte ein Modell mit zwei Steuersätzen.

Der Bundesrat hat am 30. Januar 2013 ein solches Zwei-Satz-Modell in Form einer Zusatzbotschaft zur Vereinfachung der Mehrwertsteuer verabschiedet. Die Eckwerte wurden vom Parlament vorgegeben: dem reduzierten Steuersatz sollen neben den Nahrungsmitteln auch die Gastronomie und die Beherbergungsleistungen unterstehen. Bei den aktuell 29 Steuerausnahmen wurden vom Parlament keine grundlegenden Änderungen gefordert. Lediglich drei kleinere Steuerausnahmen sollen wegfallen (reservierte Dienste der Post, Verkauf amtlicher Wertzeichen, Schiedsgerichtsbarkeit).

► Zwei-Satz-Modell: reduzierter Satz für Gastronomie und Hotellerie – höhere Besteuerung von Nahrungsmitteln und Medikamenten.

Das zentrale Element der Vorlage ist der reduzierte Steuersatz für die Gastronomie und die Hotellerie. Der Verzicht auf den Normalsatz bei der Gastronomie führt wie bei der Gastrosuisse-Initiative zu Mindereinnahmen beim Bund (700 bis 750 Millionen Franken pro Jahr) sowie zu Einnahmehausfällen bei AHV und IV (84 Millionen respektive 44 Millionen Franken). Die Unterstellung der Beherbergungsleistungen unter den reduzierten Satz führt zu Mindereinnahmen für den Bund von 60 Millionen Franken pro Jahr. Der Bundesrat will die Mindereinnahmen innerhalb der Mehrwertsteuer durch die Erhöhung des reduzierten Satzes auf 3,8 Prozent (Maximalvariante) kompensieren.

In einer Minimalvariante ist die Anhebung des reduzierten Satzes auf lediglich 2,8 Prozent geplant. Hier werden Arzneimittel und Druckerzeugnisse, die heute dem reduzierten Satz unterstehen, dem Normalsatz unterstellt.

Bei beiden Varianten gilt neu der Normalsatz für sämtliche Leistungen des landwirtschaftlichen Bedarfs, lebende Pflanzen, Radio- und Fernsehgebühren sowie freiwillig versteuerte Eintritte zu Sport- und Kulturveranstaltungen (alle heute reduziert besteuert).

Das Zwei-Satz-Modell gelangt diesen Monat in die erstberatende Kommission (WAK-Nationalrat). Die Beratung erfolgt zusammen mit der Gastrosuisse-Initiative. Eine Volksabstimmung über das Zwei-Satz-Modell ist aufgrund der Aufhebung des Sondersatzes auf Beherbergungsleistungen, die auf Verfassungsebene erfolgt, zwingend.

Vor- und Nachteile (Zwei-Satz-Modell)

Im Zentrum des Zwei-Satz-Modells steht die Entlastung der Gastronomie. Die Vor- und Nachteile des Modells sind deshalb ähnlich wie bei der Gastrosuisse-Initiative. Die Hotellerie profitiert vor allem von der Aufhebung des Sondersatzes, der heute zeitlich befristet ist. Im Zwei-Satz-Modell gelangte in der Hotellerie definitiv der reduzierte Steuersatz zur Anwendung. Belastungsmässig lohnte sich die Anpassung für die Hotellerie nur bei der Minimalvariante, bei der der Steuersatz bei 2,8 Prozent liegen würde. In der Maximalvariante würde der reduzierte Satz dem heutigen Sondersatz entsprechen. Der Wegfall des Sondersatzes bringt für die Hotellerie eine administrative Entlastung. Dieser steht die administrative Zusatzbelastung in der Gastronomie gegenüber (weiterhin Normalsatz für Alkohol und Tabak).

Tabelle 2

► Der administrativen Entlastung der Hotellerie steht mehr Bürokratie bei der Gastronomie gegenüber.

Vor- und Nachteile des Zwei-Satz-Modells

	Vorteile	Nachteile
Gastronomie	Substanzielle steuerliche Entlastung (700 bis 750 Millionen Franken pro Jahr)	<ul style="list-style-type: none"> › Administrativer Mehraufwand in den meisten Gastbetrieben durch Anwendung von neu zwei Steuersätzen (Alkohol und Tabak bleiben zum Normalsatz steuerbar) › Umstellungskosten
Beherbergungen	<ul style="list-style-type: none"> › Leichte steuerliche Entlastung bei Minimalvariante (bei Maximalvariante keine Steuerentlastung) › Wegfall eines Steuersatzes › Permanente Steuersatzreduktion (statt befristeter Sondersatz) 	<ul style="list-style-type: none"> › Administrativer Mehraufwand in den meisten Gastbetrieben durch Anwendung von neu zwei Steuersätzen (Alkohol und Tabak bleiben zum Normalsatz steuerbar) › Umstellungskosten
Übrige Wirtschaft	Keine	<p>Steuerliche Mehrbelastung (760 bis 810 Millionen Franken pro Jahr)</p> <ul style="list-style-type: none"> › überwältigt auf Nahrungsmittel, Arzneimittel, Printmedien (Maximalvariante, neu 3,8 Prozent) › überwältigt insbesondere auf Arzneimittel und Printmedien (Minimalvariante, neu 8,0 Prozent) <p>Aufhebung der Steuersatzreduktion für Leistungen des landwirtschaftlichen Bedarfs, lebende Pflanzen, Druckerzeugnisse, Radio- und Fernsehgebühren, freiwillig versteuerte Eintritte zu Sport- und Kulturveranstaltungen (alle 8,0 Prozent)</p> <p>Weitere Verbesserungen/Ver-einfachungen der Mehrwertsteuer werden nicht realisiert, da der Reformprozess (vorläufig) beendet wäre.</p>
Private Haushalte	Entlastung für hohe Einkommen, Einzelhaushalte (exkl. Rentner) und Zweipersonenhaushalte ohne Kinder	Zusatzbelastung für tiefe Einkommen, Rentner und Familien mit Kindern
Volkswirtschaft	Keine	Keine

Beurteilung

Der Bundesrat lehnt das Zwei-Satz-Modell ab. Es senkt weder die administrativen Kosten der Wirtschaft noch hat es positive Effekte für das Wachstum und die real verfügbaren Einkommen. Die substanzielle Entlastung der Gastronomie erachtet der Bundesrat als sachlich nicht gerechtfertigt. Im Restaurant werden mehr Leistungen erbracht als lediglich die Lieferung von Nahrungsmitteln. Weder bei den Leistungen der Gastronomie noch bei jenen der Hotellerie handelt es sich um lebensnotwendige Leistungen, die eine reduzierte Besteuerung rechtfertigten. Der Ausbau der Steuerreduktionen läuft der Strategie des Bundesrats entgegen, das Steuersystem möglichst einfach und attraktiv auszugestalten.

► Auch das Zwei-Satz-Modell führt zu einer einseitigen Branchenlösung. Eine Vereinfachung der Mehrwertsteuer findet nicht statt.

Wie die Gastrosuisse-Initiative bringt das Zwei-Satz-Modell kaum Vereinfachungen. Im Wesentlichen profitiert eine Branche, die Gastronomie, von einer tieferen Steuerbelastung. Die Minimalvariante, bei der die Steuerentlastung noch grösser wäre und auch die Hotellerie von einem sinkenden Satz profitieren würde, ist kaum realistisch. Sie wäre mit einer markanten Anhebung der Steuerbelastung auf Medikamente und Presseleistungen verbunden. Aufgrund der stärkeren Nachfrage nach Restaurantleistungen durch höhere Einkommen und Haushalte ohne Kinder wären die Verteilungseffekte ungünstig. Für die Wirtschaft fällt besonders ins Gewicht, dass der Reformprozess bei der Mehrwertsteuer bei einer Annahme der Vorlage wahrscheinlich zumindest vorläufig beendet wäre und auf absehbare Zeit keine Verbesserungen mehr stattfinden würden. Grundlegende Verbesserungen an der Mehrwertsteuer sind aber nach wie vor nötig. Die Mehrwertsteuer rangiert bei Umfragen regelmässig an der Spitze der administrativen Belastungen der Unternehmen und namentlich der KMU. Ein einheitlicher Steuersatz und wenige Steuerausnahmen würden die Mehrwertsteuer grundlegend vereinfachen.

Unabhängig vom Zwei-Satz-Modell enthält die Rückweisungsvorlage eine Reihe von Anpassungen am Mehrwertsteuergesetz, die aus parlamentarischen Vorstössen herrühren und teils auch vom Bundesrat gewünscht sind. Das Mehrwertsteuer-Konsultativgremium, eine ausserparlamentarische Kommission aus Vertretern der Wirtschaft, Wissenschaft, Steuerpraxis, der Kantone und Konsumenten, hat zu den Vorschlägen Stellung genommen. Es empfiehlt Anpassungen und Ergänzungen an den Vorschlägen, beispielsweise eine neue Lösung bei der Bezugssteuer zur Verminderung von Wettbewerbsverzerrungen zulasten des Schweizer Gewerbes im Grenzbereich. Weiter lehnen das Konsultativgremium wie auch *economiesuisse* die vom Bundesrat vorgeschlagene erneute Verlängerung der absoluten Verjährungsfrist auf 15 Jahre ab. Die absolute Verjährung wurde in der Revision von 2010 zur Entlastung der Unternehmen erst auf zehn Jahre gesenkt.

3. Verlängerung des Sondersatzes für Beherbergungsleistungen

Der Sondersatz auf Beherbergungsleistungen ist bis Ende 2013 befristet. Eine parlamentarische Initiative will den Sondersatz bis Ende 2017 verlängern. Der Bundesrat empfiehlt im Bericht vom 23. Januar 2013 die Annahme der Initiative und damit die Verlängerung des Sondersatzes bis 2017.

Tabelle 3

► Die Weiterführung des Sondersatzes führt nicht zu steuerlichen Mehrbelastungen.

► Eine Verlängerung des Sondersatzes ohne grundlegende Reformen ist richtig.

Vor- und Nachteile einer Verlängerung des Sondersatzes für Beherbergungsleistungen.

	Vorteile	Nachteile
Beherbergungen	<ul style="list-style-type: none"> › Vorläufige Fortführung des bisherigen Regimes › Keine zusätzliche steuerliche Belastung 	Entfallende Mehreinnahmen für den Bund von 180 Millionen Franken pro Jahr
Übrige Wirtschaft	Keine	Keine
Private Haushalte	Keine	Keine
Volkswirtschaft	Keine	Keine

Beurteilung

Die Verlängerung des Sondersatzes auf Beherbergungsleistungen setzt die geltende Ordnung bei der Mehrwertsteuer fort. Grundlegende Reformen werden nicht tangiert. Solange das heutige System mit seinen zahlreichen Privilegien für verschiedene Leistungen und Branchen besteht, soll auch der Sondersatz weitergeführt werden. Einseitige Anpassungen zugunsten oder zulasten einzelner Branchen sind willkürlich. Das Mehrwertsteuersystem muss im Bereich der Sätze und Ausnahmen grundlegend reformiert werden.

4. Grundsatzposition: Sieben Gründe für eine einheitliche, tiefe Mehrwertsteuer

In einer Gesamtbeurteilung erscheint ein möglichst einfaches Mehrwertsteuersystem mit einem einheitlichen, tiefen Steuersatz und möglichst wenigen Steuerausnahmen nach wie vor als die beste, weil sachgerechte Lösung. Eine im Rahmen der technischen Umsetzbarkeit möglichst unverzerrte Mehrwertsteuer behandelt die Wirtschaftsleistungen und Branchen einheitlich und führt erwiesenermassen zu positiven Impulsen für das Wirtschaftswachstum und die Einkommen der Privathaushalte. Technisch ist eine moderne, einfache Mehrwertsteuer problemlos umsetzbar. Geklärt werden muss die Frage der Subventionen. Kantone, Gemeinden und öffentliche Unternehmen sollten ein Interesse an einer guten, systematisch richtigen Mehrwertsteuerlösung ohne Vorsteuerabzugskürzungen haben.

Eine einfache Mehrwertsteuer mit einem Einheitssatz und wenigen Steuerausnahmen:

- entlastet kleine und grosse Unternehmen von teurer Bürokratie;
- beseitigt Investitionshürden und fördert das Wachstum;
- verringert die steuerliche Belastung der meisten Produkte und Dienstleistungen;
- führt zu mehr Transparenz und Fairness;
- verbessert die Rechtssicherheit;
- stärkt die Attraktivität des Unternehmensstandorts Schweiz;
- stabilisiert das wichtigste Steuersubstrat des Bundes.

► Durch den Einheitssatz liessen sich administrative Kosten im dreistelligen Millionenbereich einsparen.

Entlastung der Unternehmen von teurer Bürokratie

Eine Mehrwertsteuer mit einem einheitlichen Satz und wenigen Ausnahmen ist einfacher und günstiger. Die mit der Verwendung mehrerer Steuersätze und der Anwendung von Steuerausnahmen verbundenen Unsicherheiten sind zahllos. Entsprechend umfangreich sind die administrativen Anweisungen, die auch nach der Revision des Mehrwertsteuergesetzes weit über tausend Seiten betragen. In Branchen, die von mehreren Steuersätzen und Steuerausnahmen betroffen sind, drehen sich die Praxisanweisungen zum grossen Teil um Satz- und Ausnahmefragen. Bei 300'000 steuerpflichtigen Unternehmen und einer geschätzten administrativen Belastung der Mehrwertsteuer von 1,5 Milliarden Franken pro Jahr ist das Einsparpotenzial beträchtlich. Unnötige Kosten von mehreren Hundert Millionen Franken belasten heute die Unternehmen und dadurch auch die Konsumentinnen und Konsumenten und (durch tiefere Gewinne und entgangene Steuereinnahmen) den Staat.

Beseitigung von Investitionshürden – Förderung des Wachstums

Unternehmen haben Anspruch auf die Rückerstattung der entrichteten Vorsteuer (Mehrwertsteuer auf bezogenen Leistungen). Erbringt das Unternehmen Leistungen, die von der Mehrwertsteuer ausgenommen sind, wird die Vorsteuer nicht zurückerstattet. Die beim Unternehmen verbleibende Steuer ist besonders im Fall von Investitionen hoch. Die sogenannte «Taxe occulte» (Schattensteuer) verteuert Investitionen und führt auch zu teilweise ungünstigen Betriebsabläufen, weil Unternehmen versuchen, die Schattensteuer tief zu halten (z. B. Eigenproduktion statt Einkauf von Leistungen). Der Umfang der Schattensteuer ist namhaft – ein Drittel der Mehrwertsteuer wird auf diese systematisch falsche Weise erhoben, ein Betrag von über 7 Milliarden Franken jährlich. Die steuerliche Belastung der Wertschöpfung schadet der Volkswirtschaft. Entsprechende Impulse wären bei einer Reduktion der Schattensteuer erzielbar. Schätzungen gehen von einem BIP-Zuwachs von bis zu 0,8 BIP-Prozent aus. Damit verbunden wäre ein entsprechender Kaufkraftanstieg für die Privathaushalte von bis zu 700 Franken jährlich.

► Rund 80 Prozent der heute besteuerten Leistungen würden vom Einheitssatz profitieren.

Sinkende Steuerbelastung für die meisten Produkte und Dienstleistungen

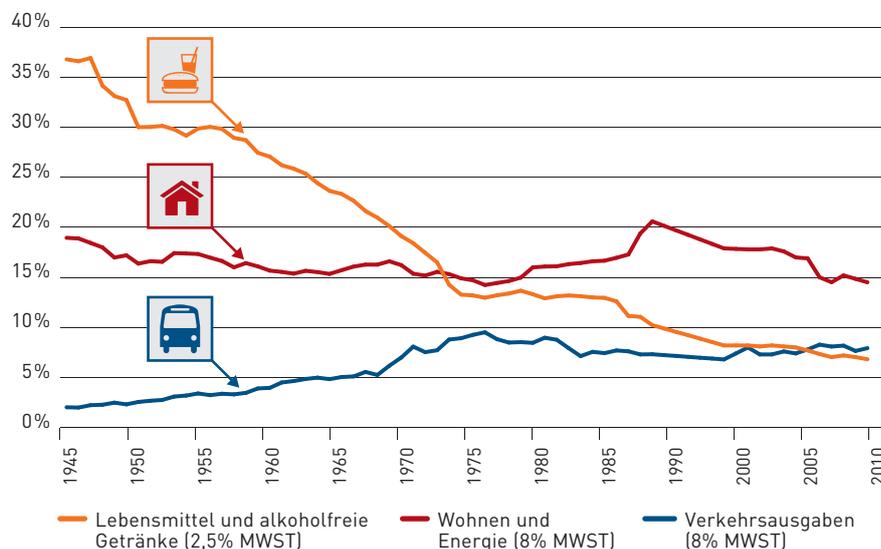
Steuerausnahmen und Privilegien beim Steuersatz erhöhen die Steuerbelastung der ordentlich besteuerten Leistungen. Mit einem Einheitssatz und weniger Steuerausnahmen würde die einheitliche steuerliche Belastung des Konsums bei 6,0 Prozent liegen. Von der Steuerentlastung würden rund 80 Prozent der heute besteuerten Leistungen profitieren. Das wegfallende Privileg für Nahrungsmittel ist verkräftbar. Die Ausgaben der Privathaushalte für Nahrungsmittel liegen heute unter acht Prozent. Für den Verkehr geben die Privathaushalte im Durchschnitt mindestens gleich viel aus. Für Energie und Wohnen das Doppelte. Diese Leistungen sind bei der Mehrwertsteuer nicht privilegiert. Unterschiedliche und sich wandelnde Konsumgewohnheiten machen spezifische Entlastungen bei der Mehrwertsteuer sozialpolitisch zunehmend wirkungslos. Als Verteilungsinstrument eignet sich die Mehrwertsteuer nicht. Von der steuerlichen Entlastung der Lebensmittel oder der Presse profitieren nicht die tiefen, sondern die hohen Einkommen am meisten.

Grafik 1

► Das Nahrungsmittelprivileg datiert aus dem Jahr 1941. Damals wurde die Warenumsatzsteuer (WUST) eingeführt. Haushalte mit tiefem Einkommen sollten bei Waren, die im Haushalt eine besonders grosse Rolle spielten, entlastet werden. Der damals hohe Anteil der Nahrungsmittel an den Haushaltsausgaben ist seither stark gesunken. Andere Ausgaben, beispielsweise für den Verkehr oder die Kommunikation, sind wichtiger geworden. «Der reduzierte Satz für die Lieferung von Nahrungsmitteln beeinflusst die finanzielle Situation der privaten Haushalte nur noch vergleichsweise geringfügig» [Botschaft zur Gastro-suisse-Initiative, S. 8340].

**«Der Mensch lebt nicht vom Brot allein»
Überholtes Nahrungsmittelprivileg**

Ausgaben der Privathaushalte in der Schweiz: 1945–2010



Quelle: Bundesamt für Statistik

► Eine wertfreie Konsumsteuer kommt den heutigen Bedürfnissen am Besten entgegen.

Transparenz und Fairness

Steuerausnahmen und mehrere Steuersätze machen die Mehrwertsteuer nicht nur für die Unternehmen kompliziert, sondern auch unverständlich für die Konsumentinnen und Konsumenten. Unter dem Aspekt der Steuertransparenz erscheint eine verdeckte Steuerbelastung von mehreren Milliarden Franken äusserst fragwürdig. Im Gesundheitsbereich wird heute jährlich eine Mehrwertsteuer von mehr als einer Milliarde Franken erhoben, ohne dass bekannt ist, wer die Steuer trägt – die Patienten, die Leistungserbringer (Spitäler, Ärzte), Zulieferer, Krankenkassen oder die öffentliche Hand (Kantone). Die Kontrolle darüber, wie und in welchem Umfang eine Steuerüberwälzung stattfindet, ist nicht möglich. Der vom Verband Gastro-suisse angesprochene Umstand, dass für ähnliche Leistungen unterschiedlich hohe Steuern belastet werden und entsprechend der Wettbewerb verfälscht wird, ist nicht auf den Take-away-/Restaurantbereich beschränkt. Ungleichbehandlungen, in teilweise grotesker Form, gibt es überall, wo Steuerausnahmen und verschiedene Steuersätze auftreten. So muss im Bildungsbereich auf einen allgemeinen Computerkurs keine Steuer entrichtet werden, ein auf ein Unternehmen zugeschnittener Computerkurs ist dagegen zum Normalsatz von acht Prozent steuerbar. Der Steuersatz auf Frischwasser ist reduziert, Abwasser wird zum Normalsatz verrechnet. Das Halbtaxabo und das Skiliftbillett sind zum Normalsatz steuerbar, die Achterbahnfahrt und das Triathlonstartgeld sind dagegen von der Mehrwertsteuer ausgenommen. Der Aspekt des «täglichen Bedarfs» lässt sich zumindest heute nicht mehr auf Nahrungsmittel und wenige andere Leistungen eingrenzen. Auch Autokindersitze gehören unter Umständen zum täglichen Bedarf (unter anderem, weil gesetzlich vorgeschrieben), trotzdem muss für sie der Normalsatz entrichtet werden. Was wirklich und für alle «unverzichtbar» ist, wird man für die Zwecke der Mehrwertsteuer nie schlüssig beantworten können. Eine wertfreie Konsumsteuer entspricht der heutigen Vielfalt individueller Konsumgewohnheiten am besten.

Tabelle 4

► Unterschiedlich hohe Steuersätze verfälschen den Wettbewerb.

Irrungen und Wirrungen bei der Mehrwertsteuer: Ausnahmen und Steuersätze (Beispiele)

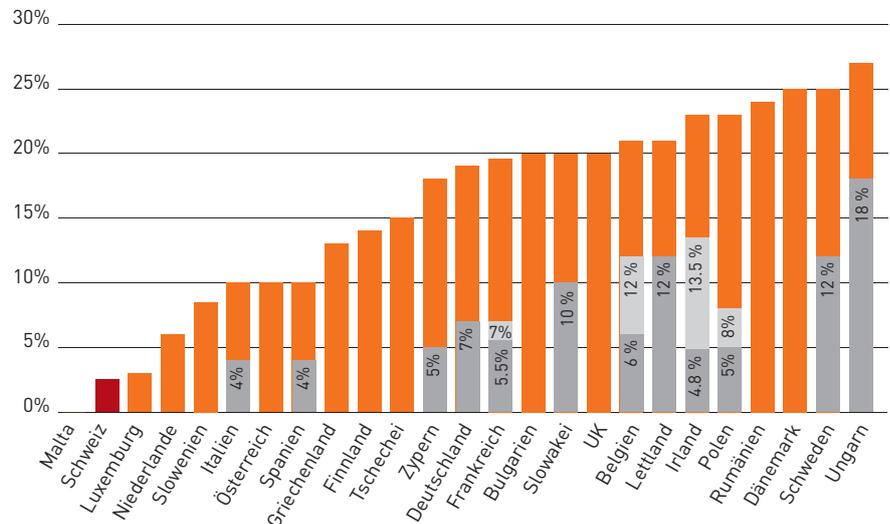
	Von der MWST ausgenommen	Steuerbar
Medikamente	Vom Arzt direkt verabreicht	Vom Arzt dem Patienten in Verpackung nach Hause gegeben; vom Patienten in Apotheke gekauft
Zahnbehandlung	Implantate und andere mit dem Körper verbundene Prothesen	Abnehmbare Prothesen und kieferorthopädische Apparate (z. B. Zahnspannen)
Hebammen	Geburtsvorbereitung und Stillberatung	Beratung an einer Mütterberatungsstelle
Psychologen	Leistungen an Kinder	Leistungen an Erwachsene
Bildung	Interaktive Fernkurse	Autodidaktische Fernkurse
Künstler	Leistungen durch Sänger, Musiker, Regisseure	Leistungen durch Filmschauspieler, Beleuchter, Moderatoren
Autoren	Schriftsteller, Drehbuchautoren	Übersetzer, Fernseh- und Radiojournalisten
Unterhaltung	Diskotheken, Dancings	Buchmessen, Stadtrundfahrten
Chilbi	Wandernde Anlagen	Freizeitparks
Sport	Eintritte zu Veranstaltungen	Skifahren (Lifte), Schwimmen (Eintritte)
Startgelder	Berglauf, OL, Triathlon	Geführte Bergtour, Gymnastik, Aerobic, Jassturniere
	Normalsatz (8,0 Prozent)	Reduzierter Satz (2,5 Prozent)
Wasser	Abwasser	Frischwasser
Medikamente	Medikamentenrohstoffe	Medikamente
Bücher	E-Book	Buch
Tierärzte	Papageien, Goldfische, Angorakatzen	Maultiere, Ziegen, Perlhühner
Frühstück	ohne Übernachtung	mit Übernachtung (Sondersatz)

Grafik 2

► Die Besteuerung der Nahrungsmittel in der Schweiz ist mit einem Satz von 2,5 Prozent sehr tief. Selbst bei einem Einheitssatz von rund sechs Prozent wäre die Steuerbelastung im europäischen Vergleich immer noch tief.

Auch bei Einheitssatz tiefe Steuer auf Nahrungsmittel in der Schweiz

Mehrwertsteuer auf Lebensmittel in Europa



Quelle: Europäische Kommission 2013

► Unternehmen erheben die Mehrwertsteuer selbst – sie brauchen eine möglichst einfache Steuer.

Rechtssicherheit

Steuerausnahmen und Satzifferenzen erhöhen die Anforderungen an die Abrechnung und sind für die Unternehmen mit entsprechenden Risiken verbunden. Gemäss einer Erhebung der Eidgenössischen Steuerverwaltung werden bei zwei Dritteln der Steuerkontrollen Fehler beim Vorsteuerabzug festgestellt. Die Ursachen sind häufig ausgenommene Umsätze. Bei jeder zehnten Steuerkontrolle werden falsch verwendete Steuersätze festgestellt. Der Aspekt der Rechtssicherheit ist gerade bei der Mehrwertsteuer besonders relevant, weil die Steuer nicht durch die Steuerverwaltung, sondern durch die Unternehmen in eigener Verantwortung erhoben wird (Selbstveranlagung). Die Unternehmen haften für Fehler. Die falsche Beurteilung von Steuerausnahmen und Steuersätzen kann strafrechtliche Folgen haben. Je einfacher die Mehrwertsteuer, desto geringer die Risiken. Unternehmen können Kosten für die Abrechnung und das Risikomanagement sparen.

Stärkung des Wirtschaftsstandorts Schweiz

Die Mehrwertsteuer ist im internationalen Verhältnis mehrheitlich neutral. Dennoch würden Unternehmen durch eine einfache, leicht abzuwickelnde Mehrwertsteuer in der Schweiz entlastet und erhielten dadurch einen Kostenvorteil. Während in Europa die Mehrwertsteuersätze steigen und die steuerliche Komplexität zunimmt, würde die Schweiz mit einer einfachen, modernen Mehrwertsteuer ein markantes Signal in die andere Richtung setzen.

Das wichtigste Steuersubstrat des Bundes wird gesichert

Die Mehrwertsteuer ist die wichtigste Steuer des Bundes. Sie generierte im Jahr 2012 Einnahmen von 22 Milliarden Franken und war damit für mehr als einen Drittel der Bundeseinnahmen verantwortlich. Moderne Konsumsteuern, wie sie Neuseeland und Singapur aufweisen – das heisst Konsumsteuern mit einer breiten Steuerbasis und wenigen Privilegien und Ausnahmen –, schneiden in Bezug auf Effizienz deutlich besser ab als Mehrwertsteuern «alter Ordnung», wie sie in Europa vertreten sind. Neben den Unternehmen und den Konsumentinnen und Konsumenten profitiert davon auch der Staat. Eine breit abgestützte Mehrwertsteuer ist weniger konjunkturanfällig und als Einnahmequelle besser planbar. Sie bildet eine verlässliche fiskalische Grundlage und wird, weil sie für

alle gleich und systematisch wenig komplex ist, breit akzeptiert. Gesetzesrevisionen drängen sich weniger auf.

► Die Schweiz kommt um eine umfassende Reform der Mehrwertsteuer nicht herum.

Fazit: kostengünstig für alle

Die heutige Schweizer Mehrwertsteuer ist im Bereich der Steuerausnahmen und der Steuersätze zu einem guten Teil auch das Resultat von Einzelinteressen. In einem komplexen System wie der Mehrwertsteuer ist die isolierte Betrachtung von Einzelaspekten selten zielführend. Einzelmassnahmen ohne Rücksicht auf das Ganze schaffen häufig mehr Probleme als sie lösen. Das zeigen die Gastrosuisse-Initiative und das Zwei-Satz-Modell. Die Zeit ist reif für eine grundlegende Neubeurteilung.

Eine einfache, moderne Mehrwertsteuer mit einem tiefen Einheitssteuersatz und wenigen Steuerausnahmen ist in einem umfassenden Sinn kostengünstig: für die Unternehmen, die Privathaushalte, die Volkswirtschaft und den Staat. Die Kosten der Umstellung sind angesichts der anhaltenden Vorteile moderat. Die grundlegenden und offensichtlichen Nachteile des heutigen Systems (vgl. Motionen WAK-S 05.3465/05.3466) können weder durch eine weitere technische Revision noch durch punktuelle Anpassungen bei den Steuersätzen oder den Steuerausnahmen behoben werden. Das sieht auch der Bundesrat so, der in der Zusatzbotschaft zum Zwei-Satz-Modell schreibt: «Der Bundesrat hält nach wie vor an seiner Strategie fest, wonach die allseits geforderte Vereinfachung der Mehrwertsteuer vor allem über den Abbau von Steuerreduktionen zu erreichen ist. Er wird sich deshalb konsequent gegen Begehren um Ausweitung der Steuerausnahmen oder Besteuerung zusätzlicher Leistungen zum reduzierten Satz aussprechen. [...] Der Bundesrat setzt seine Bestrebungen zur Vereinfachung der Mehrwertsteuer und damit zur Stärkung der Attraktivität des schweizerischen Steuersystems fort.»

► Neuseeland zeigt, dass eine einfache, moderne Mehrwertsteuer problemlos möglich ist und viele Vorteile hat.

Dass eine einfache, moderne Mehrwertsteuer funktioniert und viele Vorteile hat, zeigt Neuseeland. Neuseeland führte 1986 eine Konsumsteuer (GST) mit einem Einheitssatz von 12,5 Prozent und wenigen Steuerausnahmen ein. Die Ausnahmen sind auf die systematisch schwer zu steuernden Bereiche des Finanz- und Versicherungswesens beschränkt. Politisch gewollt sind Ausnahmen im Immobilienbereich. Ein ähnliches Modell sah der Bundesrat für die Schweiz vor. Die neuseeländische GST hat im Verlauf von zwei Jahrzehnten keine Revision erfahren und gilt in der Praxis als vergleichsweise einfach. Sie wurde nach Erfahrungen mit einem «alten» System mit vielen Steuerausnahmen und mehreren Steuersätzen von einer sozialdemokratischen Regierung eingeführt. Die Steuer wird aufgrund ihrer allgemeinen, einheitlichen Anwendung als gerecht wahrgenommen und ist breit akzeptiert. Die jüngste umfassende Überprüfung des neuseeländischen Steuersystems im Jahr 2010 hat im Bereich der GST keinen Handlungsbedarf ergeben. Die GST Neuseelands gilt in der OECD als die mit Abstand effizienteste. Ein ähnliches Mehrwertsteuersystem hat Singapur (Einheitssatz von sieben Prozent; Steuerausnahmen für private Immobilien und Finanzdienstleistungen).

Rückfragen:

frank.marty@economiesuisse.ch

Impressum

economiesuisse, Verband der Schweizer Unternehmen
Hegibachstrasse 47, Postfach, CH-8032 Zürich
www.economiesuisse.ch