

Kritik am Modell des Einheitssatzes

Entgegnung an Economiesuisse zur Mehrwertsteuer

Von Gerhard Schafroth*

Auf meinen Vorschlag (NZZ 14. 8. 07), in einem künftigen Mehrwertsteuergesetz den heutigen Steuersatz von 7.6% beizubehalten, einen Halbsatz von 3.8% einzuführen und die freiwillige Versteuerung ausgenommener inländischer Leistungen zu diesem Halbsatz uneingeschränkt zuzulassen, hat Economiesuisse kategorisch ablehnend reagiert (NZZ 20. 8. 07). Die Argumente von Economiesuisse können aus fachlicher Sicht allerdings kaum überzeugen.

Vorteile der freiwilligen Versteuerung zum Halbsatz

Economiesuisse kann in meinem Vorschlag zur freiwilligen Versteuerung (Optionsrecht) nichts Neues erkennen. Dieser „renne offene Türen ein“.

Das ist sachlich in mehrerer Hinsicht nicht richtig: Wohl kennt die Mehrwertsteuer (MWSt) heute das Optionsrecht für die freiwillige Versteuerung ausgenommener Leistungen, doch weist sowohl die bisherige Regelung als auch diejenige gemäss Gesetzgebungsvorschlag von Bundesrat Merz mannigfache administrative und inhaltliche Einschränkungen auf. So soll das dafür vorgeschriebene Bewilligungsverfahren, dem schon bisher keine sinnvolle Funktion zugekommen ist, praktisch unverändert ins neue Gesetz übernommen werden. Die vollumfängliche Beseitigung dieses Bewilligungsverfahrens gemäss meinem Vorschlag ist neu. Zudem dürfen – sowohl heute als auch gemäss Gesetzesvorschlag – diejenigen Leistungen, bei denen unbestrittenermassen die grössten wettbewerbsverzerrenden Vorsteuerverluste (taxe occulte) anfallen, nach wie vor nicht freiwillig versteuert werden. Dies betrifft insbesondere die Banken-, Versicherungs- und teilweise die Immobilienumsätze. Mein Vorschlag einer uneingeschränkten Zulassung der freiwilligen Versteuerung inländischer ausgenommener Leistungen ist somit für die Schweiz ebenfalls komplett neu.

Der Vorteil der uneingeschränkten, freiwilligen gegenüber der von Bundesrat Merz und Economiesuisse bevorzugten zwangsweisen Versteuerung ausgenommener Leistungen besteht darin, dass jeder Unternehmer und jede Organisation damit die Freiheit hat, zu entscheiden, ob die ausgenommenen Leistungen (Sport, Kultur, Ausbildung, Medizin usw.) versteuert werden sollen oder nicht. Die Versteuerung führt – allerdings belastet durch zusätzlichen administrativen Aufwand – zum Vorsteueranspruch auf den Auslagen und Investitionen. Die Nichtversteuerung bewirkt dagegen, dass die Vorsteuer verloren ist. Diese Wahl ist – insbesondere für Leistungen an Endverbraucher – in vielen Fällen nur dann eine echte, wenn dafür ein reduzierter Steuersatz angewendet werden kann. Andernfalls ist die freiwillige Versteuerung so unattraktiv, dass niemand sie wählt. So ist im bisherigen Recht bei der freiwilligen Versteuerung ausgenommener Umsätze meist der Normalsatz von 7.6% anwendbar, was dazu führt, dass es nur in ganz speziellen Konstellationen zu einer freiwilligen Versteuerung von inländischen Leistungen an Endverbraucher kommt. Die Kombination der Beseitigung aller Hindernisse der freiwilligen Versteuerung mit dem Halbsatz ist deshalb ebenfalls komplett neu.

Die zwangsweise Unterstellung von bisher ausgenommenen medizinischen, sportlichen, kulturellen usw. Leistungen unter die MWSt, wie von Economiesuisse favorisiert, hat zudem zur Folge, dass vor allem das Gesundheitswesen eine sehr grosse finanzielle Belastung trifft. Jährlich macht das gemäss Eidgenössischem Finanzdepartement (EFD) rund CHF 1.1 Mrd aus. Dies wird zu einer Erhöhung der Krankenkassenprämien um schätzungsweise 4% allein wegen der MWSt führen. Zudem sind komplizierte Übergangsregelungen (Finanzierung der Einlageentsteuerung) und administrativ aufwändige flankierende

Massnahmen (sozialpolitisches Korrektiv) notwendig. Nutzniesser des vor allem durch die Unterstellung des Gesundheitswesens ermöglichten tiefen Einheitssatzes sind bei den Unternehmen diejenigen, welche die Vorsteuer gar nicht oder nur teilweise geltend machen können. Das sind primär Banken, Versicherungen und die Eigentümer von Immobilien (indirekt auch die Mieter). Macht es nun wirklich Sinn, Spitäler, Arztpraxen und Sportvereine in die MWST zu zwingen, damit als Haupteffekt Banken, Versicherungen und Eigentümer von Immobilien von einer Reduktion der Vorsteuerverluste profitieren? Und dies, obwohl der gleiche Effekt für Banken, Versicherungen und Immobilien mit der von mir vorgeschlagenen uneingeschränkten, freiwilligen Versteuerung zum Halbsatz viel einfacher und ohne die Belastung des Gesundheitswesens und damit ohne die drohende massive Erhöhung der Krankenkassenprämien erreicht werden kann?

Sollte die Möglichkeit der freiwilligen Versteuerung zum Halbsatz von den Steuerpflichtigen nicht ausgenutzt werden – wie Economiesuisse befürchtet – so ist dies nicht weiter schlimm. Es würde lediglich zeigen, dass das Problem der wettbewerbsverzerrenden Vorsteuerverluste für die Unternehmen keine so wichtige Thematik darstellt, wie heute manche glauben. Im Gegensatz zur vorgeschlagenen Zwangsunterstellung bisher ausgenommener Bereiche – die in diesem Fall genau so überflüssig ist – entfallen bei meinem Vorschlag die sehr hohen Umstellungskosten des Modells des Einheitssatzes. Und zudem kann auf die Unterstellung von 30'000 zusätzlichen Unternehmen und Organisationen unter die Steuerpflicht verzichtet werden.

Effizienzgewinne

Economiesuisse glaubt – zusammen mit Bundesrat Merz – der Einheitssatz bringe deutliche Effizienzgewinne und zusätzliches Wirtschaftswachstum. Gegen diese Beurteilung spricht Folgendes: Nach Angaben des EFD in der Vernehmlassungsvorlage zu einem neuen Mehrwertsteuergesetz deklarieren heute 38'665 Unternehmen ausgenommene Umsätze. Bei diesen taucht vereinzelt tatsächlich das

Problem der Abgrenzung zwischen steuerbaren und ausgenommenen Leistungen auf. Diese Fragen können allerdings idR. einmal geklärt und von da an korrekt abgewickelt werden. Um die einmaligen Probleme dieser 38'665 Unternehmen zu reduzieren, sollen Steuerausnahmen abgeschafft und dadurch neu rund 30'000 Spitäler, Arztpraxen, Sportvereine u.ä. steuerpflichtig werden und sich fortan dauernd mit sämtlichen Fragen und Risiken der MWST auseinandersetzen müssen. Wie ein derartiges Missverhältnis zu mehr Effizienz führen soll, erscheint schleierhaft.

Das Gleiche gilt für die unterschiedlichen Steuersätze: Nur rund ein Sechstel aller Steuerpflichtigen erbringt heute laut EFD Leistungen zu unterschiedlichen Steuersätzen. Es erscheint fraglich, ob die Beseitigung einzelner Abgrenzungsfragen unterschiedlich besteuert Leistungen bei diesem Sechstel der Unternehmen dadurch effizient gelöst wird, dass alle Steuerpflichtigen auf einen einheitlichen Steuersatz umstellen müssen. Die EU jedenfalls praktiziert seit Jahrzehnten das System der Steuerausnahmen und der unterschiedlichen Steuersätze und die allermeisten Staaten denken nicht daran, wie in der Schweiz vorgeschlagen, Steuerausnahmen abzuschaffen und einen Einheitssatz einzuführen.

Unter diesen Umständen stellt sich die Frage, warum das EFD die extern erstellten Gutachten zu den finanziellen, betrieblichen und volkswirtschaftlichen Auswirkungen seiner Vorschläge bis heute nicht öffentlich zugänglich gemacht hat.

Preisreduktionen

Die Behauptung von Economiesuisse, dass nur beim Modell Einheitssatz für den Endverbraucher Preisreduktionen zu erwarten seien, nicht aber bei meinem Vorschlag, ist leicht zu widerlegen: Durch die Einführung einer Option zur freiwilligen Versteuerung wird deshalb keine Preiserhöhung stattfinden, weil die Möglichkeit der freiwilligen Versteuerung unter Marktbedingungen nur dann gewählt wird, wenn dies zu einem Preis- oder einem Margenvorteil führt. Minimale Preiserhöhungen sind deshalb nur bei den Lebensmitteln usw. zu erwarten, deren Steuersatz nach meinem Vorschlag von 2.4% auf 3.8%

steigt. In allen anderen Bereichen ist es nur eine Frage der Zeit, bis die Unternehmen die Vorteile der freiwilligen Versteuerung umsetzen, damit einen Kostenvorteil erzielen und diesen im Rahmen des Konkurrenzkampfes an ihre Kunden weitergeben (müssen). Dagegen sind beim Einheitssatz, den Economiesuisse bevorzugt, mindestens vorübergehend durchaus relevante Preiserhöhungen zu erwarten. Dies einerseits weil die allerwenigsten Anbieter die Preise der Endverbraucher umgehend senken, wenn die Steuer von 7.6% auf 6% sinkt. Andererseits ist mit sofortigen Preiserhöhungen bei all denjenigen Leistungen zu rechnen, deren Steuerbelastung von heute 2.4% je nach Variante auf 6% oder 6.4% steigt.

Schlussfolgerungen

Die meisten politischen Parteien und viele Verbände und Organisationen in der Schweiz haben erkannt, dass bei dem von Bundesrat Merz vorgeschlagenen Modell des Einheitssatzes die ökonomischen und

politischen Nachteile überwiegen. Realisiert haben die meisten auch, dass das zentrale Problem der MWSt nicht beim Gesetz, sondern bei der Verwaltung liegt. Dort besteht nach wie vor bedeutender und dringender Reformbedarf. Die vom EFD marketingmässig gross aufgemachte Reform des Mehrwertsteuergesetzes lässt deshalb durchaus den Gedanken an ein politisches Ablenkungsmanöver aufkommen.

Mit meinem Vorschlag versuche ich, einen Lösungsweg aufzuzeigen, durch den die in manchen Punkten durchaus wichtige Reform des Mehrwertsteuergesetzes ohne blockierende politische Auseinandersetzung rasch und erfolgreich in einem Schritt durchgezogen werden kann. Schon diese Reform wird mindestens bis ins Jahr 2012 dauern. Schade, dass Economiesuisse nicht erkennt, welche Chancen sich daraus für seine Mitglieder und die Schweizer Wirtschaft eröffnen.

* **Dr. Gerhard Schafroth**, Anwalt, diplomierter Steuerexperte und geschäftsführender Partner des MWST-Beratungsunternehmens SwissVAT AG, Zürich, war zugezogener Experte der Nationalratskommission bei der Erarbeitung des Mehrwertsteuergesetzes.