

Die «ideale MWST» – eine Vision?

Bundesrat Hans-Rudolf Merz bezeichnete die Schweizer Mehrwertsteuer (MWST) in diesen Tagen öffentlich als «schwierig durchschaubaren und nicht mehr zumutbaren Dschungel» [1]. Er schlägt deshalb im Sinne eines «Befreiungsschlages» einen einheitlichen Steuersatz von 5 bis 6% sowie die Abschaffung aller Ausnahmen der MWST vor. Was kann diese «ideale MWST» bewirken und was nicht [2]?

Beseitigung aller Ausnahmen ...

Art. 18 des Mehrwertsteuergesetzes (MWSTG) enthält 25 Ziffern mit steuerausgenommenen Leistungen und Art. 25 Abs. 1 lit. a einige Typen steuerausgenommener Unternehmen. Diese beiden Ausnahmen führen zur Nichtbesteuerung von Leistungen in den Bereichen: Medizin, Ausbildung, Kultur, Versicherung, Banken, Immobilien und Landwirtschaft. Als Folge davon müssen die MWST-pflichtigen Unternehmen jeweils klären, welche Umsätze der Steuer unterliegen und welche nicht und welche MWST-Belastungen auf den Eingangsrechnungen als Vorsteuer geltend gemacht werden dürfen und welche nicht. Ein Vorsteueranspruch besteht nämlich nur bei Aufwendungen, die der Erzielung steuerbarer Umsätze dienen. Die Abgrenzungsfragen sind komplex, doch reicht es für ein Unternehmen in der Regel, sie einmal richtig zu lösen, die Buchhaltung entsprechend einzurichten und dann alle gleichartigen Geschäfte und die MWST-Deklaration immer wieder nach den gleichen Vorgaben abzuwickeln. Heute dürften nach meiner Erfahrung rund 10%–20% aller MWST-Aufrechnungen auf die Schwierigkeiten mit der Abgrenzung der Steuerausnahmen zurückzuführen sein. Die Beseitigung aller Steuerausnahmen schafft somit eine gewisse Vereinfachung und Klärung. Doch ...

... zu welchem Preis?

Künftig müssten Spitäler, Ärzte, Altersheime, Schulen, Museen, Versiche-

rungen, Banken, Wohnungsvermieter und Liegenschaftsverkäufer und Landwirte auf ihren Umsätzen die MWST abrechnen. Die Konsequenz wären rund 100 000 zusätzliche steuerpflichtige Unternehmen (v. a. Landwirte) mit den entsprechenden administrativen Belastungen und Preiserhöhungen im Ausmass der MWST auf der eigenen Wertschöpfung im Gesundheitswesen, bei den Schulen, Wohnungsmieten und Liegenschaftspreisen. Hypothekarkredite und Börsentransaktionen unterlägen der Steuer bei konsequenter Umsetzung in gleicher Weise wie Krankenkassen- und Versicherungsprämien. Dies mit dem Effekt eines substantiellen Konkurrenzschadens der Spitäler, Ärzte, (v. a. privaten) Schulen, Banken und Versicherungen gegenüber ihren ausländischen Konkurrenten.

Sofern die bisherigen entsprechenden Bestimmungen beibehalten würden, könnten die Spitäler, Schulen, Banken, Versicherungen und Wohnungsvermieter, eventuell sogar Kantone und Gemeinden konsequenterweise jedoch auch den bisher nicht zulässigen Vorsteueranspruch auf all ihren Investitionen der letzten fünf z.T. zehn Jahre nachholen (Einlagebesteuerung). Der Bund hätte somit als erstes Steuer-

rückerstattungen in Milliardenhöhe zu finanzieren und zu administrieren.

Nur schon diese rudimentäre Darstellung der Wirkungen der Abschaffung aller Steuerausnahmen lässt erkennen, dass der vermeintliche Befreiungsschlag längerfristig manches erleichtern könnte, aber vorerst zu vielen neuen komplexen Fragen führt, die zwingend im voraus gelöst werden müssten.

Um diese Probleme zu entschärfen, hat Bundesrat Merz in der Zwischenzeit [3] bekannt gegeben, dass die Mieten und die Finanzdienstleistungen der Banken nicht der MWST unterstellt würden. Damit bricht er möglicherweise den Damm für die Anschlussbegehren aller anderen durch die angestrebte Reform der MWST belasteten Branchen. Zudem geht dadurch ein wesentlicher Teil der möglichen Vorteile einer «idealen MWST» wieder verloren.

... und der Einheitssteuersatz?

Die unterschiedlichen Sätze der MWST beruhen auf historischen Grundlagen. So waren zu Zeiten der Warenumsatzsteuer die Lebensmittel, Medikamente, Bücher und Zeitungen steuerfrei. Sie wurden bei der MWST deshalb dem reduzierten Steuersatz von derzeit 2,4% unterstellt. Es bestand dabei die Vorstellung, damit untere Einkommensschichten steuerlich zu entlasten. Eine 2003 durchgeführte empirische Untersuchung zeigt, dass die unterschiedlichen Steuersätze die gewünschten sozialen Auswirkungen nur in verschwindend kleinem Ausmass haben [4]. Die MWST als eine bei den Unternehmen erhobene Konsumsteuer ist ein untaugliches Instrument zur Erreichung individueller sozialpolitischer Zielsetzungen. Ähnliches gilt für den tiefen Steuersatz bei Landwirtschaftsprodukten. Auch hier kann heute wesentlich gezielter unterstützt werden als mit der Giesskanne der MWST. Der Sondersatz von derzeit 3,6% der Hotellerie beruht dagegen



Gerhard Schafroth, Dr. iur., Anwalt, dipl. Steuerexperte, Partner, SwissVAT AG, Mitglied des Kompetenzzentrums MWST der Treuhand-Kammer, Zürich
gerhard.schafroth@swissvat.ch

primär auf Branchenwünschen und hat keine soziale Zielsetzung. Schwierigkeiten mit den unterschiedlichen Steuersätzen hatten am ehesten die Hotels selbst. Die Probleme in diesem Bereich sind heute jedoch weitgehend gelöst. Nach meiner Erfahrung dürften gegenwärtig nur rund 5% aller Steuernachbelastungen im Zusammenhang mit Abgrenzungsfragen rund um die verschiedenen Steuersätze stehen. Die Einführung eines einheitlichen Steuersatzes hätte somit nur eine minimale Vereinfachung zur Folge. Dies allerdings um den Preis einer guten Verdoppelung der MWST auf Lebensmitteln, Medikamenten, Büchern und Zeitungen.

Die Ursachen liegen anderswo

Das Resultat ist ernüchternd: Die konsequente Abschaffung aller Steuerausnahmen führt neben einigen Vereinfachungen zu Folgeproblemen, die kaum leichter zu lösen sind als die bisherigen, und die Einführung eines einheitlichen Steuersatzes bewirkt keine substantielle Erleichterung. Die derzeit von Bundesrat Merz angepeilte verwässerte Version einer «idealen MWST» weist ein erhebliches Risiko einer Kumulierung der negativen Effekte auf, ohne die möglichen substantiellen positiven Elemente noch erreichen zu können. Muss die Schweizer Wirtschaft also weiterhin den von Bundesrat Merz beklagten «Dschungel der MWST» ertragen?

Die Antwort ist nein. Nach der hier vertretenen Meinung liegen die Ursachen der derzeitigen Probleme mit der MWST nämlich zum überwiegenden Teil anderswo: Eine Analyse der öffentlich zugänglichen Urteile des Bundesgerichtes zur MWST zeigt, dass von 147 Urteilen zwischen 2001 und heute nur 25, also 17%, schwergewichtig Fragen der Steuerausnahmen oder des Steuersatzes betreffen. Dagegen drehen sich 84, also 57%, hauptsächlich um Verfahrensfragen und Formvorschriften. Diese Relation entspricht meiner Wahrnehmung im Umgang mit MWST-Fragen von Unternehmen: Kopfzerbrechen und Ärger bereitet weniger die komplexe Struktur der

Steuer als vielmehr der ausgeprägte Formalismus bei deren Umsetzung. Die Verwaltung stützt ihre diesbezügliche bisherige Haltung vermutlich im wesentlichen auf drei Überlegungen:

- 1) Strenge Formvorschriften führen zu einer materiell richtigen Erhebung der Steuer.
- 2) Formelle Kriterien sind viel leichter zu überprüfen als inhaltliche.
- 3) Strenge Formvorschriften führen zu Mehreinnahmen.

Zu diesen Argumenten ist folgendes anzumerken:

- 1) Steuerhinterziehung und Steuerbetrug lassen sich in der MWST problemlos formvollendet durchführen. Es besteht kein nachweisbarer Zusammenhang zwischen formeller Strenge und materieller Richtigkeit der MWST-Erhebung.
- 2) Die Konzentration der MWST-Verwaltung auf formelle Mängel ist vielleicht einfach, führt aber zu unnötig langen MWST-Revisionen. Sie dürfte eher von den wirklichen Problemfällen ablenken als diese tatsächlich aufdecken – sogar zum Nachteil des Fiskus selbst.
- 3) Primäres Ziel der MWST-Verwaltung darf es nicht sein, möglichst hohe Einnahmen zu erzielen. Zulässig ist allein die rechtsstaatlich einwandfreie Umsetzung des MWSTG durch die in jedem konkreten Einzelfall materiell richtige, für die Steuerpflichtigen und die Verwaltung möglichst effiziente Erhebung der Steuer. Das heisst, die konsequente Erhebung der MWST auf dem privaten Konsum. Die finanzielle Belastung der Unternehmen ist nicht Ziel des MWSTG. Dies selbst dann nicht, wenn bei Unternehmen irgendwelche formellen Fehler tatsächlich passieren. Formelle Gründe allein sollen nie zu einer Steuerbelastung führen.

... und wie weiter?

Die Unzufriedenheit über die MWST ist weit verbreitet. Diesbezüglich ist Bundesrat Merz zuzustimmen. Die Beseitigung der Unzufriedenheit setzt

allerdings eine saubere, sachliche und nachvollziehbare Analyse der Probleme voraus. Eine solche Analyse mit quantitativen und qualitativen Aussagen liegt der Öffentlichkeit derzeit nicht vor. Manches lässt sich indirekt dem «Bericht des Bundesrates über Verbesserungen der MWST (10 Jahre MWST)» [5] entnehmen.

Da Bundesrat Merz die Diskussion der «idealen MWST» mit konkreten Lösungsvorschlägen schon vor der Publikation der bundesrätlichen Botschaft lanciert hat, bleibt gar nichts anderes übrig, als dass die potentiell Betroffenen selber eine Analyse der Situation vornehmen und sich Gedanken zu den Wirkungen der angedeuteten Lösungsvorschläge machen.

Aufgrund der eingangs dargestellten eigenen Analyse drängt sich für mich die Schlussfolgerung auf, dass die Einführung eines gut durchdachten und präzise formulierten «idealen MWSTG» einen Teil (vielleicht 25%) der derzeitigen Probleme langfristig tatsächlich lösen könnte. Das ist nicht wenig. Die Umsetzung dieser Vision dürfte allerdings schwierig sein angesichts der Tatsache, dass Bundesrat Merz selbst schon fundamentale Abweichungen von seiner «Ideallinie» vornehmen will. Zudem hat auch das Parlament bisher manche Revision des MWSTG dazu genutzt, Ausnahmen und Sonderregelungen ins Gesetz einzubauen. Die Systematik und die leichte Umsetzbarkeit der MWST waren dabei nicht immer von übergeordnetem Interesse. Diese Beurteilung soll den Schwung zum «idealen MWSTG» keinesfalls bremsen, sondern im Gegenteil durch Aufzeigen möglicher Schwierigkeiten den Weg dorthin vielleicht gerade ebenen helfen. Insbesondere im Hinblick auf künftige Erhöhungen der Steuer ist deren gut durchdachte Grundlage von hohem Wert.

Dies ändert aber nichts daran, dass jetzt ein unmittelbarer, dringender Handlungsbedarf besteht.

Dazu hier folgender konkreter Vorschlag:

Bundesrat Merz als Finanzminister hat es selber in der Hand, durch eine in-

terne Weisung an seine eigene MWST-Verwaltung einen wesentlichen Teil des aufgestauten Unmutes der Unternehmen dadurch zu beseitigen, dass er dem materiellen Recht der MWST konsequent den Vorrang vor formellen Vorschriften einräumt. Seine interne Anweisung könnte deshalb z. B. so lauten:

Die MWST-Verwaltung nimmt ab sofort keine Nachbelastungen allein gestützt auf formelle Mängel mehr vor, wenn sie erkennen kann oder wenn der Steuerpflichtige nachweist, dass durch den formellen Mangel beim Bund kein Steuerausfall entstanden ist.

Damit liesse sich voraussichtlich die notwendige Beruhigung schaffen, um anschliessend, gestützt auf eine umfassende Analyse, überlegt, beharrlich und mit der notwendigen Vorsicht die nächsten Schritte in Richtung auf die «ideale MWST» an die Hand zu nehmen.

Anmerkungen

- 1 Pressemitteilung des Eidg. Finanzdepartements vom 16. August 2005 (http://www.admin.ch/cp/d/4301f72c_1@fwsrv.html), sowie in der NZZ am Sonntag vom 21.8.2005.
- 2 Gerhard Schafroth war zugezogener Experte der WAK des Nationalrates bei der Erarbeitung des heutigen MWST-Gesetzes.
- 3 Kassensturz vom 13.9.2005.
- 4 Wer trägt die finanzielle Belastung und was sind die Nebenwirkungen einer Erhöhung der Mehrwertsteuer?, Zürich, August 2003 (<http://www.swissvat.ch/publikationen/pub0803gs.pdf>).
- 5 http://www.estv.admin.ch/data/sd/d/pdf/mwst_bericht_d.pdf.

«Die Abschaffung aller Steuerausnahmen führt zu Folgeproblemen, und die Einführung eines einheitlichen Steuersatzes bewirkt keine substantielle Erleichterung.»

«Kopfzerbrechen und Ärger bereitet weniger die komplexe Struktur der Steuer als vielmehr der ausgeprägte Formalismus bei deren Umsetzung.»
