

Analyse

GES

ZUR REFORM DER MEHRWERTSTEUER

Der Entwurf des Bundesrats überzeugt nicht

Von Gerhard Schafroth*

Vereinfachung der Mehrwertsteuer: Unter diesem Titel schlägt Bundesrat Hans-Rudolf Merz vor, die Leistungen von Ärzten, Spitälern, Schulen, Museen und Sportvereinen der Mehrwertsteuer (MwSt.) zu unterstellen. Neu soll zudem ein einheitlicher Steuersatz von 6,1 Prozent eingeführt werden. Dies bringe wesentliche Vereinfachungen, administrative Entlastungen, zusätzliches Wirtschaftswachstum und Wohlstandsgewinne. Die politischen Reaktionen auf die Vorschläge von Merz sind kontrovers. Hier soll nun aus rein fachlicher Sicht untersucht werden, ob der bundesrätliche Entwurf überzeugt.

Vereinfachung? Die meisten Unternehmen, ob klein oder gross, haben heute in ihrem Kerngeschäft mit der MwSt. wenig Probleme. Und diese können sie bei angemessener Ausbildung und sorgfältiger Arbeitsweise zum grössten Teil selber lösen.

Durch die Einführung eines Einheitssteuersatzes und die Abschaffung einiger Ausnahmen werden zahlreiche Abgrenzungen unnötig. Dabei fällt allerdings auf, dass diejenigen Unternehmen, die unter den Abgrenzungsproblemen am meisten leiden müssten, wie der Detailhandel, die Hotels und die Spitäler, die Sonderregelungen gewünscht haben und gerade nicht abschaffen wollen. Dies ist ein deutliches Indiz dafür, dass sie mit den Abgrenzungsfragen sehr gut leben können. Die anderen Unternehmen betreffen die Sonderregelungen kaum. Es ist deshalb zu erwarten, dass die Beseitigung der Ausnahmen und der Sondersätze die MwSt. kaum vereinfacht.

Reduktion der administrativen Belastung? Bei der Abwicklung des Tagesgeschäfts ist die MwSt. heute meist keine grosse administrative Belastung. Aufwändig sind vor allem der Aufbau neuer Geschäftssparten, Umstrukturierungen, Käufe und Verkäufe von Geschäftsliegenschaften und vor allem Änderungen der Steuersätze. Gerade diese Schwierigkeiten werden durch die Reform nicht reduziert. Von einer substantziellen Reduktion der administrativen Belastung durch den Vorschlag Merz kann somit kaum die Rede sein.

Mehr Rechtssicherheit? Rechtssicherheit entsteht in einem komplexen Gebilde wie der MwSt. durch eine möglichst einfache, klare und konsequent durchgesetzte Systematik, leicht verständliche Instruktionen und wenig Veränderungen.

Die heutige Realität wird diesen Vorgaben nicht gerecht: In einem kaum durchschaubaren System von 25 Branchenbroschüren, 10 Spezialbroschüren, 24 Merkblättern, 85 Praxismitteilungen und 6 Verordnungen erlässt die MwSt.-Verwaltung ihre Instruktionen an die Steuerpflichtigen. Da sich diese Publikationen kaum auf die Gesetzssystematik beziehen, sondern zum grössten Teil aus sehr konkreten und detaillierten Einzelanweisungen bestehen, kommt es dauernd zu Ergänzungen und Korrekturen. Die Folge ist eine permanente Verunsicherung der Verwaltung und der Steuerpflichtigen. Dies lässt sich nur durch eine langfristige, konsequente Erhöhung der Qualitätsstandards der MwSt.-Verwaltung verbessern. Bei den Publikationen drängt sich - neben einer besseren Systematik - vor allem eine einheitliche, benutzerfreundliche Internetdatenbank auf. Auch bezüglich Rechtssicherheit bringt die Gesetzesrevision praktisch nichts - schlimmer noch: Wegen der Konzentration auf den Gesetzgebungsprozess werden diese dringenden Probleme nicht mit den notwendigen Ressourcen angepackt.

Mehr Wohlstand durch Reduktion der Taxe occulte? Die Taxe occulte (Schattensteuer) entsteht dann, wenn die MwSt. als Konsumsteuer an Unternehmen hängen bleibt. Wenn also zum Beispiel Waldbesitzer, Holzfäller, Möbelhersteller und Möbelhändler direkt oder indirekt alle definitiv mit der MwSt. belastet werden,

kann es zu deren Kumulation, zu Wettbewerbsverzerrungen und damit zu Wohlstandsverlusten kommen. In der Schweiz mit ihrem - im europäischen Vergleich einmalig tiefen - MwSt.-Satz von heute 7,6 Prozent, ist diese wettbewerbsverzerrende Wirkung der kumulierten Taxe occulte allerdings verschwindend klein. Werden nun die medizinischen Leistungen der MwSt. unterstellt, so werden die Patienten statt mit der minimalen indirekten neu mit der viel höheren direkten MwSt. belastet. Da Spitäler ihre Leistungen nur an Patienten erbringen und höchst selten an andere Unternehmen, kann bei ihnen eine Kumulation der Taxe occulte kaum stattfinden. Damit entfällt aber das wichtigste Argument, warum die Besteuerung des Gesundheitswesens zu Wohlstandsgewinnen führen soll.

Wird der volkswirtschaftlich bedeutungsvolle Medizinalsektor der MwSt. unterstellt, ermöglicht dies dank vergrössertem Steuersubstrat eine Senkung des Steuersatzes für alle, insbesondere wenn gleich auch noch die anderen beiden reduzierten Steuersätze (Lebensmittel, Hotel) abgeschafft werden. Nutzniesser dieses tiefen Einheitssatzes sind all diejenigen Unternehmen, deren Steuerausnahmen nicht angetastet werden, die also künftig mit einer kleineren MwSt.-Belastung einkaufen können. Dies sind vor allem Banken, Versicherungen und Wohnungsvermieter. Es entsteht gemäss Vorschlag Merz also die eigenartige Konstellation, dass die Besteuerung von Gesundheitswesen, Ausbildung, Kultur und Sport hauptsächlich den Banken, Versicherungen und Wohnungsvermietern zugute kommt. Die Politik muss entscheiden, ob sie eine derartige Reform der MwSt. wirklich will.

Die Beseitigung der Taxe occulte und der damit verbundene Wohlstandsgewinn für alle kann viel einfacher und effizienter erreicht werden: Dürfen nämlich alle Unternehmen ausgenommene Leistungen (Ausbildung, Medizin) uneingeschränkt - und vor allem ohne administrative Hindernisse der Verwaltung - freiwillig versteuern, können sie die Schattensteuer weit gehend selber beseitigen. An Stelle der vorgeschlagenen zwangsweisen und undifferenzierten Abschaffung der Steuerausnahmen für ganze Branchen führt dieser Selbstregulierungsmechanismus zu einer steuerlich und volkswirtschaftlich optimierten Situation.

Voraussetzung wäre allerdings eine gegenüber der Wirtschaft positive und liberale Haltung der MwSt.-Verwaltung. Auch das beste Mehrwertsteuergesetz kann dies nicht erreichen.

Fazit. Aus fachlicher Sicht spricht vieles dagegen, dass der Gesetzesvorschlag von Bundesrat Merz die von ihm versprochenen Wirkungen, wie Vereinfachung, weniger Administration, mehr Rechtssicherheit und nachhaltiges Wirtschaftswachstum mit Wohlstandsgewinnen für alle erreichen kann. Einige - hier nicht dargelegte - Vorschläge im aktuellen Gesetzesentwurf führen punktuell durchaus zu wertvollen Verbesserungen (zum Beispiel zu mehr Fairness), allerdings zum Teil auch zu neuen Steuer-Schlupflöchern und zu unnötigen Komplizierungen.

Das Parlament in Bern steht damit bald vor der schwierigen Entscheidung, was es mit dieser Vorlage anfangen soll.

Wichtig scheint in diesem Zusammenhang die Erkenntnis, dass die Hauptprobleme der Schweizer MwSt. schon seit langem weniger beim Gesetz als bei den Qualitätsstandards der MwSt.-Verwaltung liegen. Deren bevorstehender Führungswechsel bietet Bundesrat Merz allerdings eine besondere Chance. Er hat es nun ganz allein in der Hand, bei seiner eigenen Verwaltung und ohne Umweg über den Gesetzgeber rasch und effizient für mehr Fairness gegenüber den steuerpflichtigen Unternehmen, mehr Rechtssicherheit, weniger Administration, Verbesserung der Publikationen, Steigerung der Ausbildung der Angestellten, mehr Effizienz der Kontrollen und damit letztlich für die so wünschenswerten Wohlstandsgewinne für alle zu sorgen.

* Gerhard Schafroth, Dr. iur, Anwalt und dipl. Steuerexperte, war externer Experte der WAK (Kommission für Wirtschaft und Abgaben) des Nationalrates bei der Erarbeitung des Mehrwertsteuergesetzes 2001. Er ist Geschäftsführender Partner der SwissVAT AG.