

Gemeinnützigkeit darf nicht bestraft werden

Vorbehalte der Stiftungen gegen Reform der Mehrwertsteuer

Von Thomas Sprecher*

Im Juni hat der Bundesrat eine Sammelbotschaft zur Vereinfachung der Mehrwertsteuer mit Einheitssatz und Abschaffung der meisten heutigen Ausnahmen verabschiedet. Sie betrifft auch die Stiftungen und andere gemeinnützige Organisationen. Der Autor plädiert dafür, mit der Reform die Attraktivität des Stiftungsstandorts Schweiz nicht zu gefährden.

Die Schweiz wird gelegentlich als Stiftungsparadies bezeichnet. Dies ist nicht unbedenklich, denn im europäischen Vergleich ist das Schweizer Stiftungsrecht nicht mehr ganz so einzigartig. Zudem darf das Stiftungssteuerrecht mit allem Euphemismus nicht paradisiatisch genannt werden, auch wenn der Bund und einzelne Kantone die Situation in den vergangenen Jahren ein wenig verbessert haben. Die gesellschaftliche und volkswirtschaftliche Bedeutung des Schweizer Stiftungssektors ist erheblich, obwohl gesicherte Zahlen über Vermögen und Ausschüttungen nicht vorliegen. Die Eidgenössische Stiftungsaufsicht, die 3000 der geschätzten 12 000 gemeinnützigen Stiftungen in der Schweiz beaufsichtigt, spricht von einem Gesamtvermögen von mindestens 50 Milliarden Franken und von Ausschüttungen von mindestens 1 bis 2 Milliarden Franken pro Jahr. Vermutlich sind diese Annahmen zu verdoppeln.

Die Revision zur Vereinfachung der Mehrwertsteuer berührt auch das Stiftungswesen. Sie besteht aus einem Teil A und einem Teil B. Teil A enthält ein vollständig überarbeitetes Mehrwertsteuergesetz mit technisch-formalen Anpassungen. Im Teil B schlägt der Bundesrat zusätzlich vor, einen Einheitssatz von 6,1 Prozent einzuführen und möglichst viele der heute bestehenden 25 Ausnahmen abzuschaffen. Aus Sicht der Stiftungen und des gemeinnützigen Sektors enthalten die Reformvorschläge mehrere kritische Punkte.

Sinnvolle Ausnahmen für Stiftungen

Eine Vereinfachung der ins immer Komplexere geschraubten Regelung der Mehrwertsteuer ist dringend notwendig. Unterstützung verdienen insbesondere Revisionsvorschläge, die den Abbau der Formalismen und der ins Kraut geschossenen Bürokratie bewirken sollen. Ob die vorgeschlagenen Massnahmen allerdings tatsächlich zu Vereinfachungen führen und nicht neue Abgrenzungsfragen und Rechtsunsicherheiten mit sich bringen, ist im Einzelnen zu prüfen. Vor allem muss sichergestellt werden, dass nicht wieder die Verwaltung aus dem Ruder läuft und mit eifriger Unterstützung eines fiskalistisch gesinnten Bundesgerichts mit jedem neuen Merkblatt die Schraube weiter angezogen wird.

Die Abschaffung vieler Ausnahmen ist aus Sicht der Stiftungen zu bedauern. Sie sind davon zwar selbst in der Regel nicht direkt betroffen. Wohl sind dies aber ihre Destinatäre, denn im Umfang, in dem diese zusätzliche Mehrwertsteuern abführen müssen, würden sie von den Stiftungen – oder vom Staat! – mehr Unterstützung benötigen. In beiden Gesetzesentwürfen gelten Subventionen und Spenden richtigerweise nicht als steuerbares Entgelt. Steuerpflichtige Personen, die Subventionen oder Spenden empfangen, müssen diese somit nicht versteuern.

Unzureichende Unterscheidung

Unzureichend geht der Entwurf aber mit der Unterscheidung zwischen steuerpflichtigem Sponsoring und steuerfreien Spenden um, die im geltenden Art. 33a MWStG geregelt ist. Danach erbringen gemeinnützige Organisationen derzeit dann keine Gegenleistung im Sinne des MWStG, wenn der Name oder die Firma des Beitragszahlers einmalig oder mehrmalig in einer Publikation in neutraler Form genannt oder bloss das Logo oder die Originalbezeichnung der Firma/Organisation verwendet wird. Auch Beiträge von gemeinnützigen Organisationen an einen Empfänger, der deren Namen in Publikationen ihrer Wahl einmalig oder mehrmalig nennt, gelten als nicht der Mehrwertsteuer unterliegende Spende.

Im Gesetzesvorschlag A legt Art. 21 Abs. 2 Ziff. 27 E-MWStG fest, von der Steuer ausgenommen seien Bekanntmachungsleistungen, welche gemeinnützige Organisationen zugunsten Dritter oder Dritte zugunsten gemeinnütziger Organisationen erbringen. In den Erläuterungen wird dazu ausgeführt: «Neu soll auch die heute in Artikel 33a MWStG geregelte Ausnahme für Bekanntmachungsleistungen am systematisch richtigen Ort geregelt werden.» Dies trifft aber gerade nicht zu. Art. 33a MWStG etabliert rechtstechnisch keine Ausnahme. Vielmehr bestimmt er, unter welchen Umständen Beiträge an gemeinnützige Organisationen oder von solchen als Spenden (und daher nicht als steuerpflichtiges Entgelt) gelten. Dieser Artikel ist erst am 1. Januar 2006 mit dem neuen Stiftungsrecht in Kraft getreten. Sein Zweck war, die frühere Praxis zu beenden, die immer wieder zu aufwendigen

Abklärungen und Diskussionen Anlass gegeben hatte. Eine Abschwächung oder gar Aufhebung dieses Artikels würde die Klarheit, die mit ihm erreicht wurde, zunichtemachen. Es gibt keinen Grund, von ihm schon wieder abzurücken. In der Botschaft wird denn auch ausgeführt, die Abgrenzung zwischen nichtsteuerbaren Spenden und steuerbarem Sponsoring solle gleich wie heute gehandhabt werden. Mit den vorgelegten Gesetzesentwürfen wird dieses Ziel aber verfehlt.

Drei notwendige Anpassungen

1. Der Gehalt von Art. 33a MWStG ist im Gesetzesentwurf A unter den Ausnahmen geregelt und würde bei deren Abschaffung ebenfalls wegfallen. Er ist am systematisch richtigen Ort anzufügen, nämlich bei der Definition der Spenden (in Art. 18 Abs. 2 Ziff. d E-MWStG). Auf jeden Fall muss er auf Gesetzesstufe beibehalten werden.
2. Der rudimentäre Wortlaut des derzeitigen Entwurfs von Art. 21 Abs. 2 Ziff. 27 E-MWStG ist zu ersetzen durch die heutige explizite Regelung. Diese hat sich sogleich bewährt und darf nicht um der Änderung willen geändert werden. In Art. 33a MWStG werden wichtige Einzelfragen ausgewogen geregelt. Nur die heutige Ausführlichkeit behält die erst im Jahr 2006 mühsam erreichte Rechtssicherheit bei und verhindert einen Rückfall in die früheren Zustände sowie Schwierigkeiten beim späteren Vollzug des neuen Gesetzes.
3. Schliesslich muss der materielle Gehalt von Art. 33a MWStG auch im Gesetzesvorschlag B integriert werden, wo derzeit eine Regelung wie im Gesetzesvorschlag A fehlt.

Ein weiterer relevanter Mangel der Vorlage aus Sicht der gemeinnützigen Organisationen betrifft den Vorsteuerabzug. Dank ihm wird der Gesamtwert einer Ware oder Dienstleistung nur einmal belastet. Nach Art. 34 Abs. 2 beider Gesetzesentwürfe müssen steuerpflichtige Personen ihren Vorsteuerabzug verhältnismässig kürzen, wenn sie Spenden oder Subventionen erhalten. Die Botschaft merkt dazu an, dass Spenden und Subventionen Nicht-Entgelte sind und die Ausnahme vom Vorsteuerabzug daher an sich systemwidrig ist. Dann wird lapidar angefügt, aus finanzpolitischen Gründen müsse die Kürzung des Vorsteuerabzugs bei Erhalt von Subventionen und Spenden beibehalten werden. Dass der Vorsteuerabzug auf Spenden in der Tat systemwidrig ist, hat schon der vom Bundesrat beauftragte Sachverständige Peter Spori moniert. In seinem Bericht vom 12. Mai 2006 kam er zum Schluss, dass Vorsteuerkürzungen wegen Subventionen und Spenden steuersystematisch nicht haltbar sind. Gegen die Zementierung dieses Missstandes sprechen aber noch weitere Gründe:

- Gemeinnützigkeit, von der Staat und Gesellschaft profitieren, muss als schützenswertes Gut behandelt werden. Es ist sinnlos, sie mit der linken Hand zu fördern und mit der rechten Hand durch Steuern zu belasten, wobei diese Last in erster Linie die Destinatäre zu tragen haben, also sozial Schwache, die auf Förderung angewiesen sind.
- Gemeinnützigkeit ist fast immer mit Freiwilligenarbeit verbunden. Der Einsatz von Bürgern für das Gemeinwesen, das bewährte Schweizer Milizprinzip, muss belohnt und darf nicht mit Fiskalabgaben bestraft werden.
- Was gemeinnützige Organisationen an Steuern abführen müssen, können sie nicht ausschütten. Dies führt tendenziell dazu, dass subsidiär der Staat vermehrt Unterstützung zu leisten hat. Hier beisst sich die Katze in den Schwanz.
- Aus föderalistischer Optik kommt es dabei zu einer kuriosen und unbefriedigenden Umverteilung. Die Mehrwertsteuern, die nach Bundesbern fliessen, müssen durch erhöhte Subventionen der Kantone und Gemeinden ersetzt werden.
- Das europäische Umfeld bewegt sich klar in Richtung einer höheren Stiftungsattraktivität. Die Beibehaltung der Kürzung des Vorsteuerabzugs führt dazu, dass sich die steuerlichen Rahmenbedingungen des schweizerischen Gemeinnützigkeitsstandorts verschlechtern. Eine Stiftung, die sich nicht in der Schweiz domiziliert, wird in der Regel in der Schweiz auch keine Ausschüttungen vornehmen.

Fiskalpolitisch scheint die Kürzung des Vorsteuerabzugs überdies keineswegs zwingend. Die Steuerausfälle, die sich aus der Beseitigung der Vorsteuerkürzungen ergeben würden, beliefen sich gemäss Finanzdepartement auf rund 425 Millionen Franken. Sie könnten zur Wahrung der Haushaltsneutralität der Reform gewiss anderweitig kompensiert werden. Zudem stünden diesen verminderten Steuereinnahmen des Bundes wie erwähnt massgebliche Einsparungen bei Kantonen und Gemeinden gegenüber.

NZZ Online

Laufend aktualisierte Nachrichten, Analysen und Hintergründe zu Politik, Wirtschaft, Kultur und Sport. www.nzz.ch

* Thomas Sprecher ist Rechtsanwalt und Partner bei Niederer Kraft & Frey, Zürich. Er gehört unter anderem den Stiftungsräten der Zuger Kulturstiftung Landis & Gyr und der Fondation des Fondateurs an.