



EFD Rohstoff

16. Mai 2006

Reform der Mehrwertsteuer - Bericht Spori: Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

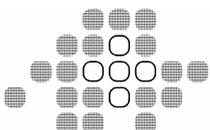
Im November 2005 beauftragte der Vorsteher EFD Fürsprecher Peter Spori, die Bedürfnisse und Möglichkeiten für eine Reform abzuklären mit dem Ziel einer Annäherung an eine „reine, ideale MWST“ sowie einer „radikalen Vereinfachung“. Es handelte sich dabei um einen auf 6 Monate befristeten Explorations- und nicht um einen eigentlichen Expertenauftrag. Der Beauftragte erstellte mit Datum vom 12. Mai 2006 einen Bericht zu Händen des Chefs EFD.

Die Abklärungen erfolgten einerseits aufgrund von sog. Betroffenheitsgesprächen mit einer Mehrzahl interessierter Organisationen und andererseits durch Arbeitssitzungen mit Fachspezialisten aus der ESTV, einer vom Beauftragten einberufenen Arbeitsgruppe und zwei beigezogenen Of Counsels. Die Möglichkeiten, welche der Bericht für eine zweckmässige Reform der MWST aufzeigt, sind - dem Auftrag entsprechend - in der nächsten Arbeitsphase durch das Eidgenössische Finanzdepartement EFD zu evaluieren und von der zuständigen Fachabteilung bis zur „Botschaftsreife“ weiterzuentwickeln.

Die Schlüsse, zu denen der Beauftragte auf Grund seiner Abklärungen gelangt, sind folgende:*

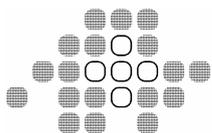
1. Es bestätigt sich das Bedürfnis, dass das Bundesgesetz über die MWST vom 2. September 1999 (Stand 20.09.2005) einer Totalrevision zu unterziehen ist. Es ist neu aufzusetzen, kombiniert mit Änderungen im systematischen und im punktuellen Bereich. Damit ergeben sich eine bessere Aufbausystematik und Verständlichkeit des

* Die Wertungen im Bericht sind solche des Beauftragten. Sie binden die Verwaltung und die Mitglieder der Arbeitsgruppe bzw. die beiden Of Counsels in keiner Weise. Es besteht innerhalb der Arbeitsgruppe und mit den Of Counsels weitgehend Einhelligkeit über die Stossrichtung der zu ziehenden Schlüsse.



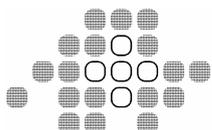
Gesetzestextes, Bereinigungen im System und Verbesserungen in einer Mehrzahl materiell- und verfahrensrechtlicher Positionen. Auch werden Zeichen einer Gesamterneuerung gesetzt, was sich in Bezug auf die Umsetzungskultur positiv auswirken mag.

2. Zwar wäre eine Aufhebung aller Ausnahmen von der MWST „ideal“, doch ist sie nicht für alle Bereiche möglich bzw. zweckmässig:
 - 2.1. In den Bereichen der bisherigen Ausnahmen, die sich als konsumnahe Leistungen darstellen (Gesundheits- und Sozialwesen, Bildung, Erziehung, Kultur, Sport u.a.m.), ist eine Aufhebung der Ausnahme und damit Unterstellung unter die MWST systematisch richtig. Damit werden die heutigen Abgrenzungsschwierigkeiten und Verzerrungen aus der Welt geschafft und Mehreinnahmen (von ca. 1.2 Mrd. CHF) erzielt (zwecks Finanzierung eines tiefen Steuer- bzw. Einheitssatzes). Die Kosten-Nutzen-Relation (d.h. das Verhältnis Mehreinnahmen zu Erhebungsaufwand) ist allerdings in diesen Bereichen nicht überall optimal, zumal sie teilweise auch in erheblichem Umfang staatlich finanziert sind. Unvermeidlich im Fall einer Unterstellung ist die Einlagenentsteuerung (einmalige Fiskalausgaben von ca. 2.3 Mrd. CHF).
 - 2.2. Für folgende Bereiche erweist sich eine Unterstellung unter die MWST als schwierig:
 - Im Bereich der Bank- und Versicherungsleistungen gibt es keine Modelle für eine umfassende Unterstellung unter die MWST, welche sachgemäss und praktikabel wäre. Immerhin kann für Sachversicherungen ein neues Modell (sog. Neuseeland-Modell) weiter geprüft werden kann. Gegenüber dem Status quo bringen Änderungen kaum Mehreinnahmen (s. Ziff. 3).
 - Für die Urproduktion wird die Fortführung des bisherigen Ausnahmestatus und der bisherigen Sonderregelung empfohlen. Allerdings ist die subjektive in eine objektive Ausnahme umzugestalten.
 - Die Unterstellung der Vermietungen und Veräusserungen von Immobilien, insbesondere von Wohnbauten, wäre hinsichtlich eines möglichst geschlossenen MWST-Systems sinnvoll und würde die derzeitigen Umsetzungsschwierigkeiten



(bei gemischten Verwendungen, Nutzungsänderungen u.a.m.) aus der Welt schaffen. Es ergäben sich (nach „Amortisation“ der einmaligen Einlagenentsteuerung) auch bedeutende Mehreinnahmen (zwecks Finanzierung eines tiefen Einheitssatzes). Die Unterstellung hätte aber auch erhebliche Nachteile und wird deshalb vom Beauftragten nicht beantragt. Damit dürfte es auch hier beim Ausnahmestatus bleiben, doch wird empfohlen, die heute eingeschränkten Optionsmöglichkeiten vollständig zu öffnen. Der Steuertatbestand des baugewerblichen Eigenverbrauchs ist aufzuheben.

3. Soweit eine Unterstellung bisher ausgenommener Bereiche nicht möglich oder nicht zweckmässig ist (s. Ziff. 2.2), wäre ein Übergang zu einer Nullsatzbesteuerung (sog. „Zero-Rating“, womit ein voller Vorsteuerabzug gewährt wird), rein steuersystematisch und im Hinblick auf erwünschte Vereinfachungen bei den Unternehmen ein bedeutender Schritt in Richtung einer „reinen, idealen MWST“. Die Taxe occulte (Aufkommen heute ca. 6 Mrd. CHF mit den grössten Anteilen in den Bereichen Bank- und Versicherungsleistungen sowie Wohnungsbau) würde damit eliminiert. Andererseits dürften fiskalische Bedürfnisse (zur Finanzierung eines möglichst tiefen Steuer- bzw. Einheitssatzes) und Aspekte der Erhebungswirtschaftlichkeit seitens der ESTV ein gewichtiges Argument für die Fortführung der verbleibenden Ausnahmen als unechte (mit Kürzung des Vorsteuerabzugs) sein. Der Entscheid dazu bleibt ein politischer.
4. Die Besteuerung der Gemeinwesen ist im bisherigen System im Wesentlichen zweckmässig geregelt.
5. Ein Einbezug der Subventionen ins Steuerobjekt wird abgelehnt.
6. Der Vorsteuerabzug ist neu zu regeln, materiell und formell. Materiell sind die Voraussetzungen insofern zu erleichtern, als sog. „Nicht-Entgelte“ (Vermögenszugänge ausserhalb eines Leistungsaustausches) keinen Anlass mehr geben sollen, den Vorsteuerabzug zu verweigern oder zu kürzen (sofern nur immer der Konnex zwischen den Vorleistungen und einer steuerbaren unternehmerischen Tätigkeit gegeben ist). Als „Nicht-Entgelte“ gelten insbesondere Subventionen, aber auch Beiträge, Einlagen, Spenden, Dividenden u.a.m. Von formellen Tatbestandsvoraussetzungen für den Vorsteuerabzug ist abzusehen in Anbetracht der klaren Beweislastregelung. Der Steuerausfall aus dieser Neuordnung wird auf 0,5 Mrd. CHF geschätzt.

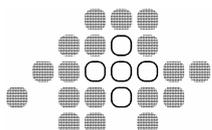


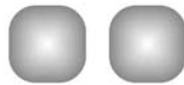
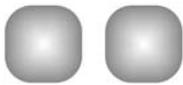
7. Das Reformziel der Vereinfachung und Verbesserung des heutigen MWST-Rechts lässt sich zu einem grösseren Teil, als man gemeinhin annimmt, durch Änderungen in einzelnen Positionen erreichen. Diese können eingeteilt werden in folgende Kategorien:

- Änderungen systematischer Natur:
 - neues Konzept für Vorsteuerabzug (siehe oben Ziff. 6);
 - uneingeschränkte Option für die Steuerpflicht bei Immobilienumsätzen (Mietzinsen u.a.);
 - neues Konzept für Margenbesteuerung;
 - Wechsel zum Empfängerortprinzip als Auffangregel;
 - Aufgabe des Tatbestands des baugewerblichen Eigenverbrauchs;
 - erweitertes Meldeverfahren.
- Änderungen zum Abbau des Formalismus:
 - Abbau formeller Tatbestandsvoraussetzungen bei Vorsteuerabzug, Einlagensteuerung, Export, Leistungen im Ausland, Margenbesteuerung;
 - Öffnung der Stellvertretungsregelung.
- Änderungen speziell zugunsten von mittelständischen Unternehmen:
 - Einführung einer Kleinunternehmerregelung;
 - Erweiterung in der Zulassung der Saldosteuersatzmethode.
- Änderungen zur Verbesserung des Rechtsschutzes:
 - neue Verjährungsordnung;
 - gemischtes Veranlagungssystem;
 - offene Beweisführung;
 - straffreie Nachdeklaration;
 - periodenabschliessende Wirkung von Kontrollen.

Diese Aufzählung ist nicht abschliessend. Einige der Vorschläge bedürfen weiterer Abklärungen. Einen erheblichen Einfluss auf das Steueraufkommen haben sie nicht (vorbehältlich Ziff. 6). Sie führen aber insgesamt zu einem Gesetz, das eine erhebliche Vereinfachung bringt und eine deutlich bessere Akzeptanz bei den Steuerpflichtigen geniessen dürfte, als das heute der Fall ist.

8. Ein Einheitssatz für die MWST ist zwar eine Vereinfachung, doch ist ein Zweisatz-Modell (nebst dem 0-Satz für Exporte) kein systemati-





scher Sündenfall. Der diesbezügliche Entscheid ist ein politischer. Der Einheitssatz kommt voraussichtlich ohne Unterstellung der Immobilienumsätze (Mietzinsen u.a.) selbst bei fortgeführter Taxe occulte in den verbleibenden Ausnahmen nicht unter 6 % zu liegen.

9. Es empfiehlt sich, die Vernehmlassungsvorlage modular auszugestalten: Neben Modulen mit den vorgeschlagenen punktuellen Änderungen sind solche einzubringen, welche die „idealen“ Elemente der Ausnahmebeseitigung und Satzvereinheitlichung enthalten. Damit soll insbesondere verhindert werden, dass die dringenden Reformbedürfnisse im punktuellen Bereich ob der politischen Schwergewichtsthemen nicht auf die „lange Bank“ geschoben werden.

Weiterführende Informationen zu aktuellen Medienmitteilungen finden Sie auf unserer Website: www.efd.admin.ch.

