

Basel, 12. Juni 2007 CDE/RBA/by

Reform der Mehrwertsteuer - Positionspapier von proFonds zur Vernehmlassungsvorlage

1. Die Vernehmlassungsvorlage und die Ziele der Reform im Überblick

Der Bundesrat hat die Vernehmlassungsvorlage zur Reform der Mehrwertsteuer (MWST) in drei Module aufgeteilt:

- **Modul "Steuergesetz":**

Dieses Modul bildet das Fundament der Reform. Es enthält rund 50 Massnahmen zur Vereinfachung und Systematisierung der MWST.

- **Modul "Einheitssatz":**

Darin schlägt der Bundesrat nebst der Einführung eines Einheitssatzes von 6% die Abschaffung von rund 20 der heute bestehenden 25 Steuerausnahmen vor. Zum Modul "Einheitssatz" existiert eine Untervariante "Gesundheitswesen", bei der sich der Einheitssatz auf 6,4% beläuft und das Gesundheitswesen sowie Teile des Sozialwesens wie bisher von der Steuer ausgenommen sind.

- **Modul "2 Sätze":**

Dieses ergänzt die Vorlage und sieht nebst der Abschaffung der 20 Steuerausnahmen die Beibehaltung des heutigen Normalsatzes von 7,6% und die Einführung eines reduzierten Satzes von 3,4% für die bisher ausgenommenen Umsätze vor.

Zusätzlich zu den drei Modulen schlägt der Bundesrat weitergehende Reformen vor, welche nicht in den Gesetzesentwurf eingearbeitet wurden (sog. **weitere Reformmöglichkeiten**). Darin enthalten ist unter anderem die mögliche Behandlung von **Subventionen und Spenden** im revidierten Recht.

Als Ziele der Reform nennt der Bundesrat eine Vereinfachung des Systems, die Gewährung grösstmöglicher Rechtssicherheit für die Steuerpflichtigen, die Erhöhung der Transparenz sowie eine verstärkte Kundenorientierung der Verwaltung.

2. Der Standpunkt von proFonds im Überblick

proFonds **befürwortet grundsätzlich das Modul "Steuergesetz"**. Insbesondere werden diejenigen Revisionsvorschläge im Modul "Steuergesetz" begrüsst, die auf eine **administrative Vereinfachung** des MWST-Verfahrens, einen **Ab-**

bau von Formalismen und die **Stärkung der Rechtssicherheit** für die Steuerpflichtigen abzielen. Solche Vorkehren sind geeignet, die MWST zu vereinfachen. Vor allem wird auch eine Ausweitung der Saldosteuersatzmethode begrüsst.

Allerdings ortet proFonds beim *Modul "Steuergesetz"* einen **Änderungs- bzw. Ergänzungsbedarf** insbesondere bei folgenden Punkten:

- Die **erhöhte Mindestumsatzgrenze** für gemeinnützige Institutionen und ehrenamtlich geführte, nicht gewinnstrebige Sportvereine ist bei CHF 150'000 zu **belassen** (s. hinten Ziff. 6).
- Im Gesetz ist ausdrücklich zu verankern, dass **Spenden, Subventionen, Förderbeiträge etc.** und auch **Mitgliederbeiträge bei Vereinen** sogenannte **Nicht-Umsätze** sind und daher der MWST nicht unterliegen. Die bisherige Kürzung des Vorsteuerabzugs beim Empfang von Spenden und Subventionen ist abzuschaffen (s. hinten Ziff. 5).
- **Art. 33a des geltenden MWSTG** ist **weiterhin auf Gesetzesstufe** beizubehalten. Diese Bestimmung nennt die Grundsätze der Unterscheidung zwischen steuerfreien Spenden und steuerpflichtigem Sponsoring. Ausserdem definiert er die Gemeinnützigkeit im Bereich der MWST. Diese grundlegenden Regeln gehören nicht bloss auf die leicht änderbare Verordnungsstufe, sondern in das Gesetz.
- Beim **neugefassten Katalog der Steuerausnahmen** ist zu prüfen, ob es sich im wesentlichen, wie vom Bundesrat ausgeführt, wirklich nur um redaktionelle Änderungen und nicht auch um inhaltliche Änderungen bzw. Einschränkungen handelt. **Inhaltliche Änderungen** sind **nicht gerechtfertigt**. Gegen eine rein redaktionelle Straffung ist nichts einzuwenden.

Die **Module "Einheitssatz" und "2 Sätze"** mit der Abschaffung des ganz überwiegenden Teils der heute bestehenden Steuerausnahmen werden von proFonds mit Nachdruck **abgelehnt**. Die Nachteile des zusätzlichen Steuererhebungs- und Entrichtungsaufwandes sowie die Finanzierung des tieferen Einheitssatzes auf Kosten der heute von der Steuer ausgenommenen Umsätze sind staats- und gesellschaftspolitisch nicht zu verantworten (s. die nachfolgende Ziff. 3 und 7).

3. Keine Abschaffung der Steuerausnahmen

Die Vorlage sieht in den *Modulen "Einheitssatz" und "2 Sätze"* vor, die Steuerausnahmen nach Art. 18 MWSTG weitestgehend abzuschaffen. proFonds spricht sich mit Nachdruck **gegen die Abschaffung** der Steuerausnahmen aus. Dies vor allem aus folgenden Gründen:

- **Unerwünschte Besteuerung staatlich zu fördernder Bereiche:** Der Bund ist *verfassungsrechtlich* gehalten, aus *sozial-, gesellschafts- und kulturpolitischen Gründen* gewisse Bereiche, wie insbesondere Sozialfürsorge, Gesundheitswesen, Kinder- und Jugendhilfe, Kultur, Bildung, Forschung und Sport, zu fördern und private Initiativen auf diesen Gebieten zu unterstützen bzw. nicht zu erschweren. Eine Besteuerung dieser Bereiche würde deren Rahmenbedingungen deutlich verschlechtern. Die oft vorgebrachte Problematik der *Taxe occulte* lässt sich zu einem erheblichen Teil durch die

schon vom geltenden Gesetz gewährte Möglichkeit der freiwilligen Versteuerung (Option) lösen.

- **Die Anzahl der Steuerpflichtigen nimmt erheblich zu. Der Erhebungsaufwand auf Seiten Staat und Steuerpflichtiger erhöht sich markant bei verhältnismässig geringem Ertrag:** Bei einer Abschaffung der Ausnahmen würden einige tausend Einzelpersonen bzw. Institutionen neu steuerpflichtig. Die überwiegende Anzahl der neu Steuerpflichtigen weist eine *"kleingewerbliche"* Struktur auf. Der *Erhebungsaufwand* der Steuerverwaltung sowie der *Entrichtungsaufwand* für die Steuerpflichtigen werden damit in einem ungünstigen Verhältnis zum erzielbaren Ertrag stehen. Die Erhebungswirtschaftlichkeit ist schlecht.
- **Erhöhte Komplexität in Bereichen, in denen Ehrenamtlichkeit weit verbreitet ist. Überforderung des Milizsystems und unerwünschte Kostensteigerungen sind die Folge:** In den Bereichen Sozialhilfe und -fürsorge, Kultur, Jugend und Sport sind das Milizsystem und die Ehrenamtlichkeit weit verbreitet. Die mit der MWST-Unterstellung einhergehende Komplexität dürfte die ehrenamtlich tätigen, mit der Buchführung betrauten Personen (Kassiere und dgl.) sowie die übrigen Mitglieder der Leitungsorgane der betroffenen Institutionen leicht überfordern. Die Organisationen sähen sich vermehrt gezwungen, ihre Buchhaltungsarbeiten externen Spezialisten (Treuhand, Steuerberater, etc.) zu übertragen. *Höhere Verwaltungs- und Beraterkosten* wären unausweichlich.
- **Überwälzung der Steuer in Richtung Staat und nicht in Richtung Konsument. Die Gemeinwesen "subventionieren" die Bundeskasse:** Diverse Leistungsbezüger von Institutionen im Bereich der Sozialhilfe, des Gesundheitswesens sowie der Kinder- und Jugendbetreuung sind subsidiär auf staatliche Unterstützung angewiesen. Sofern die betroffenen Institutionen die MWST ihren "Konsumenten" weitergeben, werden letztere ihre erhöhten Kosten (indirekt) wieder dem Staat (insbesondere den Kantonen) überwälzen. Als Beispiel sei die *kantonale Prämienverbilligung in der Krankenversicherung* genannt. Zudem ist es den betroffenen Organisationen in den erwähnten Bereichen oft gar nicht möglich, die MWST (ganz) auf ihre "Konsumenten" zu überwälzen. Damit würden diese Organisationen (mindestens teilweise) auf der Steuer sitzenbleiben. Die MWST wäre für sie - systemwidrig - *kein "Nullsummenspiel"*. Zur Beseitigung dieses Problems müssten die Gemeinwesen, vor allem *Kantone und Gemeinden*, den betroffenen Organisationen mit *erhöhten Subventionen* unter die Arme greifen. Ein derartiger Zustand wäre aus föderalistischer Sicht bedenklich und staatspolitisch nicht zu verantworten.
- **Standortnachteile im europäischen Umfeld:** Die im EU-Raum geltende Mehrwertsteuer-Richtlinie kennt ebenfalls einen Katalog von Steuerausnahmen für dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten. Würde die Schweiz als *"Insel in Europa"* auf den Ausnahmekatalog verzichten, käme dies bei der heutigen grenzüberschreitenden Mobilität einem *Standortnachteil* gleich. Konsumenten und Leistungsbezüger könnten auf ausländische, nicht steuerbelastete und damit kostengünstigere Angebote ausweichen. Wenn der Bundesrat glaubt, die EU würde sich in diesem Bereich der Schweiz annähern (sog. Vorreiterrolle der Schweiz), muss dies nicht zuletzt aufgrund

des zur Zeit herrschenden *negativen "Steuerklimas" zwischen der Schweiz und der EU* als illusorisch betrachtet werden.

- **Sozialpolitisch und kulturell motivierte Ausnahmen sollen nicht einem tieferen Einheitssatz zum Opfer fallen:** Die sozialpolitisch und kulturell motivierten Ausnahmen sollen nicht zum Zweck *missbraucht* werden, den vorgesehenen Einheitssatz möglichst tief zu halten. Eine derartige "Querfinanzierung" wäre verfassungsrechtlich äusserst bedenklich und mit einem ausschliesslich fiskalischen Ansatz nicht zu rechtfertigen. Im übrigen ist eine derartige Finanzierung des "tiefen" Einheitssatzes *sozial-, gesellschafts- und kulturpolitisch nicht zu verantworten*.

Alles in allem **führt die Abschaffung der Steuerausnahmen nicht zum Ziel einer Vereinfachung der MWST**. Die tatsächlich vorhandenen Probleme liegen primär beim **formalistischen Vollzug** des geltenden Rechts durch die MWST-Verwaltung. Die vorliegende Gesetzesrevision kann nur zu einem kleinen Teil zur Lösung dieser Probleme beitragen. Die **mittlerweile etablierten Steuerausnahmen** führen heute nicht mehr zu den oft gerügten Abgrenzungsproblemen. Es ergibt keinen Sinn, viele tausend soziale Institutionen, Schulen, Sportvereine und kulturelle Organisationen neu der MWST zu unterwerfen, wenn dadurch der Administrativaufwand der Betroffenen zunimmt und diese zur Defizitdeckung auf zusätzliche staatliche Subventionen und angewiesen sind. proFonds kommt daher zum Schluss, dass das Kernstück der Reform vielmehr in jenen gesetzlichen und aussergesetzlichen Massnahmen zu suchen ist, die einen Abbau von Formalismen und eine Stärkung der Rechtssicherheit bewirken.

4. Keine Besteuerung der Mitgliederbeiträge bei Vereinen

Mit der in den Modulen "Einheitssatz" und "2 Sätze" vorgesehenen Abschaffung der Steuerausnahmen nach Art. 18 MWSTG würden auch die statutarisch festgesetzten Mitgliederbeiträge bei Vereinen MWST-pflichtig. Sogar das vielfältige und staatspolitisch wichtige Vereinswesen der Schweiz würde also von der MWST geschröpft. proFonds **lehnt eine Unterstellung von Mitgliederbeiträgen unter die MWST entschieden ab**. In der Schweiz, dem Vereinsland par excellence, wo jede und jeder Mitglied in mehreren Vereinen ist, müsste die Besteuerung von Mitgliederbeiträgen als geradezu erratisch und absurd empfunden werden.

5. Keine Besteuerung von Spenden und Subventionen

Unter der Rubrik "*weitere Reformmöglichkeiten*" gibt der Bundesrat zwei Alternativen für die Behandlung der Spenden und Subventionen in die Vernehmlassung. Eine Alternative beabsichtigt die vollständige Besteuerung der Spenden und Subventionen, die andere sieht hingegen vollständig von einer Besteuerung ab. In beiden Fällen ist der steuerpflichtige Empfänger der Spende bzw. der Subvention zum Vorsteuerabzug berechtigt. Bei der Behandlung der Subventionen steht zudem eine dritte, wenig praktikable Alternative zur Debatte.

Eine Unterstellung von Spenden, Subventionen, Förderbeiträgen und dgl. unter die MWST kommt für proFonds überhaupt nicht in Frage. Kein Spender, kein subventionierendes Gemeinwesen und keine gebende Stiftung würden es akzeptieren, dass ihre Zuwendungen nicht vollumfänglich dem unter-

stützten gemeinnützigen Zweck zukämen, sondern zu einem Teil die MWST-Kasse des Bundes alimentierten. Eine Besteuerung durch die MWST würde dem Schweizer Spenden- und Förderwesen einen herben Schlag versetzen. Vor allem wäre eine Besteuerung auch völlig systemwidrig, da die genannten Zuwendungen keinen Umsatz im Sinne der MWST darstellen. Dass Spenden, Subventionen, Förderbeiträge und dgl. sogenannte "Nicht-Umsätze" sind, ist im Gesetz ausdrücklich festzuhalten.

Hingegen sollte die vorliegende Reform der MWST als Chance dazu genutzt werden, die bisherigen **Vorsteuerkürzungen** beim Erhalt von Spenden und Subventionen **zu beseitigen**. Dadurch würden die steuerlichen Rahmenbedingungen des schweizerischen Gemeinnützigkeitsstandorts weiter zugunsten der Allgemeinheit und nicht zuletzt auch zur Entlastung der Gemeinwesen verbessert.

6. Keine Aufhebung der höheren Mindestumsatzgrenze von CHF 150'000.- für gemeinnützige Institutionen und nicht gewinnstrebige, ehrenamtlich geführte Sportvereine

Im Modul "*Steuergesetz*" wird vorgeschlagen, die erhöhte Mindestumsatzgrenze von CHF 150'000 für die subjektive Steuerpflicht gemeinnütziger Institutionen und nicht gewinnstrebiger, ehrenamtlich geführter Sportvereine abzuschaffen. proFonds erachtet es **nicht** als **opportun**, die durch den Gesetzgeber erst vor wenigen Jahren eingeführte höhere Mindestumsatzgrenze bereits wieder aus dem Gesetz zu entfernen. Diese leistet einen wichtigen Beitrag zur **Entlastung kleinerer und mittlerer Organisationen von den administrativen Umtrieben der MWST**. Sollte entgegen der Auffassung von proFonds der Katalog der Steuerausnahmen in Art. 18 MWSTG gestrichen werden, wäre sogar eine noch weitergehende Erhöhung der Mindestumsatzlimite vorzunehmen. Damit würden kleinere und mittlere gemeinnützige Organisationen und nicht gewinnstrebige Sportvereine, die ohne Steuerausnahmen viel rascher steuerpflichtig würden, weiterhin angemessen von den administrativen Umtrieben der MWST entlastet.

7. Keine Einführung eines Einheitssatzes auf dem Rücken des Gemeinwohls

proFonds anerkennt die Vorteile eines Einheitssatz-Modells, die insbesondere in der Vermeidung von Abgrenzungsschwierigkeiten und Wettbewerbsverzerrungen bestehen. Allerdings dürfte sich die Abgrenzung der drei heutigen Steuersätze *zwischenzeitlich so eingespielt* haben, dass die Einführung eines Einheitssatzes gemessen am Aufwand der Reform keine adäquaten praktischen Vorteile bringt. Schon gar nicht in Frage kommt es, dass ein Einheitssatz durch die Besteuerung der aus staats-, gesellschafts- und sozialpolitischen Gründen bisher steuerfreien Umsätzen finanziert wird. Dass die Module "*Einheitssteuersatz*" und "*2 Sätze*" letztlich darauf hinauslaufen, **die Interessen der Wirtschaft einerseits und des Gemeinwohls andererseits gegeneinander auszuspielen**, ist ein **gravierender, ja geradezu unfassbarer Konstruktionsfehler der Vernehmlassungsvorlage**. Eine solche Vorlage ist für die Schweiz, die zugleich ein bedeutender Wirtschaftsstandort und ein traditionell auf das Gemeinwohl bedachtes Land ist, unangebracht.

8. Zusammenfassung

Die Reformvorschläge im *Modul "Steuergesetz"* werden grundsätzlich begrüsst, insbesondere soweit sie den Abbau von Formalismen, die Verbesserung der Kundenorientierung der Steuerverwaltung sowie die Stärkung der Rechtssicherheit mit sich bringen. Allerdings weist das *Modul "Steuergesetz"* in einigen Punkten Änderungs- bzw. Ergänzungsbedarf auf.

Das Streben nach der idealen Mehrwertsteuer rechtfertigt hingegen nicht alle Mittel, führt zu neuen, substantiellen Problemen und trifft den Nagel nicht auf den Kopf. Die Abschaffung der *Steuerausnahmen* bringt nicht die angepriesene Vereinfachung der MWST, insbesondere wenn die wichtigsten Steuerausnahmen (vor allem für Banken, Versicherungen) ohnehin beibehalten werden. Die mittlerweile etablierten Steuerausnahmen führen heute nicht mehr zu den oft gerügten Abgrenzungsproblemen. Es ergibt wenig Sinn, viele tausend soziale Institutionen, Schulen, Sportvereine und kulturelle Organisationen der Mehrwertsteuer zu unterwerfen, wenn dadurch der Administrativaufwand der Betroffenen zunimmt und diese zur Defizitdeckung auf zusätzliche staatliche Subventionen angewiesen sind. Der Erhebungs- und Entrichtungsaufwand der betroffenen Steuerpflichtigen und der Steuerverwaltung stehen in keinem Verhältnis zum erwarteten Steuerertrag. Es ist staatspolitisch nicht zu verantworten, den tieferen Einheitssatz auf Kosten der Steuerausnahmen und damit auf Kosten des Gemeinwohls zu finanzieren.

Mit Entschiedenheit zurückgewiesen werden die Bestrebungen, *Mitgliederbeiträge* von Vereinen zu besteuern sowie *Spenden, Subventionen, Förderbeiträge* und dgl. der Mehrwertsteuer zu unterstellen. Diesbezügliche Vorkehren widersprechen diametral den Interessen des Stiftungs-, Vereins- und Spendenstandorts Schweiz und setzen falsche Signale in der heute zunehmend vom Gedanken der Gemeinnützigkeit und des bürgerschaftlichen Engagements getragenen Zivilgesellschaft. Im Gegenteil soll die Reform die Chance nutzen, die steuerlichen Rahmenbedingungen des schweizerischen Gemeinnützigkeitsstandorts weiter zu verbessern.

Weitere Auskünfte:

proFonds

Dr. Christoph Degen oder lic. iur. Roman Baumann
Tel. 061 272 10 80
info@profonds.org