

Beurteilung der MWST

Stellungnahme des Schweizerischen Treuhänder-Verbandes
zum Postulat H. Raggenbass

Stéphane Gmünder, Freiburg*



1. Wie ging der Übergang von der Warenumsatzsteuer zur Mehrwertsteuer vor sich?

Angesichts der ungeheuer kurzen Zeitspanne zwischen der Volksabstimmung vom 28. November 1993, anlässlich derer der Grundsatz der Einführung einer Mehrwertsteuer in der Schweiz gutgeheissen wurde, und der effektiven Einführung der MWST per 1. Januar 1995 war mit gewissen Schwierigkeiten zu rechnen.

Lead:

Der folgende Beitrag trägt die Erfahrungen mit der MWST zusammen. Gleichzeitig möchten wir Sie als Leser/in auffordern, uns Ihre Erfahrungen mitzuteilen (E-Mail: info@stv-zh.ch).

In erster Linie hatte die Eidgenössische Steuerverwaltung (nachstehend ESTV genannt) mit Problemen zu kämpfen: einerseits in Bezug auf die Anzahl der neu hinzugekommenen Steuerpflichtigen, welche alle Schätzungen bei weitem übertraf, andererseits hinsichtlich der Ausbildung ihres Personals.

Die Steuerpflichtigen selbst – d. h. $\frac{2}{3}$ von ihnen – sahen sich mit einer neuen Steuer konfrontiert, für welche die ESTV insbesondere punkto steuertechnischer Behandlung gewisser Dienstleistungen keine genauen Informationen abgegeben hatte.

Hier sei zum Beispiel daran erinnert, dass eine grundlegende Broschüre, wie jene zum Thema «Saldosteuer-satzmethode», die den Mehrwertsteuerpflichtigen den Aufwand eigentlich hätte erleichtern sollen und

die Steuersätze nach Branchen beinhaltete, erst im September 1994 publiziert wurde, den Steuerpflichtigen also erst drei Monate vor der Einführung der MWST zur Verfügung stand.

Im Übrigen sahen sich die Steuerpflichtigen infolge der administrativen Anforderungen seitens der ESTV (Fragebogen betreffend die Steuerpflicht, Erstellen der Abrechnungen gemäss vereinnahmtem Entgelt oder Abrechnen anhand einer vereinfachten Methode usw.) sowie der zahlreichen Unklarheiten gezwungen, selbst für die Beantwortung einfacher und grundlegender Fragen externe Fachleute zu Rate zu ziehen.

Im Umgang mit dem Personal der ESTV am Telefon oder per Briefpost erhielten die «künftigen» Steuerpflichtigen oder deren Berater oftmals ausweichende oder gar widersprüchliche Antworten, und dies nicht selten erst nach monatelangem Warten.

Hätten sich diese Anfangsschwierigkeiten vermeiden lassen?

In diesem Zusammenhang sei aber auch erwähnt, dass die meisten der branchenbezogenen Publikationen, die Sonderbroschüren und Wegleitungen dann einige Monate nach der Einführung der MWST schliesslich doch noch verfügbar waren. Die vereinfachte Methode für die Berechnung der Warenumsatzsteuer auf den Lagerbeständen der neuen Mehrwertsteuerpflichtigen wurde von den betroffenen Kreisen begrüsst. Zudem haben die zahlreichen durch das Personal der ESTV zu diesem Thema organisierten Veranstaltungen und Präsentationen dazu beigetragen, die negativen Auswirkungen der anfänglichen Probleme relativ rasch abzuschwächen.

Angesichts der Anfangsschwierigkeiten wäre nun aber zu erwarten gewesen, dass die ESTV bei den einige

Jahre nach der Einführung der MWST durchgeführten Steuerkontrollen eine gewisse Flexibilität an den Tag legt. Wir denken hier nicht an die für eine gerechte Behandlung aller Steuerpflichtigen notwendige Nacherhebung von Steuern, sondern vielmehr an die Verrechnung von Verzugszinsen auf jenen Steuerbeträgen, die infolge der zu Beginn unklaren Informationen nicht deklariert worden waren.

2. Haben sich die konkreten Bestimmungen der MWST (allgemeine Verbrauchssteuer) bewährt, insbesondere in Bezug auf die Steuerhinterziehungsversuche?

Diese Frage müsste man in erster Linie den Steuerverwaltungen stellen, die gemäss der ESTV jährlich über 7000 externe Kontrollen durchführen, denn die Ergebnisse dieser Prüfungen werden nicht im Detail veröffentlicht.

Die Anträge, welche die ESTV immer dann verlangt, wenn eine Zwischenabrechnung zugunsten eines Steuerpflichtigen ausfällt, zeugen von einer regelmässigen Überprüfung und tragen höchstwahrscheinlich zur Limitierung der Steuerhinterziehungsversuche bei. Abgesehen von einer bekannten Ausnahme – es wurde in den Medien darüber berichtet – scheinen bedeutende Missbräuche in der Schweiz nicht häufig vorzukommen.

Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch die Tatsache, dass die in der Verordnung vom 11. Dezember 1978 über die Bekanntgabe von Preisen festgehaltenen Vorschriften von den neu der Steuerpflicht unterstellten Unternehmen rasch erfüllt wurden und die Händler – in der Regel – nicht von der Möglichkeit profitiert haben, ihre Preise auf dem Umweg über die MWST mehr als nötig zu erhöhen.

3. Sind die Unternehmen durch die Erhebung der MWST eingeschränkt worden, und wie könnte man ihnen die mit der Steuerpflicht verbundenen Umtriebe in Zukunft erleichtern?

Bedingt durch das Ausbleiben präziser und zuverlässiger Informationen war die Erhebung der MWST in der Anfangsphase ziemlich verwirrend. Um diesem Missstand abzuwehren, publizierte die ESTV sodann eine allzu umfassende, für den Grossteil der Unternehmen allerdings völlig überflüssige Wegleitung.

Es ist verständlich, dass die ESTV für Sonderfälle einen Leitfaden herausgibt. Wird aber in eine allgemeine Wegleitung für Steuerpflichtige eine Sonderregelung von insgesamt 26 Seiten integriert (Spezialbroschüre Nr. 06 – Reduktion des Vorsteuerabzugs – Seiten 83 bis 108), so werden dadurch die übrigen, für die grosse Masse der Steuerpflichtigen wirklich wichtigen Angaben abstrahiert und sind darüber hinaus auch noch schwieriger zu finden.

Will man den Unternehmen die Arbeit erleichtern, so wäre die Publikation von kurz und bündig gefassten, nach Branchen gegliederten Informationsbroschüren angebracht. Die eine bestimmte Branche betreffenden Sonderfälle liessen sich in einer Zusammenfassung erwähnen, die in 90% aller Fälle bei weitem ausreichen würde.

Es sollte ebenfalls möglich sein, der ESTV die von den Berufsverbänden verfassten Info-Broschüren zur Genehmigung vorzulegen.

Mit verwaltungstechnischen Informationen dieser Art wird stets ein und dasselbe Ziel verfolgt: Die Erhebung der Mehrwertsteuer soll so einfach und effizient wie möglich gestaltet werden, damit die ESTV ihre im Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer verankerte Mission erfüllen kann.

Für KMU mit einer einfachen Einnahmen- und Ausgabenstruktur ergeben sich beim Erstellen der Zwischenabrechnungen keine grösseren Probleme. Die meisten derzeit auf dem Markt erhältlichen Buchhaltungsprogramme tragen den Fragen rund um die MWST Rechnung und erlauben ein mehr oder weniger selbstständiges Erstellen der Mehrwertsteuer-Abrechnungen. Dies war allerdings bei der Einführung der MWST nicht der Fall. Denn auch die Firmen, welche mit der Bereitstellung der Buchhaltungsprogramme für die Mehrwertsteuer-Abrechnungen betraut waren, standen seinerzeit unter Zeitdruck.

4. Gesetzeslücken im Bereich der MWST

Die grosse Mehrheit der Mehrwertsteuerpflichtigen bekam die Gesetzeslücken nicht zu spüren, da die Erhebung der MWST in der Zeit von 1995 bis 2000 durch die Verordnung über die Mehrwertsteuer und ab dem Jahre 2001 durch das Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer geregelt wurde.

Die Auslegung der Gesetzestexte ist in den Publikationen der ESTV festgehalten. Dazu ist folgende Tatsache zu beachten: Vor anderen Instanzen als jenen der ESTV (Eidgenössische Steuerrekurskommission und Bundesgericht) unterlagen Steuerpflichtige, die gegen einen

von der Eidgenössischen Steuerverwaltung erlassenen Entscheid Einspruch erhoben, beinahe in jedem Fall. Angesichts der extrem langen Fristen in einem Rekursverfahren (man muss manchmal mit drei bis vier Jahren rechnen, um die vier Etappen [Entscheid, Einspruch, Eidgenössische Steuerrekurskommission und Bundesgericht] zu durchlaufen) konnten die betroffenen Steuerpflichtigen schon mal den Eindruck gewinnen, es liege eine Gesetzeslücke vor, und da ihr Fall jeweils über derart lange Zeit unbehandelt blieb, konnten sie auch das Ausmass ihrer effektiven Steuerschuld nicht abschätzen.

Ab 2004 ist ein Beratungsgremium für MWST-Angelegenheiten ins Leben gerufen worden. Dieses soll dazu beitragen, den Blickwinkel der ESTV und deren Interpretationsspielraum mittels Anmerkungen und Kommentaren von Seiten von Spezialisten aus verschiedenen Fachbereichen (insbesondere Fachleute aus Wirtschaftskreisen) genauer zu erläutern.

5. Infolge der Rechtsprechung notwendig gewordene Anpassungen

In den wenigen Fällen, wo die Entscheide der ESTV und deren Auslegung der Gesetzestexte von den höheren Instanzen für ungültig erklärt wurden, erwiesen sich Anpassungen an die Rechtsprechung als notwendig. So musste die ESTV beispielsweise die Handhabung von Hauslieferungen und Take-away-Verkäufen in Restaurants neu festlegen, ebenso wie die Besteuerung von Dienstleistungen im Mietsektor oder im Luftfrachtverkehr.

Unter dem Druck der eidgenössischen Volksinitiative «gegen eine unfaire Mehrwertsteuer im Sport und im Sozialbereich (Schweizer Sport- und Gemeinnützigkeitsinitiative)» hat das Parlament im Mehrwertsteuergesetz vom 1. Januar 2001 für die Kategorie der Steuerpflichtigen aus den Bereichen Sport und Sozialwesen neue Ausschlüsse von der Steuerpflicht oder Sonderregelungen eingeführt.

Im Gegensatz zur ehemaligen Mehrwertsteuer-Verordnung schliesst das heutige Mehrwertsteuergesetz die Verwaltungsrathshonorare von der Steuerpflicht aus; sie befreit auch übliche Unterhalts- und Reinigungsarbeiten von der Steuerpflicht, die ein Hausbesitzer durch eigenes Personal an seinen Liegenschaften vornehmen lässt.

6. Die Vereinfachung der Mehrwertsteuer-Abrechnung

Die Saldosteuersatzmethode

Eine geeignete Massnahme zur Vereinfachung der MWST-Abrechnung für KMU ist die Saldosteuersatzmethode. Diese Methode, die den Steuerpflichtigen das Abrechnen entscheidend erleichtert, sollte noch attraktiver gestaltet werden, damit die grosse Mehrheit der Unternehmen davon Gebrauch machen kann. Um die Attraktivität der Saldosteuersatzmethode zusätzlich zur Senkung gewisser Steuersätze, wie sie die ESTV schon heute vorsieht, noch weiter zu steigern, sollte die gesetzliche Wartefrist für Unternehmen, die von dieser Abrechnungsart Gebrauch machen und später wieder darauf verzichten wollen oder umgekehrt, von heute fünf auf zwei Jahre verkürzt werden.

Zu überlegen ist ausserdem, ob es nicht sinnvoll wäre, trotz der pauschalen Abrechnungsart der Saldosteuersatzmethode, ein System ins Leben zu rufen, welches den Unternehmern die Möglichkeit gibt, die Mehrwertsteuer bei ausserordentlichen Investitionen im Voraus abzuziehen (beispielsweise wenn der Wert einer Neuanschaffung mehr als ein Viertel der Aktiven eines Steuerpflichtigen ausmacht). Mit den für die kommenden Jahre vorgesehenen Steuersatzerhöhungen werden die Unternehmer, die nach der Saldosteuersatzmethode abrechnen, je länger, je weniger geneigt sein, grössere Investitionen zu tätigen, falls ihnen die MWST nicht ganz oder zumindest teilweise zurückerstattet wird.

Die Publikationen

Wie bereits erwähnt, könnten die Publikationen verbessert werden und zu einer Vereinfachung der Erhebung der Mehrwertsteuer beitragen. Zu diesem Zweck müsste die ESTV allerdings der Veröffentlichung von zusammenfassenden Wegleitungen für die Mehrzahl aller Unternehmungen zustimmen. Ausserdem sollte sie auch als Bürgin für die von den verschiedenen Berufsverbänden verfassten Informationsschriften eintreten können, damit letztere ihren eigenen Publikationen gleichgestellt werden.

Im Kontakt mit der ESTV

Eine Spezialisierung (nach Branchen oder Aufgabebereichen) jener Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Eidgenössischen Steuerverwaltung, die praktische und juristische Auskünfte erteilen, wäre äusserst willkommen. Dadurch liessen sich unliebsame Telefonate mit Angestellten, die sich in einer Materie nicht auskennen, vermeiden.

Im Übrigen könnten Interpretationsfehler, die zu beachtlichen Steuerrückforderungen führen, auch durch das Steuer-Ruling, wie es von anderen Steuerverwaltungen vorgeschlagen wird, verhindert werden.

Steuerkontrollen

Die Mehrwertsteuerkontrollen bei den Kleinunternehmen liessen sich auf effiziente Art und Weise durchführen, wenn die ESTV ihr internes Personal mit deren Ausführung betraute. Ist es denn wirklich nötig, hochqualifizierte Steuerinspektoren damit zu beauftragen, Kleinunternehmen zu überprüfen, die jährliche Einnahmen von weniger als CHF 500 000 erzielen und nach der Saldosteueratzmethode abrechnen?

Gewisse Kontrollen liessen sich unter Umständen gar an Fachleute aus der Privatwirtschaft abtreten, eine Möglichkeit, die es ebenfalls zu prüfen gilt.

7. Die Übertragung der MWST in die neue Finanzordnung

Der Reinerlös aus der MWST entspricht in etwa einem Drittel des Budgets des Bundes. Eine Tatsache, die unmissverständlich vor Augen führt, dass die MWST sowohl unter der heutigen wie auch unter der neuen Finanzordnung eine absolut notwendige Einkommensquelle darstellt.

Die Stellung und die Bedeutung der MWST innerhalb der Quellen zur Speisung des Bundeshaushalts sind derart wichtig, dass man sich in Bezug auf die Finanzierung neuer Projekte aus den unterschiedlichsten Bereichen denn auch immer wieder gerne auf die MWST beruft.

Eine Erhöhung der Mehrwertsteuersätze ist indessen nur dann realisierbar, wenn andere Einnahmequellen des Bundes reduziert oder gar ganz gestrichen werden.

Die allgemeine Steuerbelastung darf nicht erhöht werden, wenn die Konkurrenzfähigkeit, die Innovationsfreudigkeit und die Motivation der Unternehmer erhalten bleiben sollen.

8. Die Auswirkungen der MWST auf die Wirtschaft (insbesondere auf die Unternehmen und deren Konkurrenzfähigkeit auf den Weltmärkten)

Die MWST ermöglichte es (und dies war eines der Hauptargumente im Vorfeld der Volksabstimmung von 1993), die «Taxe occulte» aufzuheben, welche die

Konkurrenzfähigkeit unserer Industrie insofern beeinträchtigte, als sie die Warenumsatzsteuer in der Höhe von 6,2% (Satz von 1994) auf sämtlichen Investitionsgütern beibehielt.

Heute können die Industrien, insbesondere die Exportindustrie, die von ihren Lieferanten fakturierte MWST vollumfänglich zurückfordern.

Es gibt zwar immer noch eine «Taxe occulte», die man beispielsweise bei der Miete einer für die Betreibung eines Unternehmens notwendigen Gebäudefläche vorfindet. Da solche Mieten nicht der MWST unterstehen, kann ein Vermieter die MWST auf seinen Investitionen auch nicht zurückfordern. Er muss diesem Umstand bei der Festlegung des Mietpreises Rechnung tragen.

Zahlreiche staatliche Dienstleistungen im weitesten Sinne des Wortes unterstehen einer MWST, die der Bund ebenfalls nicht zurückfordern kann und die er deshalb auf die eine oder andere Art auf die steuerpflichtigen Unternehmer abwälzen muss. Auch die nicht wieder einzufordernde MWST, die von den Banken und den Versicherungen bezahlt wird, schlägt sich auf die Dienstleistungspreise dieser Institutionen nieder.

Der Grundsatz der «Wettbewerbsneutralität», der in Artikel 1 des Mehrwertsteuergesetzes festgehalten ist, wird also nur teilweise erfüllt, was auch aus einer in der «economiesuisse» vom August 2003 veröffentlichten Studie hervorgeht. Tatsächlich werden nur 46% des MWST-Erlöses vom Endverbraucher berappt, die übrigen 54% stammen unter anderem zu 8,5% vom Bund selbst, zu 23,4% von den Kantonen und den Gemeinden, zu 9,9% von den Banken und Versicherungen und zu 6,2% von den Immobilienvermietungen.

Zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Unternehmen müsste der gesamte, von Anfang an bezahlte MWST-Betrag abzugsfähig sein, und nicht nur jener Teilbetrag, der die strengen Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Mehrwertsteuer erfüllt. ■

*Stéphane Gmünder, TVA Conseils, Freiburg und Genf, www.tva-conseils.ch, Mitglied des Konsultativgremiums MWST des Bundes

Der STV ist mit Herrn Gmünder im neu geschaffenen Konsultativgremium MWST (MWST-KG) des Bundes vertreten. Dieses kann zu geplanten Verwaltungsverordnungen Stellung nehmen.