

Es gilt das gesprochene Wort

**08.053n Mehrwertsteuerreform
Anhörung WAK-N, 25. August 2008**

**Ausführungen von Regierungsrat Christian Wanner, Präsident der Finanz-
direktorenkonferenz**

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren Nationalrätinnen und Nationalräte

Ich danke Ihnen für die Einladung zu dieser Anhörung. Ich habe die Gelegenheit gerne ergriffen, Ihnen im Überblick darzulegen, wo die vorliegende Reform der Mehrwertsteuer bei den Kantonen auf Widerstand stösst.

Ich verzichte dabei bewusst darauf, ins Detail zu gehen – die Mehrwertsteuer ist ein weites Gebiet, auf dem man rasch vor lauter Bäumen den Wald nicht mehr sieht und den Überblick nur mit Hilfe von Expertinnen und Experten behalten kann. Mir geht es im Folgenden darum, Ihnen für Ihre nachfolgenden Anhörungen und Beratungen einige grundsätzliche Orientierungspunkte mit auf dem Weg zu geben.

Hinter diesen Orientierungspunkten steht nicht allein die Finanzdirektorenkonferenz (FDK), sondern auch die Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK), die Sozial- und Fürsorgedirektorenkonferenz (SODK), die Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektorenkonferenz (BPUK) sowie der Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK). Deren Präsident und Vizepräsident werden morgen Dienstag Gelegenheit haben, den Gesundheits- und Sozialbereich zu vertiefen.

1. Kantone sind keine gewöhnlichen MWST-Subjekte

Damit bin ich bereits beim ersten Orientierungspunkt, der sich wie ein roter Faden durchzieht: die Kantone sind nicht einfach Steuersubjekte unter anderen, wie z.B. ein KMU oder ein grosser Konzern. Die Kantone sind in unserem föderalistischen Staat gleichberechtigte Einheiten mit eigener Steuerhoheit, die durch hoheitliches Handeln Aufgaben wahrnehmen. Diese Aussage mag banal und selbstverständlich wirken, kann aber nicht genug unterstrichen werden. Sie gilt es bei der Gesetzgebung zu

beachten, wenn es z.B. um die Frage der Besteuerung der einen föderalistischen staatlichen Ebene durch die andere geht. Und im Vollzug der Gesetzgebung gerät diese Aussage erst recht allzu rasch unter die Räder: was aus Dogmatik und Systematik der Mehrwertsteuer durchaus als richtig erscheinen mag, verträgt sich nicht mit Grundpfeilern unseres föderalistischen Bundesstaats. Allzu rasch werden Kantone und Gemeinden über den selben Leisten wie ein beliebiger MWST-Pflichtiger geschlagen.

2. Belastung der Kantone und Gemeinden durch die Mehrwertsteuer

Die Mehrwertsteuer (MWST) ist für die Kantone und Gemeinden von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Deren MWST-belastete Sachausgaben in der laufenden und in der Investitionsrechnung betragen im Jahr 2006 rund CHF 28.7 Mrd. Darauf lastete eine MWST von rund CHF 2.2 Mrd. Allein im Jahr 2006 überwiesen die Kantone mit ihren Sachausgaben also CHF 2.2 Mrd. an Mehrwertsteuern an den Bund.

Da die MWST weiter steigen dürfte, gehen wir davon aus, dass dieser Geldstrom der Kantone und Gemeinden an den Bund, der nicht Gegenstand der NFA war, weiter zunehmen und bis zum Inkrafttreten eines neuen Mehrwertsteuergesetzes möglicherweise schon die Schwelle von CHF 3 Mrd. pro Jahr überschritten haben wird. Gleichzeitig kann nicht ausgeschlossen werden, dass der Anteil der direkten Steuern an den Einnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden sich im Vergleich zum Anteil der MWST rückläufig entwickelt.

Diese Situation und deren Entwicklung sind für die Kantone und Gemeinden sehr problematisch.

Bezüglich der finanziellen Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden sind bei den bundesrätlichen Vorschlägen zu einem neuen MWSTG die Module A und B deutlich auseinander zu halten. Der Teil A dürfte für die Kantone und Gemeinden keine allzu grossen Auswirkungen haben und als Ganzes im wesentlichen finanziell neutral sein. Teil B dagegen hat für Kantone und Gemeinden tiefgreifende finanzielle Konsequenzen: Vorteilhaft ist einerseits die tiefere Belastung der gesamten Sachausgaben in der laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung dank tieferem Steuersatz. Nachteilig andererseits die neu eingeführte Besteuerung von medizinischen Leistungen, der Leistungen der Sozialhilfe, von Ausbildung, Kultur und Sport. Dabei ist zu beachten, dass gemäss Botschaft S. 175 rund 87% der zusätzlichen Belastung allein auf das Gesundheits- und Sozialwesen entfallen. Die Hauptlast tragen hier die Kantone mit ihren Kantonsspitalern.

Während der Vorteil der Steuerentlastung bei den Sachausgaben durch Reduktion des Steuersatzes für Kantone und Gemeinden zusammen gemäss Botschaft (S. 195) auf jährlich rund CHF 340 Mio geschätzt wird, dürfte die Mehrbelastung des Gesundheitswesens CHF 936 Mio. (Botschaft, S. 183) fast das doppelte des Status

quo betragen. Schätzungsweise CHF 500 Mio der gesamten Zusatzbelastung dürften auf Kantone und Gemeinden entfallen.¹

Entscheidend ist nun, wer diese Mehrkosten im Gesundheitswesen tatsächlich tragen muss. Soweit die Kantone und Gemeinden die zusätzliche MWST der neu zu versteuernden Leistungen auf die Leistungsempfänger überwälzen könnten, hätte für sie die neue Besteuerung **vorerst** finanziell keine Auswirkung.

Dem ist aber nicht vollumfänglich so: die Abgeltung von Leistungen des Gesundheitswesens ist zum grössten Teil sozialisiert. Die Mehrbelastung müsste faktisch weitgehend durch öffentliche Gelder bzw. Sozialversicherungsleistungen finanziert werden. Kantone und Gemeinden hätten höhere Betriebs- und Defizitbeiträge, Prämienvorbilligungen (+ 52 Mio, Botschaft S.184, 195), Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe zu finanzieren. Auch wenn die Mehrbelastung durch eine soziale Abfederung gemildert wird, ändert dies nichts daran, dass dadurch eine vermehrte finanzielle Abschöpfung des Bundes bei den Kantonen und ein erweiterter, staatspolitisch und administrativ unerwünschter Umverteilungsmechanismus von den Kantonen und Gemeinden über die Patienten zum Bund in Schwung gehalten würde.

Zusammenfassend kann hier vorerst festgestellt werden, dass die Kantone dem Modul A grundsätzlich zustimmen können, dem Modul B dagegen nur dann, wenn vorab das Gesundheits- und Sozialwesen ausgeklammert bleibt.

3. Subvention und Leistungsauftrag

Bei den Subventionen schreibt der Gesetzesentwurf in beiden Varianten im Wesentlichen das heute geltende Recht fort. Demgemäss unterliegen Subventionen zwar der MWST nicht, doch führen sie weiterhin zu einer Vorsteuerkürzung beim Subventionsempfänger.

Diese Regelung ist unbefriedigend, hat sie doch zur Konsequenz, dass die öffentlichen Beiträge und Subventionen von Kantonen und Gemeinden in den meisten Fällen um die Vorsteuerkürzung erhöht werden müssen. Die grössten finanziellen Auswirkungen hat dieser Effekt beim öffentlichen Verkehr. Dort ist die MWST-Verwaltung – aus Gründen der Vereinfachung der Berechnung – sogar so weit gegangen, dass die subventionierten Verkehrsträger an Stelle der Vorsteuerkürzung eine Pauschale von 3.5% der Subvention direkt an die MWST-Verwaltung abliefern. Sowohl die Kantone als auch die Organisationen des öffentlichen Verkehrs haben sich regelmässig gegen diese Regelung ausgesprochen.

Eine gemischte Arbeitsgruppe Bund/Kantone hat die Frage der Vorsteuerkürzung bei Subventionen wohl andiskutiert, aber wegen der durch den Bund vorgegebenen Rahmenbedingung der haushaltneutralen Umsetzung (aus Sicht des Bundes) nicht gelöst.

¹ Gem. Botschaft, S. 177, beläuft sich die Zusatzsteuerbelastung auf CHF 1.267 Mrd. Nimmt man an, dass davon CHF 1 Mrd auf Gemeinwesen entfallen und veranschlagt man den Vorsteueranspruch auf 50 % dürften CHF 500 Mio von Kantonen und Gemeinden zu tragen sein.

Wir mussten zur Kenntnis nehmen, dass der Bundesrat den Verzicht auf eine Vorsteuerabzugskürzung bei Subventionen und Spenden kategorisch ablehnt, weil die jährlich wiederkehrenden Einnahmehausfälle von 800 Mio. bis 1.3 Mrd. für den Bund ohne anderweitige Kompensation durch die Kantone nicht verkraftbar seien. Wir sind hier in einer Pattsituation.

Diese Problematik der Vorsteuerbelastung durch Subventionen wird durch eine – bisher weniger diskutierte – zweite Schwierigkeit in diesem Zusammenhang überlagert und verschärft.

Es geht um folgendes:

Öffentliche Beiträge, insbesondere auch die Subventionen, werden nimmer häufiger nur dann ausgerichtet, wenn mit dem Beitragsempfänger eine Vereinbarung abgeschlossen werden kann, die detailliert regelt, wie diese Beiträge zu verwenden sind und was der Beitragsempfänger damit genau zu machen hat. Bei diesen Verträgen die, oft als Leistungsauftrag bezeichnet werden, stellt sich sehr häufig die Frage, ob nun der Beitragsempfänger eine Leistung erbringt – so dass er vom Beitrag die MWST abzuliefern hat – oder ob das nur Auflagen oder Bedingungen der Beitragszahlung sind. In diesem Fall liegt eine echte Subvention vor, die zwar zu einer Vorsteuerkürzung, aber wenigstens nicht zu einer vollen Belastung durch die MWST führt.

Um genau dieses Problem zu lösen, hat NR Georg Stucky als Berichterstatter der WAK-N am 31. Mai 1999 bei der parlamentarischen Beratung des heutigen MWSTG den Vorschlag gemacht, den Gesetzestext entsprechend zu ergänzen. Der Nationalrat hat diesen Vorschlag angenommen, so dass der Wortlaut von Art. 33 Abs. 6 lit. b. MWSTG heute wie folgt lautet:

Nicht zum Entgelt gehören: (...) Subventionen und andere Beiträge der öffentlichen Hand, auch wenn sie gestützt auf einen Leistungsauftrag ausgerichtet werden, (...).

Ich verzichte hier darauf, Ihnen die Begründung von NR Stucky vorzulesen, füge Sie Ihnen aber am Ende dieses Textes bei.

Der Gesetzgeber wollte dadurch erreichen, dass eine Organisation, die eine öffentliche Aufgabe übernimmt und vom übertragenden Gemeinwesen dafür finanziell entschädigt wird, auf den erhaltenen öffentlichen Beiträgen keine MWST abliefern muss.

Die Verwaltungspraxis und die Rechtsprechung haben dieser Auffassung des Bundesgesetzgebers bis heute nicht Rechnung getragen. So zuletzt beim Leistungsauftrag des Bundes an die Aids-Hilfe Schweiz durch das Bundesgericht im Urteil vom 25. Juni 2008. Demgemäss muss nun Aids-Hilfe Schweiz auf den Beiträgen des Bundesamtes für Gesundheitswesen (BAG) für die Arbeiten im Zusammenhang mit der übertragenen nationalen Aufgabe der Aids-Prävention die MWST abliefern.

Mit anderen Worten: Die MWST-Verwaltung und das Bundesgericht haben sich bis heute schlicht geweigert, diesen klaren Gesetzestext in die Praxis umzusetzen.

Die Finanzdirektorenkonferenz fordert deshalb an dieser Stelle unmissverständlich die sofortige Umsetzung von Art. 33 Abs. 6 lit. b MWSTG in die Praxis der MWST-Verwaltung und die – diesmal hoffentlich wirksame – Aufnahme dieser Bestimmung in das neue Mehrwertsteuergesetz. Unseren entsprechenden konkreten Vorschlag einer Formulierung im Entwurf des neuen Mehrwertsteuergesetzes ersehen Sie aus dem nächsten Abschnitt dieser Ausführungen.

4. Leistungen innerhalb und zwischen Gemeinwesen

Bund, Kantone und Gemeinden sind heute nicht als Gemeinwesen insgesamt MWST-pflichtig, sondern ihre Amts- oder Dienststellen. Diese Sonderregelung für die Gemeinwesen im heutigen Mehrwertsteuergesetz hat sich im wesentlichen bewährt. Sie wird in den Gesetzesentwurf übernommen. Dies erscheint sinnvoll.

Das Problem liegt jedoch bei den Leistungen zwischen diesen je separat steuerpflichtigen Dienststellen eines Gemeinwesens, insbesondere aber auch bei den Leistungen zwischen den Gemeinwesen. Dies insbesondere deshalb, weil die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden laufend zunimmt, damit die öffentlichen Mittel möglichst effizient eingesetzt werden. Es kann nicht sein, dass die Belastung von Leistungen zwischen diesen Gemeinwesen durch die Mehrwertsteuer deren Zusammenarbeit behindert und in machen Fällen sogar blockiert. Wir fordern deshalb, dass im neuen Mehrwertsteuergesetz nicht nur die Leistungen innerhalb eines Gemeinwesens, sondern auch diejenigen zwischen den Gemeinwesen von der Steuer ausgenommen sind. Bei dieser Bestimmung kann dann gleich auch die obgenannte Problematik der Leistungsaufträge gelöst werden.

Art. 21 Ziff. 28 E-MWSTG erachten wir demgemäss mit folgendem Wortlaut als sinnvoll:

Von der Steuer ausgenommen sind:

(...). Leistungen innerhalb der gleichen und zwischen Gemeinwesen sowie Leistungen an Gemeinwesen in Erfüllung öffentlicher Aufgaben im Rahmen von Leistungsaufträgen.

5. Schlussfolgerungen

1. Dem Teil A der vorliegenden Revision des MWSTG stehen die Kantone grundsätzlich positiv gegenüber. Beim Teil B fordern wir die Ausnahme vorab des Gesundheits- und Sozialwesens von der Unterstellung unter die MWST-Pflicht.

2. Wir forderten, in Übereinstimmung mit anderen Direktorenkonferenzen, dass die ungerechtfertigte Belastung der Subventionen mit der Mehrwertsteuer korrigiert wird (voller Vorsteuerabzug). Weiter fordern wir bei dieser Gelegenheit, dass die im heutigen Mehrwertsteuergesetz vorgesehene Nichtbesteuerung bei Leistungsaufträgen gemäss Art. 33 Abs. 6 lit. b. MWSTG sofort umgesetzt und auch im neuen Gesetz entsprechend verankert wird.
3. Zur Beseitigung der Blockierung der Zusammenarbeit unter den Gemeinwesen erwarten wir zudem, dass nicht nur Leistungen innerhalb sondern auch zwischen den Gemeinwesen künftig von der Steuer ausgenommen sind.

Anhang

Stucky begründete seinen Antrag damals wie folgt:

„In letzter Zeit ist die öffentliche Hand ja mehr und mehr dazu übergegangen, statt Subventionen zu zahlen, Leistungsaufträge zu erteilen und diese dann teilweise mit einem festen Betrag und teilweise mit einem Betrag, der von dieser Leistung abhängig gemacht wird, abzugelten. Nun hat die Eidgenössische Steuerverwaltung diese Leistungsaufträge zu Mandaten erklärt und gesagt, wenn die öffentliche Hand ein Mandat gebe, dann unterstehe sie der Steuerpflicht, weil es ja Leistung und Gegenleistung enthalte. Aber man muss die Sache anders sehen, dass nämlich anstelle einer Subvention eine Zahlung der öffentlichen Hand erfolgt. Das beste Beispiel, das an uns herangetragen wurde – all die Beispiele haben auch dazu geführt, dass wir das Problem etwas genauer angesehen haben -, ist wahrscheinlich dasjenige der öffentlichen Ausgleichskassen. Diese rechnen nicht nur die AHV oder die IV ab, sondern erledigen noch die ihnen übertragenen Aufgaben der beruflichen Aus- und Weiterbildung und weitere. Hier hat nun die Steuerverwaltung herausgefunden, dass die Wahrnehmung dieser Aufgaben steuerpflichtig sei. Ich bin fest überzeugt, dass niemand in diesem Saal je daran gedacht hat, dass die Ausgleichskassen nun plötzlich steuerpflichtig werden sollen. Es sind aber ganz deutlich Leistungsaufträge, die den Ausgleichskassen im Rahmen des AHV-Gesetzes übertragen wurden, z.B. in Artikel 130 Absatz 1. Wir müssen nun eine Ordnung finden, bei der keine Steuerpflicht mehr besteht. Wir haben sie gefunden, indem Leistungsaufträge der öffentlichen Hand der Subvention gleichgestellt werden. Wie die Subventionen sind folglich auch Leistungsaufträge der Steuerpflicht nicht mehr unterstellt. Auf eine kurze Formel gebracht: Leistungsauftragsentgelte sind gleich Subventionen. Das ist eine Änderung, die natürlich enorme Auswirkungen auf alle möglichen Bereiche hat.“

(Amtl. Bull. Nationalrat 1999, S. 819)