

**KONFERENZ DER KANTONALEN
FINANZDIREKTORINNEN
UND FINANZDIREKTOREN**

An die Mitglieder der Kommission für
Wirtschaft und Abgaben des
Nationalrats

Bern, 23. August 2010

08.053 Vereinfachung der Mehrwertsteuer – Vorlage B

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Nationalrätinnen und Nationalräte

Am 24. Juni 2010 publizierte der Bundesrat die Zusatzbotschaft sowie den Bericht vom 28. Mai 2010 mit zwei Varianten zu oben erwähntem Geschäft, das Ihre Kommission am 30./31. August 2010 beraten wird. Für den Fall, dass Sie überhaupt auf die Vorlage eintreten, nehmen wir in Abstimmung mit der **Konferenz der Gesundheitsdirektorinnen und Gesundheitsdirektoren (GDK), der Konferenz der Erziehungsdirektoren (EDK) sowie der Konferenz der Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK)** dazu wie folgt Stellung:

Antrag 1: Sollten Sie auf die Vorlage eintreten, so beantragen wir, das vom Bundesrat vorgeschlagene Einheitssatzmodell mit der Abschaffung von 21 der heute geltenden 29 Ausnahmen abzulehnen und stattdessen die **Variante 2** „Einheitssatzmodell ohne Aufhebung von Steuerausnahmen“ gemäss Bericht weiterzuverfolgen.

Begründung:

- Bereits im **Vernehmlassungsverfahren** 2007 sprachen wir uns in Abstimmung mit den vorerwähnten Konferenzen in unserer Stellungnahme vom 31. Mai 2007 sowie anlässlich der **Anhörung** der FDK und der GDK vor Ihrer Kommission vom 25./26. August 2008 gegen die Abschaffung der Ausnahmen namentlich des Gesundheits-, Sozial- und Bildungswesens und für das Variante 2 entsprechende Modell Einheitssatz mit Beibehaltung der heutigen Ausnahmen aus.¹
- Die Kantone sind nicht Steuersubjekte wie dies Unternehmen sind. Die Kantone sind in unserem föderalistischen Staat souverän mit eigener Steuerhoheit, die

¹ Vgl. http://www.fdk-cdf.ch/vn_mehrsteuerrevision.pdf und http://www.fdk-cdf.ch/080825_mwst_wak-n_hearing_ref_chw_def_d.pdf.

durch hoheitliches Handeln Aufgaben wahrnehmen. Die Einführung der Mehrwertsteuer führte zu einer finanziellen Mehrbelastung der Kantone und Gemeinden und zu entsprechenden Mehreinnahmen des Bundes. Diese werden bei einer zurückhaltenden Schätzung auf mindestens 2 Milliarden Franken geschätzt. Andere Schätzungen sprechen von 4 Milliarden Franken, je nachdem, wie man die Grenze des öffentlichen Sektors der Kantone und Gemeinden zieht. Es ist äusserst problematisch, dass mit der Mehrwertsteuer öffentliche Aufgaben der Kantone und Gemeinden oder von ihnen subventionierter Organisationen belastet werden, was letztlich die kantonale und kommunale Steuerbelastung erhöht. **Die Besteuerung der einen staatlichen Ebene durch die andere ist unbedingt zu vermeiden, zumindest aber möglichst gering zu halten. Dieser Anforderung entspricht am ehesten Variante 2.**

- Wir rekapitulieren kurz die Gründe, welche gegen die MWST-Pflichtigkeit des **Gesundheits- und Sozialwesens** sprechen:

- *Keine administrative Entlastung, sondern Mehrbelastung:*

Neuen Schätzungen des EFD zufolge, würden rund 21'000 Unternehmen aus dem Gesundheits- und Sozialwesen neu der Mehrwertsteuerpflicht unterstellt. Dadurch würde ein grosser administrativer Aufwand initiiert, was dem Leitmotiv der Mehrwertsteuerreform diametral entgegenläuft.

- *Geringe negative Auswirkungen der taxe occulte für die Unternehmen des Gesundheitswesens:*

Die Aufhebung von Ausnahmen und der reduzierten Steuersätze soll eigentlich aus Effizienz- und Wachstumsüberlegungen erfolgen. Die angeführten Gründe, welche für eine möglichst umfassende Unterstellung aller Branchen unter die MWST-Pflicht sprechen, können jedoch für das Gesundheitswesen kaum gelten gelassen werden: Die *taxe occulte* belastet die Branche weder im Binnenmarkt (keine Wettbewerbsverzerrungen) noch im - mengenmässig limitierten - internationalen Wettbewerb.

- *Unerwünschte sozialpolitische und fiskalische Belastung:*

Eine Erhebung der Mehrwertsteuer im Gesundheits- und Sozialwesen führt zu einer Erhöhung der Krankenkassenprämien. Gemäss Berechnungen der Eidg. Steuerverwaltung von 2007 beläuft sich die Erhöhung auf 4%.² In der Folge rechnet das Bundesamt für Gesundheitswesen aufgrund der überdurchschnittlichen Kostenentwicklung im Gesundheitswesen mit einer MWST-bedingten jährlichen Prämiensteigerung von 0.3%. Dies ist sozialpolitisch unerwünscht und läuft Bestrebungen zuwider, die Prämienentwicklung zu bremsen.

Der grösste Teil der Leistungen wird über das Gemeinwesen finanziert, also über eine Sozialversicherung und über öffentliche Beiträge. Diese Bereiche (teilweise oder vollständig) fiskalisch abzuschöpfen, ist ein aufwendiges Nullsummenspiel.

² Die vorliegende Zusatzbotschaft ist diesbezüglich weniger präzise und beziffert einzig die erwartete Erhöhung der Konsumentenpreise um 3.1%.

- Gründe, welche gegen die Aufhebung der Steuerausnahme für Leistungen im **Bereich der Kultur** sprechen:
 - *Administrative Mehrbelastung behindert ehrenamtliches Engagement:*

Von einer Ausweitung der MWST-Pflicht wären vor allem kleine und mittlere – nicht gewinnorientierte, ehrenamtlich geführte – Veranstalter im Kulturbereich direkt betroffen. Diese Veranstalter beleben das lokale und regionale Kulturleben in entscheidender Weise, in dem sie einen kulturellen Angebotsteppich betreuen und damit einen wichtigen Beitrag zur kulturellen Vermittlung leisten sowie einen niederschweligen Zugang zu kulturellen Angeboten bieten. Dies kann einen Beitrag an die Integration und Sozialisation auch kulturferner Schichten leisten, da diese von der sog. Hochkultur (Theaterhäuser, Konzerthäuser, Opernhäuser) nur schwer erreicht werden. Viele dieser Veranstaltungen können aber nur dank ehrenamtlichen Engagements überhaupt durchgeführt werden.

Gerade diese Veranstalter könnten die mit einer MWST-Pflicht verbundenen Mehraufwendungen mangels (genügendem) Gewinn nicht selber tragen, ein Ausgleich dieser Mehraufwendungen durch die öffentliche Hand, welche den Kulturbereich massgeblich subventioniert kann – vgl. die Ausführungen unter Punkt 2 – nicht erwartet werden. Eine Überwälzung auf die Kunden hätte zweifellos ein Rückgang des Konsums kultureller Leistungen zur Folge, was längerfristig zu einem Rückgang kultureller Angebote führen würde. Zudem würde die Pflicht zur MWST-Abrechnung eine "Bürokratisierung" mit sich bringen, die das ehrenamtliche Engagement im Kulturbereich zusätzlich erschweren dürfte.
 - *Schwächung des lokalen und regionalen Kulturlebens und -schaffens:*

Wo immer der MWST-Satz liegen würde, angesichts der gegenwärtigen Finanzlage ist es sehr fraglich, ob die öffentliche Hand (Kantone und Gemeinden) eine Ausweitung der MWST-Pflicht und damit eine Schmälerung der tatsächlichen Unterstützungssumme um den jeweiligen MWST-Satz würde kompensieren können. Es wäre wohl eher damit zu rechnen, dass sich die reale Unterstützungssumme um den jeweiligen MWST-Satz reduzieren würde. Dies mag auf den ersten Blick nicht erheblich erscheinen, spielt aber gerade im kleinen und mittleren Bereich eine wesentliche Rolle, da angesichts der oft nur lokalen und regionalen Ausstrahlung der jeweiligen Veranstaltung nur schwierig neue, d.h. zusätzliche Sponsoren gewonnen werden können. Aus diesem Grund ist eine Überwälzung der Kosten auf die Eintrittspreise ebenso problematisch. Im lokalen und regionalen sowie niederschweligen Bereich können Preiserhöhungen weit weniger gut auf die Kundschaft überwältigt werden, ohne dass ein Rückgang des Konsums von kulturellen Leistungen befürchtet werden müsste.
- Gründe, welche gegen die Aufhebung der Steuerausnahme für den Leistungen im Bereich **Bildung und Forschung** sprechen:
 - *Die heute geltenden Regelungen betreffend die Besteuerung von Bildungs- und Forschungsleistungen respektieren den Verfassungsauftrag für Bildung und Forschung:*

Bildungsleistungen öffentlich-rechtlicher und privater Natur sind gemäss heutiger Regelung dann von der Steuer ausgenommen, wenn das in erster Linie verfolgte Ziel die Vermittlung von Wissen ist. Im Bereich der öffentlichen Bildung kann zudem nicht von einem steuerbaren Leistungsaustausch zwischen Anbieter und Konsument gesprochen werden: öffentlich-

rechtlichen Leistungen im Bereich Bildung und Forschung dienen nicht der Erzielung eines zu versteuernden Mehrwerts, sondern sind Leistungen zur Erfüllung einer in Bundesrecht, in interkantonalem und kantonalem Recht verankerten gesetzlichen Pflicht.

- *Das auf Grundlage des bestehenden Rechts geschaffene Gleichgewicht zwischen dem Verfassungsauftrag für Bildung und Forschung einerseits und dem Anliegen der MWST andererseits nicht verändern:*

Mit Art. 13 MWSTV betreffend die Bildungs- und Forschungsk Kooperationen und mit der neu ausgearbeiteten Branchenbroschüre Bildung, in Anwendung derer von der Steuer ausgenommene Bildungsleistungen und steuerbare Bildungsleistungen problemlos auseinandergehalten werden können, wurden hinsichtlich des Verhältnisses von Bildung und MWST-Pflicht grosse Fortschritte erzielt. Die in Zusammenarbeit von Bund und Kantonen erarbeiteten Rechtsgrundlagen bzw. Materialien schaffen ein Gleichgewicht zwischen dem Verfassungsauftrag Bildung und Forschung und den damit verbundenen – und über Steuergelder finanzierten – Aufgaben der Kantone und Kommunen einerseits und dem Anliegen, die Leistungen ohne Wissensvermittlung der MWST-Pflicht zu unterstellen, andererseits. Die heutige Regelung trägt somit viel dazu bei, dass der Zugang zur Bildung nicht mit Mehrwertsteuern zusätzlich verteuert und für sozial benachteiligte finanzschwache Bevölkerungsteile erschwert wird. Dieses über eine lange Zeitdauer hinweg erarbeitete Gleichgewicht sollte auch unter Berücksichtigung des Aspekts der Rechtssicherheit nicht ohne Not verändert werden.

- *Der Leistungsaustausch im Rahmen der Kooperation von Forschung und Bildung im Hochschulbereich darf nicht mit MWST-Abgaben belastet werden:*

In jahrelangen Verhandlungen zwischen Bildungsdachorganisationen und ESTV wurde erreicht, dass Leistungen zwischen Bildungs- und Forschungsinstitutionen, die an einer Bildungs- und/oder Forschungsk Kooperation beteiligt sind, von der Steuer ausgenommen sind, sofern die Leistung im Rahmen der Kooperation erfolgt. Damit wurde das seit Jahren angestrebte Ziel, dass die Hochschulen aufgrund von Zusammenarbeiten nicht mit zusätzlicher Mehrwertsteuer belastet sein sollen, erreicht. Nachdem in der Hochschulpolitik des Bundes (finanzielle Unterstützung von Kooperationsprojekten) die Zusammenarbeit von Bildungs- und Forschungsinstitutionen verlangt wird, ist an diesem Grundsatz – auch aus Gründen der Rechtssicherheit – unbedingt festzuhalten.

- *Erhebliche Mehrbelastung der öffentlichen und der privaten Bildung ist aus sozialpolitischen Gründen zu vermeiden:*

Wenn alle diejenigen Leistungen, welche in der neuen Branchenbroschüre Bildung als von der Steuer ausgenommen definiert werden, neu zu steuerbaren Leistungen werden, so hat dies eine erhebliche Mehrbelastung der Bildung insgesamt, also auch der öffentlichen Bildung zur Folge. Der Hinweis unter Ziffer 3.3.2.2 der Zusatzbotschaft bzw. Ziffer 7.1.2 des Berichts des Bundesrates, „die öffentliche Bildung bleibe weitestgehend von der Steuer ausgenommen, da für ihre Leistungen in der Regel kein Entgelt geleistet werde“, ist schlicht falsch, wenn künftig Schulgelder, Studiengebühren, Prüfungsgebühren, Elternbeiträge an Gemeinwesen, Ausbildungsbeiträge usw., die alle auch Teil des Systems der öffentlichen Bildung darstellen, als steuerbare Bildungsleistungen bezeichnet werden.

Die öffentliche Hand wird die durch die neue MWST-Belastung entstehenden Kosten nicht selber tragen können, sie wird sie auf die Leistungsbezüger überwälzen müssen. Daraus resultiert für die einzelnen Haushalte nicht nur eine wesentlich höhere Mehrbelastung als die in der Zusatzbotschaft/Bericht des Bundesrates erwähnte Mehrbelastung von 27 Franken (MWST 3,2 %) bzw. 41 Franken (Einheitssatz 6,7 %) pro Haushalt und Jahr, darüber hinaus würden die gleichen Leistungsbezüger, welche die öffentliche Bildung mit ihren Steuergeldern finanzieren, bei der Nutzung der von ihr finanzierten Angebote zum zweiten Mal steuerlich belastet.

- *Chancengerechtigkeit beim Bildungskonsums muss erhalten werden:*

Wenn im Bericht des Bundesrates davon ausgegangen wird, dass die „neu der Steuer unterliegenden Bildungsangebote überproportional von finanzstarken Haushalten nachgefragt“ würden, so ist dies in zweierlei Hinsicht falsch: Erstens geht die damit verbundene Aussage, dass die neuen steuerbaren Umsätze nur die privaten Bildungsleistungen betreffen würden, gemäss den Ausführungen unter Punkt 2 völlig an der Realität vorbei, zweitens ist auch die mit dieser Begründung verbundene Aussage, private Ausbildungsangebote würden nur von der finanzstarken Bevölkerungsgruppe genutzt, falsch. Insbesondere im Weiterbildungs- und Fortbildungsbereich wie auch im Freizeitbereich werden die privaten Angebote gerade von nicht bzw. wenig finanzstarken Personen zur beruflichen oder persönlichen Weiterqualifizierung (und damit zur Sicherung des beruflichen Fortkommens bzw. um die beruflichen Aufstiegschancen zu erhöhen) oder zur Freizeitgestaltung (z.B. Sport zur Erhaltung der Gesundheit) genutzt. Der Zugang zur entsprechenden Angeboten – seien es private oder öffentliche Angebote – muss in finanzieller Hinsicht mitunter auch im Hinblick auf die Chancengerechtigkeit niederschwellig gehalten werden. Eine Verteuerung der Angebote als Folge der zusätzlichen steuerlichen Belastung hätte zweifellos einen Rückgang des Konsums entsprechender Bildungsleistungen durch finanzschwache Bevölkerungsteile zur Folge. Eine Folge, welche sich das Bildungsland Schweiz, das sich ab 2011 als Vollmitglied am EU-Programm „lifelong learning“ beteiligt, kaum leisten kann.

- Die **Bewertung der Variante 1 (Antrag Bundesrat)** in der Tabelle auf S. 17 der Zusatzbotschaft **teilen wir nicht**. Allein die in der Botschaft erwähnten, für uns nicht nachvollziehbaren Zahlen zu den Auswirkungen auf die Kantone zeigen, dass die Variante 1 nicht mit „0“ (neutral) bewertet werden darf, sondern infolge der Mehrbelastungen der Kantone klar negativ zu bewerten ist. Ebenso sind die Auswirkungen der Variante 1 auf die Gemeinden zu positiv dargestellt: Gemeinden kommen nicht nur in den Genuss der Entlastungen infolge der MWST-Satzreduktion, sondern haben auch Mehrbelastungen zu gewärtigen, sei es aus der Unterstellung des Gesundheits- und Sozialwesens (z.B. Mitfinanzierung von Spitälern, Pflegeheimen, Behinderteninstitutionen, SPITEX, Opferhilfe) sowie des Bildungs- und Kulturbereichs, in welchen den Gemeinden eine namhafte Finanzierungsfunktion obliegt
- Der Verzicht auf die Abschaffung von Ausnahmen bewahrt die strukturelle **Kompatibilität der schweizerischen MWST mit dem Recht der EU**. Üblicherweise pflegt der Bundesrat der Vereinbarkeit mit dem europäischen Recht einen grossen Stellenwert beizumessen. Umso bemerkenswerter ist es, wie er sich im vorliegenden Fall darüber hinwegsetzt.

Antrag 2: Sollten Sie auf die Vorlage eintreten, so beantragen wir, Art. 21 Abs. 2 Ziff. 28 MWSTG so zu präzisieren, dass Leistungen, die von Organisationseinheiten erbracht werden, welche in der Trägerschaft von zwei und mehreren Gemeinwesen sind, auch als **Leistungen innerhalb des gleichen Gemeinwesens** qualifizieren.

Begründung:

Der Gesetzgeber hat es zwar entgegen unserem Antrag³ abgelehnt, Leistungen zwischen Gemeinwesen von der MWST-Pflicht auszunehmen. Es entspricht jedoch nicht dem Willen des Gesetzgebers, sinnvolle und betriebswirtschaftlich effiziente Kooperationen von Gemeinwesen zu behindern. Die restriktive Umsetzung durch den Verordnungsgeber in Art. 38 MWSTV sowie eine entsprechende Praxis der ESTV machen es erforderlich, dass der Gesetzgeber seinen Willen präzisiert, so dass Zusammenschlüsse von zwei oder mehreren Gemeinwesen zur Schaffung einer gemeinsamen Organisationseinheit nicht behindert werden.

Antrag 3: Sollten Sie auf die Vorlage eintreten, so beantragen wir, auf die in Art. 111 MWSTG neu eingeführte **Konkursprivilegierung** von MWST-Forderungen zurückzukommen.

Begründung:

Die Einreihung von MWST-Forderungen in die zweite Klasse privilegiert MWST-Steuerforderungen auf Kosten anderer Dritt-Klass-Gläubiger, namentlich auch solcher von Kantonen und Gemeinden. Sie erschwert Sanierungen und läuft der angestrebten Straffung der Privilegienordnung zuwider. Im Zusammenhang mit Teil A der MWST-Reform unterblieb die parlamentarische Beratung dieser Neuerung. Sie verdient es, nachgeholt zu werden.

Eventualantrag 1: Sollten Sie auf die Vorlage eintreten und trotz Ablehnung durch die Kantone einer Variante den Vorzug geben, welche das Gesundheits- und Sozialwesen der MWST-Pflicht unterstellt, beantragen wir, gesetzgeberisch unbedingt sicherzustellen, dass die **kantonalen und kommunalen sozialversicherungsrechtlichen Beiträge an das Gesundheits- und Sozialwesen weiterhin als Nicht-Entgelte** im Sinne von Art. 18 Abs. 2 MWSTG behandelt werden.

Begründung:

Mit der Revision des MWST-Gesetzes von 2008 verblieb eine Unsicherheit bezüglich der steuerlichen Behandlung von sozialversicherungsrechtlichen Beiträgen der Kantone und Gemeinden an Spitäler, Pflegeheime und Spitex-Organisationen: Zwar wurde in Art. 18 Abs. 2 MWSTG durch den Gesetzgeber eigentlich ausreichend klar gestellt, dass „Subventionen und andere öffentlich-rechtliche Beiträge, auch wenn sie gestützt auf einen Leistungsauftrag oder eine Programmvereinbarung gemäss Artikel 46 Abs. 2 der Bundesverfassung ausgerichtet werden“ nicht als Entgelt gelten. Demgegenüber ist aufgrund

³ http://www.fdk-cdf.ch/090326_mwst_stn_fdk_an_wak-s_uz_d.pdf.

- der Einschränkung in Art. 18 Abs. 2 MWSTG "*Mangels Leistung* gelten (...)";
- den Erläuterungen zu dieser Novelle⁴;
- der Erfahrungen mit der Praxis der ESTV, insbesondere in Verbindung mit Art. 29 MWSTV

zu befürchten, dass die leistungsbezogenen Beiträge der Kantone und Gemeinden an Spitäler, Pflegeheime und Spitex-Organisationen als Entgelte betrachtet und bei Aufhebung der Ausnahme neu der MWST unterstellt wären. Damit würde der Bund (zusätzlich zu den Leistungen der OKP) auch die kantonalen und kommunalen Beiträge steuerlich belasten.

Eventualantrag 2: Sollten Sie auf die Vorlage eintreten und trotz Ablehnung durch die Kantone einer Variante den Vorzug geben, welche eine Ausweitung der MWST-Pflicht im Kulturbereich nach sich zieht, beantragen wir, gesetzgeberisch unbedingt sicherzustellen, dass für den **Kulturbereich eine erhöhte Umsatzgrenze** für die Befreiung von der Steuerpflicht festgelegt wird. Diese Umsatzgrenze ist wie beim Sport bei (mindestens) 300'000 Franken festzulegen.

Begründung:

Es ist angesichts der Leistungen der Kultur im Bereich des ehrenamtlichen Engagements und der Vermittlung kultureller Werte nicht ersichtlich, weshalb die für Sportvereine und –verbände geplante erhöhte Umsatzgrenze nicht auch für den Kulturbereich gelten soll. Eine Ungleichbehandlung zwischen Kultur und Sport ist daher abzulehnen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen in Ihren Beratungen.

Freundliche Grüsse

KONFERENZ DER KANTONALEN FINANZDIREKTORINNEN UND FINANZDIREKTOREN

Der Präsident:



Christian Wanner

Der Sekretär:



Dr. Andreas Huber-Schlatter

⁴ "Absatz 2 nennt exemplifikatorisch Mittelflüsse, welche grundsätzlich ausserhalb des Anwendungsbereichs der MWST liegen, bei denen es an einer inneren wirtschaftlichen Verknüpfung mit einer Leistung im mehrwertsteuerlichen Sinne fehlt."

Kopie

- Sekretariat WAK
- Bundesrat Hans-Rudolf Merz, Vorsteher EFD
- Urs Ursprung, Direktor ESTV
- Mitglieder FDK
- Sekretariate GDK, EDK, SODK, KdK