

Tätigkeit und Zielsetzungen der Fachkommission Mehrwertsteuer

Das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement hat im Frühjahr 1972 einer aus Vertretern der Finanzwissenschaft, der Wirtschaft und der Verwaltung zusammengesetzten Fachkommission den Auftrag erteilt, die technischen Aspekte einer Umsatzsteuer nach dem Mehrwertprinzip abzuklären, wobei sowohl die Möglichkeiten

- einer umfassenden Mehrwertsteuer, aber ohne Land- und Forstwirtschaft sowie gewerbliche Kleinbetriebe,

als auch

- einer nach Objekt und Zahl der Steuerpflichtigen limitierten Mehrwertsteuer geprüft werden sollten. Bei dieser limitierten Mehrwertsteuer würden neben der Land- und Forstwirtschaft und den Kleinstbetrieben noch weitere Unternehmen von der Abrechnungspflicht ausgenommen sein.

Die Fachkommission wurde neben dem eingangs umschriebenen Auftrag auch damit betraut, den Text einer entsprechenden Verfassungsbestimmung vorzubereiten. Dagegen hatte sie sich weder mit den politischen Aspekten eines Systemwechsels bei der Umsatzsteuer, noch mit den künftigen Steuersätzen und dem Zeitpunkt der Einführung der Mehrwertsteuer zu befassen. Die Kommission liess es sich von Anfang an angelegen sein, als Ersatz für die seit 1941 bestehende und längst zu einem feststehenden Bestandteil unserer Fiskalordnung gewordene Warenumsatzsteuer, die den Vorzug grosser Einfachheit und leichter Praktikabilität aufweist, eine Lösung zu finden, die im Rahmen des Möglichen diese Vorzüge beibehält und weder der Wirtschaft, d.h. dem Steuerpflichtigen, noch den Steuerbehörden schwere bis unzumutbare administrative Mehrarbeit verursacht.

Die geltende Warenumsatzsteuer belastet, wie ihr Name sagt, nur die Umsätze von Waren, nicht aber die Dienstleistungen, womit das ganze Dienstleistungsgewerbe und die liberalen Berufe steuerfrei bleiben. Zudem sind die Güter des lebensnotwendigen Konsums, u.a. alle Esswaren, und eine grosse Zahl anderer Güter des täglichen Bedarfs gemäss einer Freiliste, die im Verlauf der Jahrzehnte wesentliche Erweiterungen erfahren hat, von der WUST befreit, was neben den direkten sozialen Auswirkungen für die Konsumenten zur praktischen Befreiung der Landwirtschaft von dieser Abgabe geführt hat. Dank dieser Einschränkungen und der Festsetzung einer jährlichen Mindest-Umsatzgrenze von 35'000 Franken sowie der Ausklammerung des reinen Detailhandels konnte die Zahl der abrechnungs- und steuerpflichtigen Firmen in bescheidenen Grenzen gehalten werden. Sie beträgt heute rund 85'000 umsatzsteuerpflichtige Firmen.

Die Nachteile dieser Regelung sind darin zu erblicken, dass die WUST nur eine partielle Verbrauchssteuer darstellt. Solange die Steuersätze niedrig gehalten werden können, sind die Unebenheiten und sozialen Unbilligkeiten tragbar, wenn auch die fortschreitende Verengung der Basis der Steuer notwendigerweise deren Einträglichkeit beeinträchtigt hat. Die Ausklammerung des Detailhandels führte zudem zur weiteren Komplikation, dass Fabrikanten und Engros-Händler für ihre Lieferungen an Konsumenten die Detailsteuer von heute 4,4 Prozent, für solche an Einzelhändler aber die Engros-Steuer von 6,6 Prozent zu entrichten haben. Eine gleichmässige Belastung des Detailpreises wird aber nur dann erreicht, wenn der Handelszuschlag zum Engros-Preis tatsächlich 50 Prozent, d.h. die Brutto-Gewinnmarge vom Detailpreis $33 \frac{1}{3}$ Prozent ausmacht. Bei anderen Margen treten Belastungsungleichheiten ein.

In ihrer heutigen Ausgestaltung erfüllt die WUST das steuerpolitische Postulat der Wettbewerbsneutralität nicht oder nur in sehr unvollkommener Weise. Die unter Grossisten abgewickelten Umsätze von Handelswaren und Werkstoffen bleiben bei Vorliegen der Gros-

sistenerklärung steuerfrei. Dagegen unterliegen die Anlagegüter und Betriebsmittel des Unternehmers der Besteuerung. Die WUST bildet deshalb eine Mischung von Konsum- und von Investitionssteuer. Diese Vorbelastung der Produktionsmittel, die sog. "taxe occulte", überträgt sich als Kostenfaktor auf die Preise sämtlicher Güter und Leistungen, auch der steuerfreien Waren, und wirkt in unterschiedlichem Ausmass wettbewerbsverzerrend, sowohl am Binnen- als auch am Aussenmarkt.

Theoretisch enthält die heutige WUST noch gewisse fiskalische Reserven, insbesondere im Hinblick auf eine Ausdehnung des Steuerobjektes. Abgesehen von den politischen Schwierigkeiten einer Einschränkung der geltenden Freiliste führt aber jede Ausweitung des Steuerobjektes zu einer Erhöhung der Zahl der steuerpflichtigen Unternehmungen und damit auch des administrativen Aufwandes.

An der Spitze der Arbeiten der Fachkommission stand die Ueberlegung, dass das heutige Veranlagungs-Verfahren der WUST bei einer weiteren Anhebung der Sätze dem Bund nur um den Preis wachsender wirtschaftlicher Wettbewerbsverzerrungen die benötigten Mehreinnahmen zu beschaffen vermag. Die Umsatzsteuer als Belastung der Einkommensverwendung soll grundsätzlich im Vergleich zum Preis des Endproduktes gleich sein, unabhängig von der Kürze oder Länge des Produktions- und Verteilungsweges. Die Wettbewerbsverhältnisse unter den am Umsatz beteiligten Firmen dürfen durch die Art der Steuerveranlagung nicht oder nur in geringem Umfang beeinflusst und verändert werden. Die Wettbewerbsneutralität soll auch für das Import- und Exportgeschäft gewährleistet sein (Bestimmungsland-Prinzip).

Zum Postulat der Wettbewerbsneutralität tritt jenes der grösstmöglichen Rationalität von Steuerveranlagung und Steuerbezug hinzu (Einfachheit für Steuerpflichtige und Verwaltung, möglichst kleiner Kreis von Steuerpflichtigen). Die z.T. gegensätzlichen Erfordernisse der grösstmöglichen Rationalität und der Wettbewerbsneutralität sind von der Kommission sorgfältig

gegeneinander abgewogen worden, um eine optimale Lösung zu erreichen. Vor die Frage umfassende oder limitierte Mehrwertsteuer gestellt, hat die Fachkommission einmütig der zweitgenannten Möglichkeit den Vorzug gegeben.

Das Ergebnis der Arbeiten der Fachkommission - der Vorschlag einer den schweizerischen Verhältnissen möglichst angepassten, praktikablen und einfachen Lösung liegt heute vor. Bei einer Gesamtzahl von 360'000 Firmen würden durch das vorgeschlagene System einer limitierten Allphasen-Steuer mit Vorsteuerabzug (Mehrwertsteuer) etwa 150'000 Firmen steuerpflichtig gegenüber der geltenden Ordnung der WUST mit rund 85'000 Steuerpflichtigen. Dieser ins Gewicht fallende Vorteil der geltenden WUST wird nach Auffassung der Fachkommission durch die Nachteile der immer grösser werdenden Wettbewerbsungleichheiten und die starke Einengung des Steuerobjektes mehr als wettgemacht.

Der Uebergang vom heutigen System der Grossistensteuer zu jenem einer limitierten Mehrwertsteuer hat eine Anpassung des Art.41^{ter} BV zur Voraussetzung. Die beabsichtigte Ausdehnung des Steuerobjektes auf Leistungen verlangt Ersetzung des Terminus "Warenumsatzsteuer" durch jenen der "Umsatzsteuer". Die Frage der allfälligen Befristung der Befugnis zur Erhebung der Steuer ist politischer Natur und muss vom Gesetzgeber entschieden werden. Dabei ist immerhin zu bedenken, dass die Steuer teilweise als Ersatz für die durch die Integration verursachten Ausfälle an Zolleinnahmen dienen soll, die den Charakter von Verbrauchsabgaben haben und die von jeher keiner zeitlichen Befristung unterstellt waren. In Absatz 3 von Art.41^{ter} BV muss der Gegenstand der Umsatzbesteuerung auch auf Leistungen ausgedehnt werden.

Der Vorschlag der Kommission für eine neue Kompetenzbestimmung in Art.41^{ter} verzichtet auch auf die Festlegung eines Höchstsatzes, da sich die Kommission - ähnlich wie bei der Frage der Befristung - bewusst ist, dass auch diese Frage auf der politischen Ebene entschieden werden muss. Die aus politischen Gründen kaum vermeidbare Maximierung des Steuersatzes wird sich zudem nach dem künftigen

Finanzbedarf des Bundes, dem errechenbaren Ausmass der Zollaussfälle und nach weiteren politischen Ueberlegungen richten müssen, die nicht in den Aufgabenbereich der Fachkommission fallen.

Die Kommission hat im Zeitraum vom 26. Juni 1972 bis 15. August 1974 drei eintägige und fünf halbtägige Sitzungen abgehalten, während die neun Subkommissionen zu 26 ganz- oder halbtägigen Sitzungen zusammengetreten sind, um Spezialfragen zu behandeln.