

Munter wuchernde Bürokratie

Absurde Lösungen bei der Mehrwertsteuer. Von Frank Marty

Die Reform des Schweizer Mehrwertsteuersystems droht zu scheitern. Das zeigt, wie schwer es Reformvorschläge oft haben, weil die Kosten der Bürokratie schlecht greifbar sind und mit Bürokratieabbau politisch kaum Lorbeeren zu verdienen sind.

Bürokratie ist ein Lieblingsthema in der Politik. Niemand will sie, und doch ist sie allgegenwärtig. Mit jedem neuen Gesetz wächst der schon stattliche Bürokratieberg weiter. Das Gegenteil, die Aufhebung von Gesetzen und der Abbau bürokratischer Lasten, ist die Ausnahme. Revisionen, die für die Wirtschaft und die Unternehmen Entlastungen bringen, sind rar. Die technische Totalrevision des Mehrwertsteuergesetzes von 2010 war in dieser Beziehung ein bemerkenswerter Anlauf. Im Bereich des Formalismus wurde hier ein neuer – einfacher – Standard gesetzt. Er zeigte, dass «weniger mehr ist» und «Mut zur Lücke» sich auszahlt (in Franken und Rappen). Doch leider deutet alles daraufhin, dass der Politik wieder einmal Mut und Wille zur weiteren Umsetzung dieser Einsicht fehlen.

Tausend Seiten Anweisungen

Noch in der Herbstsession wird der Ständerat das sogenannte Zwei-Satz-Modell der Mehrwertsteuer behandeln. Das Modell entstand als Alternative zur erarbeiteten überzeugenden Lösung eines Einheitssatzes. Es sieht im Wesentlichen vor, dass Restaurant- und Beherbergungsleistungen zum tiefen Satz besteuert werden (Wegfall des Beherbergungssatzes, darum Zwei-Satz-Modell). Das Modell, das aufgrund seiner Einnahmehäufung die Anhebung des tiefen Satzes und damit eine stärkere steuerliche Belastung der Lebensmittel zur Folge hätte, war von Anfang an chancenlos. Der Ständerat wird es aller Voraussicht nach genauso ablehnen wie der Nationalrat. Statt einer einfacheren Mehrwertsteuer wird am Ende eines jahrelangen Beratungsprozesses eine Nulllösung stehen. Gesetzgeberischer Leerlauf ist grundsätzlich bedauerlich und hier umso mehr, als eine einfache Mehrwertsteuer für die Unternehmen generell und für die von der Selbstveranlagung besonders betroffenen KMU speziell ein erstrangiges Anliegen ist.

Bürokratieabbau wird wohl nirgends so häufig verlangt wie bei der Mehrwertsteuer. Vier Jahre nach der technischen Totalrevision betragen die Behördenanweisungen wieder weit über tausend

Seiten. Ein Grossteil der Papiere beschreibt, wie die Unternehmen die Mehrzahl der Steuersätze abrechnen müssen und die vielen Ausnahmen anzuwenden haben. Ein einheitlicher Steuersatz sollte hier Klarheit schaffen, so viele Steuerausnahmen wie möglich sollten aufgehoben werden. Das Projekt, der Einheitssatz, war von langer Hand geplant, sorgfältig ausgearbeitet und – das zeigen ähnliche Reformen im Ausland – wäre problemlos umsetzbar. Die Mehrwertsteuer wäre nicht zu einer simplen Bierdeckelsteuer geworden, aber doch sehr viel anwenderfreundlicher, kaum mehr wettbewerbsverzerrend und vor allem viel günstiger. Allein, für diesen grossen Wurf fehlte bisher der Mut.

Übrig bleibt damit noch die Gastrosuisse-Initiative. Das Gastgewerbe strebt seit längerem die Gleichbehandlung der Nahrungsmittel bei der Mehrwertsteuer an. Das Problem der Initiative ist ähnlich wie beim Zwei-Satz-Modell: Ohne Einheitssatz kostet das Anliegen viel Geld (Steuereinsparungen) oder es hat eine höhere Steuerbelastung der Lebensmittel zur Folge. Die Politik hat deshalb einen Gegenvorschlag erarbeitet, der das Ziel der Gleichbehandlung mit weniger Nebenwirkungen erreichen will. Doch der Gegenvorschlag ist wenig tauglich und ein Musterstück an bürokratischer Expansion.

Er sieht vor, dass warm abgegebene Nahrungsmittel neu durchgängig zum Normalsatz von 8% besteuert werden, egal, ob die Nahrungsmittel im Restaurant, Take-away oder Detailhandel abgegeben werden (in letzteren beiden wurde bisher zu 2,5% besteuert). Kalte Nahrungsmittel sollen weiterhin zum tiefen Lebensmittelsatz (2,5%) verkauft werden – ausser im Restaurant. Der Salat zum Mitnehmen würde auf diese Weise wie heute zu 2,5% belastet, der sitzend eingenommene Salatteller zu 8%. Der kalte Caffè macchiato würde am Bahnhofstand unverändert zu 2,5% über den Tresen gehen, der heisse Espresso aber neu zu 8%. Das im Stehen gegessene, gewärmte Sandwich würde ebenfalls neu zu 8% besteuert und damit gleich hoch wie der Vierzähler im Restaurant nebenan.

Wie teuer eine Portion Döner (etwas warm, viel kalt) zu stehen käme, wäre wie vieles andere zu prüfen. Beim Getränkeautomaten wäre die Lösung besonders speziell: Der heisse Kaffee aus der einen Röhre käme zu 8%, die kalte Cola aus der anderen zu 2,5%.

Bei Lösungen wie diesen sind Abgrenzungsprobleme und damit Rechtsunsicherheiten und Abrechnungsfehler vorprogrammiert. Den Standort Schweiz bringen sie nicht um, und auch

die Take-aways und Getränkeautomaten werden überleben. Aber der Aufwand steigt und damit die Kosten für die Unternehmen und die Konsumenten, es wird zusätzliche Kontrollen geben und vor allem: noch mehr Bürokratie.

Viele Ziele, diffuse Kosten

Das Beispiel der Mehrwertsteuer zeigt: Einfache, unbürokratische Lösungen haben es auch deshalb häufig so schwer, weil die Bedienung von Partikularinteressen einerseits besondere, komplizierte Lösungen verlangt, die Kosten der damit verbundenen Bürokratie andererseits verstreut und nicht selten diffus sind und nur mit zusätzlichem Aufwand überhaupt beziffert werden können. Es tragen praktisch niemals alle die ganze bürokratische Last, die komplizierte, überregulierende Gesetze verursachen. Weil sich Bürokratie erst in der Praxis wirklich zeigt, bleibt sie wenig sichtbar und darum für die Politik auch schlecht greifbar und letztlich wenig interessant. So entstehen Gesetze, die alle möglichen Ziele verfolgen, aber wenig praxistauglich sind. Und so wächst die Bürokratie – allen Anfechtungen und Abbauvor-sätzen zum Trotz – munter weiter.

Frank Marty ist für den Bereich Finanzen und Steuern zuständiges Mitglied der Geschäftsleitung des Dachverbandes der Schweizer Wirtschaft, Economiesuisse.