



Tiefere Mehrwertsteuersätze als Steuervergünstigung: Evaluation des reduzierten Satzes für Lebensmittel und verwandte Bereiche

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle hat die tieferen Sätze in der Mehrwertsteuer als Thema einer Evaluation gewählt, weil sie eine wenig transparente Form der Subventionierung darstellen. Die Lebensmittel stellen dabei die umsatzstärkste Gruppe aller Güter und Leistungen dar, die mit dem reduzierten Satz besteuert wird. Die EFK hat die Evaluation im Rahmen einer Arbeitsgruppe der Organisation der obersten Rechnungskontrollbehörden Europas verwirklicht, welche sich ebenfalls mit dieser Problematik befasste. Die Ergebnisse sind von Interesse für die gegenwärtige Gesetzesreform der Mehrwertsteuer, welche unter anderem eine Vereinfachung der Satzstruktur anstrebt.

Die steuerliche Vergünstigung für ausgewählte Lebensmittel hat der Bundesrat 1941 im Rahmen der Warenumsatzsteuer eingeführt, als die Ausgaben für Nahrungsmittel über 35% aller Haushaltsausgaben betragen und kinderreiche Grossfamilien üblich waren. Mit dieser Massnahme sollten einkommensschwächere Haushalte steuerlich entlastet werden, da sie für Grundnahrungsmittel grössere Anteile ihres Einkommens ausgaben als wohlhabende Haushalte. Die steuerliche Vergünstigung wurde bis 1959 auf sämtliche Esswaren und alkoholfreien Getränke ausgedehnt und mit dem Übergang zur Mehrwertsteuer 1995 in der Form des reduzierten Satzes für Lebensmittel weitergeführt. Heute tätigt der durchschnittliche Haushalt noch 8% seiner Ausgaben für Lebensmittel, also rund einen Viertel des Ausgabenanteils von 1941. Entsprechend hat die Steuervergünstigung drei Viertel ihrer Bedeutung eingebüsst. Weil die Lebensmittel auch heute noch einen grossen Teil aller tiefer besteuerten Umsätze generieren, schmälert der Rückgang der Lebensmittelausgaben die Umverteilungswirkung der differenzierten Steuersätze wesentlich. Die verbliebene soziale Ausgleichswirkung der Steuervergünstigung kann wirtschaftlicher über die Individuellen Prämienverbilligungen (IPV) erreicht werden, welche 1996 eingeführt wurden und ebenfalls einkommensschwächere Haushalte entlasten. Die bessere Wirtschaftlichkeit betrifft sowohl die Effizienz als auch die Effektivität:

Effizienzvergleich tiefere MWST-Sätze / Individuelle Prämienverbilligung: Die verschiedenen Steuersätze schaffen Abgrenzungsprobleme zwischen steuerbaren Leistungen, die unterschiedlichen Sätzen unterliegen. Solche Abgrenzungsprobleme laden die Steuerpflichtigen zu Missklassifikationen von Umsätzen ein. Diese Problematik besteht beispielsweise bei Gastronomiebetrieben, wenn "In-Haus"-Umsätze statt zum Normalsatz zum reduzierten Satz abgerechnet werden, was nur beim Verkauf über die Gasse erlaubt wäre. Die Eidgenössische Steuerverwaltung erleidet wegen solcher Missklassifikationen von Umsätzen Einnahmehausfälle von jährlich rund 45 Millionen Franken. Dazu kommen 8 bis 13 Millionen Franken zusätzlicher Personalaufwand der Hauptabteilung Mehrwertsteuer, da 10% bis 15% ihres Personalbestandes durch den Mehraufwand absorbiert wird, der wegen der verschiedenen Steuersätze und den Ausnahmen entsteht. Den mehrwertsteuerpflichtigen Unternehmen verursacht die Satzdifferenzierung administrative Mehrkosten von schätzungsweise 58 Millionen Franken pro Jahr.

Im Vergleich dazu verursachen gezielte Zahlungen an Bedürftige im Rahmen der Individuellen Prämienverbilligungen (IPV) zusätzliche Administrationskosten von höchstens 3 Millionen Franken für

Kantone und Krankenversicherer, sofern die Kantone dabei gleich vorgehen wie bei den bestehenden IPV.

Effektivitätsvergleich tiefere MWST-Sätze / Individuelle Prämienverbilligung: Die Verbilligung der Krankenkassenprämien ist zielgenauer als die tieferen Mehrwertsteuersätze. Zwar werden in einzelnen Kantonen die Prämien von Kindern ohne Berücksichtigung des elterlichen Einkommens verbilligt, und die Kantone ermitteln die Anspruchsberechtigung nach unterschiedlichen Einkommenskategorien (Bruttoeinkommen, Bruttoeinkommen nach spezifischen Abzügen, Reineinkommen, steuerbares Einkommen). Diese Unterschiede in der Berücksichtigung der wirtschaftlichen Lage der Begünstigten wiegen jedoch leicht im Vergleich zu den tieferen MWST-Sätzen, bei denen dies lediglich durch statistische Durchschnittswerte der Konsummuster geschieht. Erleichterungen in der Konsumsteuer entlasten sowohl wohlhabende Haushalte als auch Leute mit tiefem Einkommen.

Im Weiteren hängt die Weitergabe des Steuervorteils von den Unternehmen an die Konsumenten von den Angebots- und Nachfrageverhältnissen ab. Verschiedene Fallbeispiele zeigen, dass die steuerpflichtigen Unternehmen sowohl tiefere Sätze als auch die Steuer selber nur teilweise über die Endpreise an die Verbraucher weitergeben bzw. weitergeben können. Bei den Individuellen Prämienverbilligungen besteht diese Problematik der effektiven Weitergabe an die Begünstigten nicht, denn weder Kantone noch Krankenversicherer haben die Möglichkeit, die Gelder der Begünstigten für sich zu behalten.

Diese Vergleiche sprechen dafür, politisch ungewollte Belastungswirkungen der Mehrwertsteuer nicht länger mit der Steuervergünstigung für Lebensmittel, sondern über zusätzliche Prämienverbilligungen für die Grundversicherung auszugleichen. Dass dies nicht bereits geschieht, erklärt sich die Eidgenössische Finanzkontrolle damit, dass die Individuellen Prämienverbilligungen 1996 eingeführt wurden, also ein Jahr nach dem Übergang von der Warenumsatz- zur Mehrwertsteuer. Vor 1996 gab es auf Bundesebene kein einfach einzusetzendes Instrument, mit dem die unerwünschte Belastungswirkung der Steuer bei den einkommensschwächsten Haushalten hätte kompensiert werden können, weil beispielsweise die Ergänzungsleistungen einen deutlich anderen Empfängerkreis ansprechen.