



21. Januar 2020

Bericht zur Umsetzung der Pa.lv. 19.413 an die KVF-S

Zusammenfassung

Die Parlamentarische Initiative Wicki (19.413), «RTVG. Keine Doppelbesteuerung von Arbeitsgemeinschaften» verlangt, Doppelzahlungen des Umsatzes bei der Unternehmensabgabe für Radio und Fernsehen zu eliminieren, indem bestimmte verbundene Unternehmen von der Abgabe ausgenommen werden. Im vorliegenden Bericht wird aufgezeigt, dass die Befreiung von Arbeitsgemeinschaften wie auch anderen einfachen Gesellschaften von der Abgabe möglich wäre, ohne bedeutenden Mehraufwand für die Erhebungsstelle oder die betroffenen Unternehmen und mit relativ geringer Einbusse beim Abgabebetrag. Eine Befreiung von Holdings oder anderen miteinander verbundenen Unternehmen könnte hingegen nur mit einem beträchtlichen, dauerhaften Zusatzaufwand bei der Erhebungsstelle wie bei den betroffenen Unternehmen realisiert werden; es bedürfte neuer gesetzlicher Definitionen und der Ertragsausfall kann nicht abgeschätzt werden. Der Bericht weist ausserdem darauf hin, dass mit der MWST-Gruppe nach Artikel 13 des Bundesgesetzes über die Mehrwertsteuer vom 12. Juni 2009 (MWSTG) bereits eine etablierte und einfache Möglichkeit für verbundene Unternehmen besteht, um die Doppelzahlung von Umsätzen bei der Unternehmensabgabe auszuschliessen.

Inhalt

1	Ausgangslage	2
2	Die Unternehmensabgabe in Kürze	2
2.1	Unternehmensabgabe ersetzt Empfangsgebühr	2
2.2	Einfaches Abgabesystem mit geringem Erhebungsaufwand	2
2.3	Erste Erfahrungen mit Unternehmensabgabe sind positiv	2
2.4	«Doppelzahlungen» des Umsatzes als Systembestandteil	3
3	Ziel der Pa.lv: Keine Doppelzahlung des Umsatzes bei verbundenen Unternehmen	3
4	Wie lässt sich die Pa.lv. umsetzen und wo liegen die Probleme?	3
4.1	Arbeitsgemeinschaften	3
4.2	Einfache Gesellschaften	4
4.3	Dauerhaft miteinander verbundene Unternehmen	4
4.4	MWST-Gruppen	5
5	Lösungsvorschläge für die Umsetzung der Pa.lv.	6
5.1	Arbeitsgemeinschaften von der Abgabe ausnehmen	6
5.2	Alle einfachen Gesellschaften (EG) von der Abgabe ausnehmen	6

1 Ausgangslage

Die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF) hat am 12. August 2019 der Parlamentarischen Initiative Wicki (19.413), «RTVG. Keine Doppelbesteuerung von Arbeitsgemeinschaften» Folge gegeben.¹ Die Initiative verlangt eine Änderung des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG) mit dem Ziel, bei bestimmten Unternehmen Doppelzahlungen des Umsatzes von Unternehmen bei der Festlegung der Unternehmensabgabe für Radio und Fernsehen zu eliminieren bzw. bestimmte Unternehmen von der Unternehmensabgabe zu befreien. An ihrer Sitzung vom 4. November 2019 hat die KVF-Ständerat das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) und die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) beauftragt, in einem Bericht offene Fragen zur Parlamentarischen Initiative und mögliche Lösungen aufzuzeigen. Insbesondere sei im Bericht aufzuzeigen, wie die beantragten Änderungen durch die ESTV umgesetzt werden können.

2 Die Unternehmensabgabe in Kürze

2.1 Unternehmensabgabe ersetzt Empfangsgebühr

Seit Anfang 2019 wird zur Finanzierung des Service public bei Radio und Fernsehen die Abgabe für Radio und Fernsehen erhoben; die Abgabe ersetzt die frühere Empfangsgebühr von Haushalten und Betrieben.

Die Unternehmensabgabe wird bei jeder Person erhoben, die im Mehrwertsteuer-Register eingetragen ist und einen Umsatz von mindestens 500'000 Franken erzielt. Unternehmen, die unter dieser Grenze liegen, bezahlen keine Unternehmensabgabe. Damit sind mehr als drei Viertel alle schweizerischen Unternehmen von der Abgabe befreit.

Die Höhe der Abgabe richtet sich ebenfalls nach dem Umsatz eines Unternehmens. Der Tarif sieht sechs Umsatz-Kategorien vor: die Firmen in der untersten Tarifkategorie entrichten 365 Franken pro Jahr, Unternehmen mit über 1 Milliarde Franken Umsatz bezahlen 35'590 Franken pro Jahr.²

2.2 Einfaches Abgabesystem mit geringem Erhebungsaufwand

Die Erhebung der Abgabe geschieht bei den Haushalten wie bei den Unternehmen auf einfache Weise. Die Erhebung bzw. das in Rechnung stellen der Abgabe durch die ESTV ist vollautomatisiert und die Abgabepflichtigen haben einen geringen Aufwand. Damit wird eine wichtige Anforderung erfüllt, welche das Parlament an das neue Abgabesystem gestellt hatte (vgl. Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen, S. 4977).

Bei der Unternehmensabgabe ist durch die Anknüpfung an das MWST-System der Kreis der Abgabepflichtigen klar definiert, die Abgabepflicht und die Abgabehöhe bemessen sich nach bereits für die MWST erhobenen Daten, die Datenerhebung wie das Inkasso erfolgen zentralisiert durch die ESTV. Eine Meldepflicht der Unternehmen, wie bei der Empfangsgebühr, gibt es im neuen Abgabesystem nicht. Es ist indessen unvermeidlich, dass ein einfaches und effizientes Abgabesystem eine gewisse Schematik beinhaltet und nicht jeden Einzelfall berücksichtigen kann.

2.3 Erste Erfahrungen mit Unternehmensabgabe sind positiv

Im ersten Abgabejahr hat die ESTV rund 132'000 Rechnungen verschickt. Die bisherigen Erfahrungen der ESTV bei der Erhebung der Unternehmensabgabe haben die Erwartungen bestätigt. Die ESTV konnte die Abgabe im ersten Erhebungsjahr aufgrund bereits verfügbaren Daten weitgehend automatisiert und ohne technische Schwierigkeiten erheben. Das Ertragstotal entspricht ziemlich exakt der

¹ KVF-Ständerat am 02.07.2019, KVF-Nationalrat am 12.08.2019

² Das Bundesverwaltungsgericht hat am 5. Dezember 2019 aufgrund einer Beschwerde eines Unternehmens festgestellt, dass der aktuelle Tarif der Unternehmensabgabe das Gebot der Rechtsgleichheit in diesem Fall verletze. Das Gericht empfiehlt dem Bundesrat, den Abgabetarif zeitnah anzupassen..

Prognose von 170 Mio. Franken. Zu erwähnen ist auch die gute Zahlungsmoral: Innert der ordentlichen Zahlungsfrist von zwei Monaten wurden 80 Prozent der Rechnungen beglichen, inzwischen sind 98 Prozent der in Rechnung gestellten Beträge bezahlt. 1'371 Abgabepflichtige (1% der Abgabepflichtigen) mussten betrieben werden.

2.4 «Doppelzahlungen» des Umsatzes als Systembestandteil

Dass dieselbe (Grund-) Leistung in der Wertschöpfungskette über mehrere Unternehmen läuft, ist im Wirtschaftsleben üblich. Bei der Unternehmensabgabe wird bewusst der Umsatz der gesamten Geschäftstätigkeit als Kriterium für die Grösse eines Unternehmens herangezogen. Unternehmen mit weniger als 500'000 Franken Umsatz werden von der Abgabe ganz ausgenommen. Keine Rolle spielt nach geltendem Recht, ob die Unternehmen in derselben Wertschöpfungskette eigentumsmäßig verbunden oder zeitlich befristet tätig sind. Dies gewährleistet eine Gleichbehandlung aller Unternehmen in vergleichbarer Situation.

Diese geltende Regelung kann indessen für bestimmte Konstellationen als stossend empfunden werden, wie dies in Bezug auf Arbeitsgemeinschaften aus der vorliegenden parlamentarischen Initiative hervorgeht. Der Gesetzgeber kann dies mit einer entsprechenden Änderung des RTVG im gewünschten Sinn korrigieren. Zu beachten und möglicherweise auch nicht zu vermeiden ist aber, dass eine gesetzliche Anpassung zugunsten bestimmter Unternehmenskategorien neue Ungleichbehandlungen von Unternehmen schaffen und die automatisierte Umsetzung der Unternehmensabgabe in Frage stellen kann.

3 Ziel der Pa.Iv: Keine Doppelzählung des Umsatzes bei verbundenen Unternehmen

Das Anliegen der Initiative ist es, Umsätze von bestimmten Unternehmen von der Berechnung der Unternehmensabgabe auszunehmen bzw. bestimmte Unternehmen von der Unternehmensabgabe zu befreien. Ausdrücklich genannt werden die Arbeitsgemeinschaften (ARGE). Darüber hinaus werden in der Einleitung des eingereichten Textes, im vorgeschlagenen neuen Gesetzesartikel und in der Begründung – teilweise abweichend – weitere Kategorien von Unternehmen und Umsätzen genannt, die ausgenommen werden sollen: Holdings, dauerhaft miteinander verbundene Unternehmen, zeitlich befristete Unternehmen. Gleichzeitig ist darauf hinzuweisen, dass gemäss Titel, eingereichtem Text und Begründung die Doppelbelastung bzw. *Doppelzählung des Umsatzes* bei bestimmten Unternehmen beseitigt werden soll, der vorgeschlagene Gesetzesartikel dagegen die *Befreiung von bestimmten Unternehmen* von der Abgabe vorsieht, ohne Bezug zur Doppelzählung von Umsätzen.

4 Wie lässt sich die Pa.Iv. umsetzen und wo liegen die Probleme?

4.1 Arbeitsgemeinschaften

Eine ARGE ist eine einfache Gesellschaft, die zur Durchführung eines Projekts (v.a. im Bauwesen) von den am Projekt beteiligten einzelnen Unternehmen gebildet wird. In der Regel läuft es so, dass die einzelnen Gesellschafter der ARGE ihre Leistung am Projekt und die ARGE dann die Gesamtleistung dem Projekt-Auftraggeber in Rechnung stellen. Die Leistung des Gesellschafters fliesst also sowohl bei ihm selbst als auch – als Bestandteil der Gesamtleistung – bei der ARGE in den für die Unternehmensabgabe massgebenden Umsatz ein. Eine ARGE ist wie jede einfache Gesellschaft ein Unternehmen im Sinne der Unternehmensabgabe (nach Art. 70 RTVG) und daher grundsätzlich abgabepflichtig.

Arbeitsgemeinschaften, die mehrwertsteuerpflichtig sind, sind im Datenbestand der ESTV als «ARGE» (communauté de travail, consorzio) registriert. Die ARGE können daher von der ESTV für die Erhebung der Unternehmensabgabe eindeutig identifiziert werden. Die Einstufung als ARGE beruht auf einer Selbstdeklaration der Unternehmen, wofür die Definition nach der SIA-Norm 118 als Richtschnur dient. Im Jahr 2019 mussten 1'250 ARGE eine Unternehmensabgabe entrichten, wobei der Abgabeertrag sich auf 1.22 Mio. Franken belief.

4.2 Einfache Gesellschaften

Die einfache Gesellschaft (EG) ist die vertragsmässige Verbindung von zwei oder mehreren natürlichen oder juristischen Personen zur Erreichung eines gemeinsamen Zweckes mit gemeinsamen Kräften oder Mitteln. Die EG hat keine Rechtspersönlichkeit, jeder Gesellschafter haftet solidarisch für die gesamte Tätigkeit der EG. Dass in einer EG, in der sich individuelle Wirtschaftsakteure zusammenfinden, die Leistungen der Gesellschafter bei der Unternehmensabgabe öfters im Sinn der Pa.Iv. «doppelt gezählt» werden, ist daher naheliegend. Typische einfache Gesellschaften sind neben den ARGE beispielsweise Praxisgemeinschaften von ÄrztInnen, Bürogemeinschaften von AnwältInnen oder Einkaufsgesellschaften.

Im Jahr 2019 mussten rund 2'500 einfache Gesellschaften (inklusive ARGE) eine Unternehmensabgabe entrichten. Der gesamte Abgabbeertrag belief sich auf rund 2.3 Mio. Franken.

4.3 Dauerhaft miteinander verbundene Unternehmen

4.3.1 Holdings

4.3.1.1 Keine Abgabepflicht für reine Holdings

Eine Holding ist eine Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft, deren Tätigkeit ausschliesslich oder überwiegend in der Beteiligung und Verwaltung von anderen Kapitalgesellschaften besteht. Unterschieden wird zwischen reinen Holdings, die nur Einnahmen aus dem Verkauf von Beteiligungen und dem Erhalt von Dividenden erzielen, und gemischten Holdings, die beispielsweise auch Managementleistungen für die gehaltenen Unternehmen erbringen. Eine reine Holding erzielt aus Sicht der Mehrwertsteuer nur ausgenommene Umsätze; sie unterliegt deshalb weder der Mehrwertsteuerpflicht noch der Unternehmensabgabepflicht. Reine Holdings können sich aber freiwillig ins MWST-Register eintragen lassen und schulden die Unternehmensabgabe, falls sie einen Umsatz von mindestens 500'000 Franken erzielen.

4.3.1.2 Keine effiziente Identifizierung von Holdings

Es handelt sich bei einer Holding nicht um eine eigenständige Rechtsform, sondern um einen Steuerstatus. Nach dem Steuerharmonisierungsgesetz konnten Kantone einer Holding bis Ende 2019 ein Steuerprivileg einräumen. Das kantonale Holdingprivileg wurde mit dem Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF) beseitigt, womit eine Möglichkeit zur Identifizierung von Holdinggesellschaften entfällt. Da es sich bei der Holding nicht um eine eigenständige Rechtsform handelt, ist eine Holdinggesellschaft auch nicht als solche im MWST-Register erfasst. Die Anmeldung eines Unternehmens für Zwecke der Mehrwertsteuer erfolgt über die Angaben der Rechtsform (AG, GmbH, einfache Gesellschaft, etc.). Sollen Holdinggesellschaften eigens für die Unternehmensabgabe als solche erfasst werden, müsste daher im RTVG eine gesetzliche Definition geschaffen werden und die entsprechenden Kriterien jedes Jahr bei den Unternehmen zusätzlich erhoben und überprüft werden.

Wie unter Ziffer 2.2 erwähnt, erfolgt die Erhebung der Unternehmensabgabe anhand von Daten, welche die ESTV aufgrund der Erhebung der Mehrwertsteuer schon besitzt. Dies ermöglicht eine automatisierte und effiziente Erhebung der Unternehmensabgabe. Das IT-System der ESTV erkennt z.B. automatisch, ob ein Unternehmen einen Umsatz von weniger als 500'000 Franken erzielt und somit von der Unternehmensabgabe befreit ist. Anders als beim aktuellen Abgabesystem könnte eine Befreiung von Holdings an keinen bestehenden Datenbestand der ESTV anknüpfen und würde einen beträchtlichen Mehraufwand bei der Erhebung verursachen.

4.3.1.3 Jährliche Einzelfallprüfungen nötig

Aus administrativen Gründen ist es nicht denkbar, dass die ESTV jedes Jahr alle Unternehmen anfragt, ob sie eine Holding sind. Eine Holding müsste deshalb jährlich nach Erhalt der Abgaberechnung bei der ESTV ein Gesuch um Befreiung von der Abgabe bzw. um Rückerstattung der Abgabe einreichen und darlegen, dass sie die Voraussetzungen für eine Holding erfüllt. Die ESTV müsste jedes Gesuch einzeln daraufhin prüfen, ob die Voraussetzungen aufgrund der Angaben des Unternehmens ge-

geben sind. Solche Einzelfallprüfungen wollte aber der Gesetzgeber vermeiden (vgl. Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen, S. 4985). Bereits die Schaffung einer spezifischen gesetzlichen Definition der Holding, verbunden mit dem Aufwand bei der Herausbildung einer Anwendungspraxis, erscheint unverhältnismässig. Hinzu kommt, dass durch das Gesuch um Abgabebefreiung und die Dokumentierung der Voraussetzungen für den Holding-Status auch bei den Unternehmen jedes Jahr Aufwand entsteht.

4.3.1.4 Auswirkungen einer Ausnahme nicht abschätzbar

Eine zuverlässige Schätzung, wie viele Holdinggesellschaften es in der Schweiz gibt und wie gross der Ertragsausfall bei der Unternehmensabgabe bei deren Befreiung wäre, ist nicht möglich. Hierzu bestehen keine Daten oder Erhebungen.

4.3.2 Konzerne und weitere miteinander verbundene Unternehmen

Nach dem Wortlaut der in der Pa.Iv. vorgeschlagenen Gesetzesbestimmung sollen dauerhaft miteinander verbundene Unternehmen (z.B. Konzerne) gar keine Unternehmensabgabe bezahlen. Bei der Registrierung für die Zwecke der Mehrwertsteuer müssen Unternehmen keine Auskünfte geben über ihre Beteiligungsverhältnisse. Eine Befreiung solcher Unternehmen könnte an keinen bestehenden Datenbestand der ESTV anknüpfen und daher nicht automatisiert erfolgen, was einen beträchtlichen Mehraufwand bei der Erhebung verursachen würde. Zudem müsste eine gesetzliche Definition für «dauerhaft miteinander verbundene Unternehmen» geschaffen werden, die z.B. den Mindestanteil einer Beteiligung an einem anderen Unternehmen festlegt.

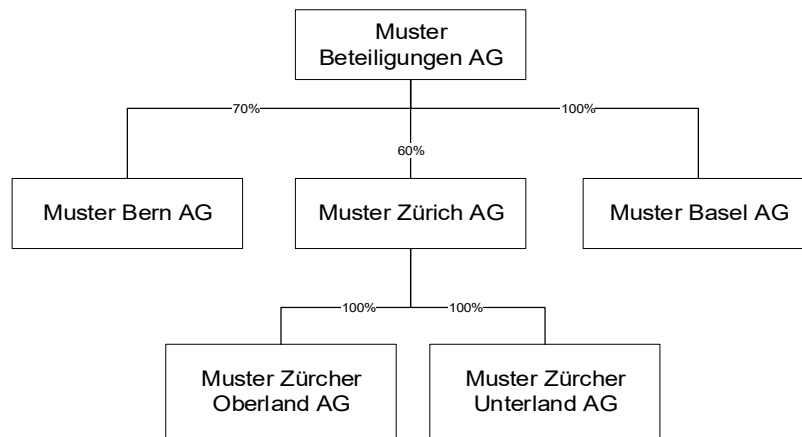
Wie die Holdings (vgl. Ziff. 4.3.1) müssten auch Konzerne und weitere dauerhaft verbundene Unternehmen jährlich nach Erhalt der Abgaberechnung bei der ESTV ein Gesuch um Befreiung von der Abgabe bzw. um Rückerstattung der Abgabe einreichen und darlegen, dass sie die Voraussetzungen erfüllen. Die ESTV müsste jedes Gesuch einzeln daraufhin prüfen, ob die Voraussetzungen aufgrund der Angaben des Unternehmens gegeben sind.

Eine zuverlässige Schätzung, wie viele solche miteinander verbundene Unternehmen es in der Schweiz gibt und wie gross der Ertragsausfall bei der Unternehmensabgabe bei deren Befreiung wäre, ist nicht möglich. Hierzu bestehen keine Daten oder Erhebungen.

4.4 MWST-Gruppen

Mit der MWST-Gruppe nach Artikel 13 MWSTG besteht bereits heute eine Möglichkeit für verbundene Unternehmen, die Doppelzählung von Umsätzen bei der Unternehmensabgabe zu vermeiden. Unternehmen, die unter einheitlicher Leitung stehen, können eine MWST-Gruppe bilden. Alle Unternehmen einer MWST-Gruppe werden bei der Mehrwertsteuer als ein einziges Steuersubjekt betrachtet, und nur dieses Steuersubjekt ist abgabepflichtig bei der Unternehmensabgabe (vgl. Art. 70 Abs 3 RTVG). Bei einer MWST-Gruppe werden die Gruppen-Innenumsätze in der MWST-Abrechnung nicht deklariert, womit auch Doppelzahlungen von Umsätzen bei der Unternehmensabgabe ausgeschlossen sind. Im Jahr der Einführung der Unternehmensabgabe haben sich denn auch mehr MWST-Gruppen bei der ESTV registriert als in den Vorjahren. Insgesamt sind bei der ESTV 1'150 MWST-Gruppen eingetragen.

Die Bildung einer MWST-Gruppe steht Holding-Gruppen wie auch anderen dauerhaft verbundenen Unternehmensgruppen offen, da solche Unternehmen gewöhnlich unter einheitlicher Leitung stehen und damit die Hauptvoraussetzung erfüllen. Eine Unternehmensgruppe kann auf einfache Weise ein Gesuch um Bildung einer MWST-Gruppe bei der ESTV einreichen. Dabei sind auch Subgruppen möglich. So kann im nachfolgenden Beispiel eine MWST-Gruppe über alle Gesellschaften oder aber auch nur eine MWST-Gruppe mit der «Muster Zürich AG» und den beiden von ihr gehaltenen Gesellschaften gebildet werden.



5 Lösungsvorschläge für die Umsetzung der Pa.Iv.

5.1 Arbeitsgemeinschaften von der Abgabe ausnehmen

5.1.1 Lösungsvorschlag

Die Befreiung der ARGE wird in der Pa.Iv. ausdrücklich verlangt. Arbeitsgemeinschaften sind einfache Gesellschaften gemäss 530 ff. OR. Der Lösungsvorschlag besteht darin, Arbeitsgemeinschaften von der Unternehmensabgabe zu befreien.

Arbeitsgemeinschaften sind im Datenbestand der ESTV als «ARGE» erfasst, weshalb eine automatisierte Befreiung der ARGE von der Unternehmensabgabe umsetzbar ist.

Würden (nur) die ARGE von der Unternehmensabgabe ausgenommen, müsste eine gesetzliche Definition im RTVG geschaffen werden, um die ARGE im Bereich der Unternehmensabgabe von anderen einfachen Gesellschaften unterscheiden zu können.

5.1.2 Auswirkungen

Damit die Befreiung der ARGE umgesetzt werden kann, müssten die IT-Systeme der ESTV angepasst werden. Nach dieser Anpassung würde die Befreiung der ARGE von der Unternehmensabgabe vollständig automatisiert geschehen und die ARGE würden keine Abgaberechnung erhalten.

Gestützt auf die Ergebnisse des ersten Erhebungsjahres 2019 dürfte eine Befreiung aller rund 1'250 abgabepflichtigen ARGE zu einer jährlichen Ertragseinbusse von ca. 1.2 Mio. Franken bei der Unternehmensabgabe führen.

5.2 Alle einfachen Gesellschaften (EG) von der Abgabe ausnehmen

5.2.1 Lösungsvorschlag

Ein Lösungsvorschlag, der in der Stossrichtung der Pa.Iv. liegt, besteht darin, sämtliche einfachen Gesellschaften (und nicht nur ARGE) von der Unternehmensabgabe auszunehmen. Bei EG werden die Leistungen der Gesellschafter bei der Unternehmensabgabe öfters im Sinn der Pa. Iv. doppelt gezählt (vgl. Ziff. 4.2). Mit der Befreiung aller EG entfielen zudem die Notwendigkeit, die ARGE von den übrigen EG abzugrenzen.

Die Befreiung sämtlicher EG ist im Zuge der Erhebung der Unternehmensabgabe ohne weiteres möglich, da eine EG als solche im MWST-Register erfasst ist.

5.2.2 Auswirkungen

Damit die Befreiung der EG umgesetzt werden kann, müssten die IT-Systeme der ESTV angepasst werden. Nach dieser Anpassung würde die Befreiung der EG von der Unternehmensabgabe vollständig automatisiert geschehen und die EG würden keine Abgaberechnung erhalten.

Gestützt auf die Ergebnisse des ersten Erhebungsjahres 2019 dürfte eine Befreiung aller rund 2'500 abgabepflichtigen einfachen Gesellschaften (inklusive ARGE) zu einer jährlichen Ertragseinbusse von ca. 2.3 Mio. Franken bei der Unternehmensabgabe führen.