

13.435

**Parlamentarische Initiative
Indirekter Gegenentwurf zur Volksinitiative «Schluss mit
der MwSt-Diskriminierung des Gastgewerbes!»
Erläuternder Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des
Nationalrates**

vom 12. August 2013

Übersicht

Der vorliegende Gesetzesvorentwurf ist als indirekter Gegenentwurf zur Volksinitiative «Schluss mit der MwSt-Diskriminierung des Gastgewerbes!» ausgestaltet. Diese Initiative verlangt, dass gastgewerbliche Leistungen gleich besteuert werden wie die Lieferungen von Nahrungsmitteln. Die Initiative bezweckt eine Gleichstellung von Restaurants, deren Leistungen dem normalen Mehrwertsteuersatz von 8 Prozent unterliegen, und Anbietern von sogenannten „Take-away“-Leistungen, deren Leistungen im geltenden Recht als Lieferungen von Nahrungsmitteln gelten und damit unter den reduzierten Steuersatz von 2,5 Prozent fallen.

Die Mehrheit der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates hält das Anliegen der Volksinitiative, die Wettbewerbsverzerrungen zwischen den gastgewerblichen Leistungen und jenen der Take-away-Branche zu beseitigen, für berechtigt. Wie der Bundesrat weist sie aber darauf hin, dass die Umsetzung der Initiative entweder zu inakzeptablen Steuerausfällen in der Grössenordnung von 700 bis 750 Millionen Franken führen würde oder aber die Steuersätze erhöht werden müssten, was aus sozialpolitischer Sicht nicht zu begrüssen wäre.

Im Gegensatz zum Bundesrat, der die Initiative ablehnt, ohne ihr einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen, schlägt die Kommissionmehrheit als indirekten Gegenentwurf eine Revision des Mehrwertsteuergesetzes vor, mit welcher ein Grossteil der Leistungen der Take-away-Branche zum Normalsatz besteuert werden soll. Der Gesetzesvorentwurf sieht vor, die bisher zum reduzierten Satz von 2,5 Prozent steuerbaren Lieferungen von warmen Nahrungsmitteln dem Normalsatz von 8 Prozent zu unterstellen. Damit soll die Wettbewerbsverzerrung zwischen dem Gastgewerbe und der Take-away-Branche spürbar verringert werden.

Eine Minderheit beantragt, nicht auf den Vorentwurf einzutreten, weil sie der Meinung ist, dieses neue Kriterium zur Bestimmung des Steuersatzes bei Nahrungsmitteln würde das MwSt-Recht stark verkomplizieren und sei in Anbetracht des Verfassungsgrundsatzes der Rechtsgleichheit problematisch.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

Der vorliegende Erlassentwurf geht auf eine parlamentarische Initiative der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-N) zurück und stellt einen indirekten Gegenentwurf zur Volksinitiative «Schluss mit der MwSt-Diskriminierung des Gastgewerbes!» ([12.074](#)) dar.

Die Volksinitiative von Gastrosuisse fordert eine Anpassung von Artikel 130 der Schweizerischen Bundesverfassung (BV)¹, welcher u.a. die Anzahl und Höhe der Mehrwertsteuersätze definiert. Neu soll in Artikel 130 BV festgelegt werden, dass gastgewerbliche Leistungen dem gleichen Steuersatz unterstellt sind wie die Lieferung von Nahrungsmitteln. Die Initianten bezwecken damit eine Gleichstellung von Restaurants, deren Leistungen aktuell zum Normalsatz besteuert werden, und Anbietern von sogenannten „Take-away“-Leistungen, deren Leistungen im geltenden Recht als Lieferungen von Nahrungsmitteln gelten und damit unter den reduzierten Steuersatz fallen. Der Bundesrat empfiehlt die Ablehnung der Volksinitiative ohne Gegenvorschlag. Die Frist zur Behandlung der Volksinitiative in der Bundesversammlung läuft bis zum 21. März 2014.

Nach mehrmaliger Diskussion der Volksinitiative kam die WAK-N zum Schluss, dass sie das Anliegen der Volksinitiative grundsätzlich bejaht, jedoch deren Umsetzung als finanz- und sozialpolitisch nicht vertretbar erachtet. In ihrer Sitzung vom 24. Juni 2013 entschied sich die Kommission deshalb mit 14 zu 5 Stimmen bei 2 Enthaltungen für die Erarbeitung eines indirekten Gegenentwurfs mittels einer Kommissionsinitiative. Diese sieht eine gesetzliche Neuregelung im Bundesgesetz vom 12. Juni 2009 über die Mehrwertsteuer (MWSTG)² vor, derzufolge ein grosser Teil der Take-away-Leistungen dem Mehrwertsteuer-Normalsatz unterstellt würde.

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-S) hat dem Entscheid der WAK-N, eine Kommissionsinitiative einzureichen, am 5. Juli 2013 ohne Gegenstimme zugestimmt (Art. 109 Abs. 3 Parlamentsgesetz³).

In ihrer Sitzung vom 12. August hiess die WAK-N mit 13 zu 7 Stimmen bei 4 Enthaltungen einen Gesetzesvorentwurf samt erläuterndem Bericht gut, der die Forderung der Kommissionsinitiative umsetzt. Sie beschloss zudem die Eröffnung einer Vernehmlassung, deren Dauer jedoch aufgrund der knappen Fristen verkürzt wurde.⁴

¹ SR 101

² SR 641.20

³ SR 171.10

⁴ Die Bundesversammlung muss bis spätestens zum 21. März 2014 eine Abstimmungsempfehlung zur Volksinitiative beschliessen. Damit auch der Ständerat die Volksinitiative vor Ablauf der Frist beraten kann, ist es zwingend, dass der indirekte Gegenentwurf und die Volksinitiative in der Wintersession im Nationalrat behandelt werden.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Geltendes Recht

Die Definition der Nahrungsmittel im MWSTG richtet sich nach dem Bundesgesetz vom 9. Oktober 1997 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände⁵. Als Nahrungsmittel gelten Speisen und alkoholfreie Getränke. Sofern es sich um Lieferungen handelt, werden die Nahrungsmittel zum reduzierten Mehrwertsteuersatz von 2,5 Prozent besteuert. Liegt eine Dienstleistung vor, kommt der Normalsatz von 8 Prozent zur Anwendung.

Unter geltendem Recht werden gastgewerbliche Leistungen zum Normalsatz von 8 Prozent besteuert. Als gastgewerbliche Leistung gelten die Abgabe von Speisen und Getränken zum Konsum vor Ort sowie der Party-Service beim Kunden. Speisen und alkoholfreie Getränke, die von der Kundschaft mitgenommen werden (z.B. Take-away), gelten als zum reduzierten Satz von 2,5 Prozent besteuerte Nahrungsmittellieferungen.

2.2 Handlungsbedarf

Die Kommissionsmehrheit sieht in der unterschiedlichen steuerlichen Behandlung von gastgewerblichen Leistungen und Take-away-Leistungen eine Wettbewerbsverzerrung zulasten des Gastgewerbes.⁶ In den Augen der Kommissionsmehrheit ist diese Ungleichbehandlung nicht gerechtfertigt, umso mehr wenn man bedenkt, dass das Gastgewerbe im Gegensatz zur Take-away-Branche viele Ausbildungsplätze anbietet. Die steuerliche Bevorteilung der Take-away-Branche fördert zudem das Littering, was mit Kosten für die Allgemeinheit verbunden ist.

Nach Ansicht der Kommissionsmehrheit besteht also Handlungsbedarf, wobei die anzustrebende Lösung sich auf das tatsächlich vorhandene Problem der direkten Konkurrenz zwischen gastgewerblichen Leistungen und Take-away-Leistungen beschränken muss und nicht wie die Volksinitiative eine vollständige oder teilweise Gleichstellung zwischen gastgewerblichen Leistungen und Nahrungsmittellieferungen anstreben soll. Eine Lösung ist zudem nicht in einer geringeren Besteuerung der gastgewerblichen Leistungen zu suchen, sondern – aus finanziellen und sozialpolitischen Gründen – in einer höheren Besteuerung der Take-away-Leistungen.

2.3 Würdigung des Vorschlags der Volksinitiative

Die Volksinitiative «Schluss mit der MwSt-Diskriminierung des Gastgewerbes!» verlangt, dass neu die gastgewerblichen Leistungen dem gleichen Steuersatz unterliegen wie die Lieferung von Nahrungsmitteln. Die Kommission teilt die Meinung des Bundesrates (s. Botschaft von 14. September 2012, Ziff. 3.3), dass sie nur durch eine Unterstellung der gastgewerblichen Leistungen unter den reduzierten Satz um-

⁵ SR 817.0

⁶ Eine Wettbewerbsverzerrung liegt insbesondere bei der Mittagsverpflegung vor, weniger hingegen bei der Abendverpflegung.

setzbar ist.⁷ Dies hätte Steuermindereinnahmen aus der Mehrwertsteuer von 700 bis 750 Millionen Franken zur Folge, sofern keine Kompensationsmassnahmen ergriffen werden. Betroffen von den Mindereinnahmen wäre nicht nur der Bundeshaushalt, sondern auch der AHV-Fonds mit rund 75 Millionen Franken und der IV-Fonds mit rund 40 Millionen Franken. Mindereinnahmen in dieser Höhe sind für die Bundeskasse nicht verkraftbar.

Kompensiert werden könnten diese Mindereinnahmen durch eine Anhebung der Steuersätze. Der Bundesrat schlägt in der Botschaft vom 14. September 2012 (Ziff. 5) vor, durch eine Änderung des Mehrwertsteuergesetzes den reduzierten Steuersatz von 2,5 Prozent auf 3,8 Prozent und den Sondersatz für Beherbergungsleistungen von 3,8 Prozent auf 3,9 Prozent anzuheben. Es bestünde aber auch die Möglichkeit, den reduzierten Satz auf dem bisherigen Niveau zu belassen und dafür durch eine Verfassungsrevision den Normalsatz um 0,3 Prozentpunkte auf 8,3 Prozent anzuheben. Ebenfalls denkbar wäre eine Anhebung des Normalsatzes um 0,2 Prozentpunkte und des reduzierten Satzes um 0,4 Prozentpunkte. Die Kompensationsvarianten, die eine Erhöhung des Normalsatzes vorsehen, hätten für die Kantone und Gemeinden Mehrausgaben von 70 resp. 50 Millionen Franken zur Folge.

In allen Kompensationsvarianten würden die privaten Haushalte, die einen geringen Anteil an Ausgaben für gastgewerbliche Leistungen haben, schlechter gestellt als im geltenden Recht. Betroffen sind vor allem die Haushalte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen und die Haushalte mit Kindern. Die Kommission erachtet dies aus sozialpolitischen Gründen als nicht vertretbar.

2.4 Anträge der Kommission

2.4.1 Vorschlag der Mehrheit

Aufgrund des erkannten Handlungsbedarfs (s. Kapitel 2.2) und in der Hoffnung, dass das Initiativkomitee seine Volksinitiative im Falle eines indirekten Gegenvorschlags zurückzieht, ist die Mehrheit der Kommission der Auffassung, dass die steuerliche Benachteiligung der gastgewerblichen gegenüber den Take-away-Leistungen auf gesetzlicher Ebene zu reduzieren sei.

Die Kommission hat sodann mehrere Vorschläge für einen Gegenentwurf diskutiert, welcher die im geltenden Recht reduziert besteuerten Leistungen der Take-away-Branche ganz oder teilweise dem Normalsatz unterstellen. Dabei zeigte sich, dass sich Take-away-Leistungen nicht genügend von reinen Nahrungsmittellieferungen abgrenzen lassen:

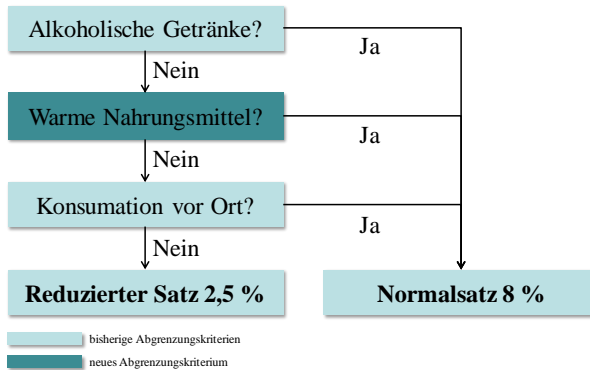
- Die Unterscheidung könnte auf das Kriterium der Verzehrfertigkeit abstellen, da Take-away-Leistungen durch den «unmittelbaren» Verzehr der Spei-

⁷ Theoretisch liesse sich die Initiative zwar auch durch eine Unterstellung aller Nahrungsmittellieferungen unter den Normalsatz umsetzen. Dies wäre jedoch sozialpolitisch kaum machbar, da der reduzierte Satz vor allem Nahrungsmittel als lebensnotwendige Güter privilegieren will. Aufgrund des Initiativtextes müsste zudem die Abgabe von alkoholischen Getränken und Tabakwaren dem reduzierten Satz unterstellt werden, was bereits aus gesundheitspolitischen Gründen nicht denkbar wäre.

sen und Getränke gekennzeichnet sind. Verzehrfertige Nahrungsmittel würden zum Normalsatz besteuert und nicht verzehrfertige Nahrungsmittel zum reduzierten Satz. Dies würde allerdings dazu führen, dass namentlich Lieferungen von Brot, Früchten, Schokolade, Pommes Chips oder Mineralwasser zum Normalsatz steuerbar wären, da sie verzehrfertig sind, obwohl hier keine oder nur eine marginale Konkurrenz zu den gastgewerblichen Leistungen vorliegt.

- Nicht brauchbar ist das Kriterium der Zubereitung für die Kundschaft. Bei einem weiten Verständnis würden praktisch alle Nahrungsmittel für die Kundschaft zubereitet. Nicht betroffen und somit zum reduzierten Satz besteuert wären allenfalls Nahrungsmittel, die ohne jede Verarbeitung verkauft werden (z.B. der Verkauf von Tomaten oder Kartoffeln auf dem Markt). Bei einem engen Verständnis würden alle Nahrungsmittel, die nicht auf ausdrücklichen Wunsch der Kundschaft zubereitet werden, von diesem Kriterium nicht erfasst. Alle Take-away-Leistungen, bei denen die Nahrungsmittel bereits fix-fertig zubereitet sind (z.B. Sandwiches, Salat in Schalen) oder allenfalls auf Wunsch der Kundschaft bloss noch zum Mitnehmen geschöpft werden (z.B. asiatische Speisen, Bratwurst mit Brot, Portion Pommes frites), würden somit nicht erfasst und blieben zum reduzierten Satz steuerbar.
- Als einzig umsetzbarer Lösungsvorschlag erwies sich die Einführung des Kriteriums des warmen Nahrungsmittels: Wird eine warme Speise oder ein warmes nicht alkoholhaltiges Getränk abgegeben, kommt es nicht mehr darauf an, ob die Konsumation an Ort und Stelle erfolgt oder nicht. Es liegt immer eine zum Normalsatz steuerbare Leistung vor, weil bei der Abgabe warmer Speisen und Getränke davon ausgegangen werden kann, dass diese unmittelbar nach dem Erwerb konsumiert werden und es sich somit um eine Take-away-Leistung und nicht um einen Einkauf von Nahrungsmitteln handelt. In Grossbritannien wird im Übrigen seit Jahren eine sehr ähnliche Regelung umgesetzt (s. Ziff. 5). Der Vorschlag der Kommission würde infolge der Einführung eines zusätzlichen Abgrenzungskriterium zwar für gewisse Betriebe zu einer leichten Zunahme des administrativen Aufwandes führen (s. Ziff. 4.2), aber die Wettbewerbsverzerrungen zwischen dem Gastgewerbe und der Take-away-Branche deutlich reduzieren. Neu müsste die steuerpflichtige Person sicherstellen, dass die Abgabe von warmen Nahrungsmitteln immer zum Normalsatz in Rechnung gestellt und versteuert wird, ungeachtet davon, wo der Kunde oder die Kundin das Nahrungsmittel verzehrt (s. Abbildung).

Abgrenzungskriterien für die Feststellung des Steuersatzes bei Take-away-Leistungen



2.4.2 Antrag der Minderheit

Eine Minderheit der Kommission (Noser, Birrer-Heimo, Leutenegger Oberholzer, Müller Philipp, Pelli) beantragt, nicht auf die Vorlage einzutreten. In ihren Augen ist es problematisch, den Steuersatz von der Temperatur einer Mahlzeit abhängig zu machen. Es sei schwer zu begründen, dass eine Konsumentin oder ein Konsument beim Kauf einer warmen Speise (z.B. einem Hotdog) 8 Prozent Steuern zu entrichten hat, während es beim Kauf einer ähnlichen, aber kalten Speise (z.B. einem Sandwich) nur 2,5 Prozent sind. Diese Ungleichbehandlung sei mit dem Verfassungsgrundsatz der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) nicht vereinbar. Zudem würde mit dem Vorentwurf auch innerhalb der Take-away-Branche eine Ungleichheit geschaffen, nämlich zwischen den Betrieben, die warme Speisen verkaufen, und jenen, die nur kalte anbieten.

Im Weiteren erinnert die Minderheit daran, dass die unterschiedlichen Steuersätze für gastgewerbliche Leistungen und für die Lieferung von Nahrungsmitteln aus sozialpolitischen Überlegungen gerechtfertigt sind. Da die Lieferung von Nahrungsmitteln ein Grundbedürfnis abdeckt, wollte der Gesetzgeber diesen Bereich steuerlich entlasten. Die gastgewerblichen Leistungen wiederum unterliegen dem normalen Steuersatz, da sie neben dem Bedürfnis nach Nahrung auch eine Dienstleistung beinhalten, die keinem Grundbedürfnis entspricht. Mit dem Vorentwurf würde die Lieferung von warmen Nahrungsmitteln jedoch dem normalen Steuersatz unterstellt, obwohl sie, sofern die Konsumentin oder der Konsument die Speise mitnimmt, keine Dienstleistung beinhaltet und genauso das Grundbedürfnis nach Nahrung abdeckt wie ein kaltes Nahrungsmittel. Dies ist für die Minderheit nicht begründbar und beinahe willkürlich (Art. 9 BV).

Zudem vertritt die Kommissionsminderheit die Auffassung, dass mit der vorliegenden Gesetzesänderung nur neue Abgrenzungsprobleme entstehen würden (z.B. im Falle einer teilweise warmen und teilweise kalten Speise), was die korrekte

Erhebung und Abrechnung der Mehrwertsteuer zusätzlich verkomplizieren und für die Steuerpflichtigen eine kaum umsetzbare Regelung schaffen würde. Entsprechend dürfte es für Betriebe, welche bisher nur mit einem Satz abrechnen müssen, mit dem neuen Recht aber zwei Sätze anzuwenden hätten (bspw. eine Bäckerei, die auch warme Speisen verkauft), zu einem bedeutenden administrativen Mehraufwand kommen. Für ein und dieselbe Bestellung müssten so sehr oft zwei verschiedene Steuersätze angewendet werden (z.B. beim Kauf einer warmen Speise mit einem nicht alkoholhaltigen Getränk zum Mitnehmen). Das geltende Recht schein hier also einfacher, weil für eine Bestellung nur ein Satz zur Anwendung komme.

Im Weiteren moniert die Minderheit, dass während der Diskussion in der Kommission stets Beispiele angeführt wurden, bei denen die direkte Konkurrenz zwischen der Take-away- und der Gastronomiebranche relativ offensichtlich sei (bspw. Kebabs oder asiatische Gerichte). Die Kommissionsmehrheit habe jedoch zu wenig berücksichtigt, dass der indirekte Gegenentwurf viel weitreichendere Konsequenzen habe und entsprechend auch Segmente betreffe, die mit Restaurants nicht im Wettbewerb stehen, namentlich der gesamte Lebensmittelhandel, aber auch Betriebe mit Verpflegungsautomaten, die warme Getränke anbieten.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 25 Abs. 3^{bis}

Artikel 25 Absatz 3^{bis} Buchstabe a: Als Nahrungsmittel gelten Speisen und alkoholfreie Getränke. Als *warme Nahrungsmittel* gelten Speisen und alkoholfreie Getränke, die zum Zweck des warmen Verzehrs gewärmt oder warmgehalten werden. Es ist ausreichend, dass die Nahrungsmittel mit der *Absicht* des Wärmens oder Warmhaltens in entsprechenden Apparaturen bereitgestellt werden. Ob die Nahrungsmittel jedoch objektiv eine bestimmte Temperatur aufweisen, ist nicht entscheidend (werden z.B. Schinkengipfeli unter eine Wärmelampe gestellt, die jedoch zu schwach ist, um das Produkt tatsächlich warm zu halten, ist dennoch die Absicht des warmen Verkaufs gegeben, selbst wenn dieser Zweck objektiv nicht erreicht wird). Nicht als warme Nahrungsmittel gelten deshalb Nahrungsmittel, die bloss aufgrund des Produktionsprozesses warm und im Zeitpunkt des Verkaufs noch nicht vollständig ausgekühlt sind (z.B. Brot, das frisch aus dem Ofen kommt). Dies gilt auch für Nahrungsmittel, die bloss zum schnelleren Auftauen gewärmt wurden.

Artikel 25 Absatz 3^{bis} Buchstabe b: Kann die Kundschaft die abgegebenen kalten Nahrungsmittel *an Ort und Stelle* selbst erwärmen und tut dies auch, handelt es sich ebenfalls um die Abgabe eines warmen Nahrungsmittels. Werden dem Kunden hingegen die Geräte zum Erwärmen zusammen mit den Nahrungsmitteln mitgegeben (z.B. werden Baguette-Brötchen und kalte Wienerli verkauft und die Hot-Dog-Maschine dazu ausgeliehen), so handelt es sich offensichtlich nicht um die Abgabe eines warmen Nahrungsmittels.

Artikel 25 Absatz 3^{bis} Buchstabe c: Der einfacheren Verständlichkeit halber wird klargestellt, dass die Kriterien in Buchstabe c nur auf kalte Nahrungsmittel Anwendung finden. Kalte Nahrungsmittel sind wie im Volksmund gebräuchlich *nicht erwärmte* Nahrungsmittel und nicht mit *gekühlten* Nahrungsmitteln zu verwechseln.

Die in der Mehrwertsteuerverordnung vom 27. November 2009 (MWSTV)⁸ enthaltene Definition der *besonderen Vorrichtungen für den Konsum an Ort und Stelle* (Art. 54 MWSTV) bleibt unverändert gültig, hingegen muss die Definition von *Zubereiten beim Kunden* (Art. 53 MWSTV) für kalte Nahrungsmittel angepasst werden.

Art. 25 Abs. 3ter

Nach geltendem Recht findet auf alle Nahrungsmittel, die in Verpflegungsautomaten angeboten werden, der reduzierte Steuersatz Anwendung. Neu sind warme Nahrungsmittel, und damit insbesondere warme alkoholfreie Getränke, die in Verpflegungsautomaten abgegeben werden, auch als gastgewerbliche Leistungen zum Normalsatz steuerbar (z.B. Kaffee und Tee aus Automaten). Zur besseren Verständlichkeit wird sodann in Buchstabe b durch eine Ergänzung klargestellt, dass sich die geforderten *geeigneten organisatorischen Massnahmen* auf die Abgrenzung der unterschiedlich besteuerten Leistungen beziehen. Die in der Mehrwertsteuerverordnung enthaltenen Umschreibungen der *Bestimmung zum Mitnehmen oder Ausliefern von Nahrungsmitteln* (Art. 55 MWSTV) sowie der *geeigneten organisatorischen Massnahmen* (Art. 56 MWSTV) bleiben unverändert anwendbar.

II

Ziffer II Absatz 2 dient dazu, Widersprüche innerhalb des Mehrwertsteuerrechts zu vermeiden. Die Volksinitiative und der indirekte Gegenentwurf schliessen sich gegenseitig aus. Der indirekte Gegenentwurf wird deshalb nur dann im Bundesblatt publiziert, wenn die Volksinitiative zurückgezogen oder abgelehnt wird.

4 Auswirkungen

4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Ausgaben der Haushalte für Take-away, Party-Service, Hauslieferungsservice und dergleichen lassen sich anhand der Haushaltbudgeterhebung des Bundesamtes für Statistik annäherungsweise ermitteln. Nicht ersichtlich ist daraus jedoch der Anteil, der auf warme Nahrungsmittel entfällt. Infolgedessen lassen sich die finanziellen Auswirkungen aus der Unterstellung der Abgabe von warmen Nahrungsmitteln unter den Normalsatz nur grob schätzen. Es ist mit Mehreinnahmen von jährlich 50 bis 60 Millionen Franken zu rechnen, wovon rund 7 Millionen Franken für die AHV, knapp 3 Millionen Franken für die IV (befristet bis Ende 2017) und rund 0,8 Millionen Franken für die Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte zweckgebunden sind.

Der indirekte Gegenentwurf zur Volksinitiative *Gastrosuisse* hat keine Auswirkungen auf den Personalbedarf der Eidgenössischen Steuerverwaltung.

4.2

Andere Auswirkungen

Die Einführung eines zusätzlichen Kriteriums für die Festlegung des Steuersatzes kann zu Mehraufwand und zu Minderaufwand führen. Steigen würde der Aufwand überall dort, wo bisher ausschliesslich Leistungen zum reduzierten Satz erbracht wurden. Dies ist beispielsweise bei einem „Döner Kebab“-Stand ohne Konsumationseinrichtungen der Fall. Neu wären die Kebabs zum Normalsatz und die Desserts und die kalten nicht alkoholischen Getränke zum reduzierten Satz steuerbar. Ungefähr gleich hoch wie heute dürfte der Aufwand für einen „Asian Food“-Imbissstand mit Konsumationseinrichtungen sein. Bei den Esswaren müsste zwar nicht mehr gefragt werden, ob diese zum Mitnehmen oder zum Essen an Ort und Stelle sind. Aber sobald mit dem Essen auch noch ein Getränk verkauft wird, wäre diese Frage weiterhin notwendig. Für eine Pizzeria, die auch Pizzas über die Gasse verkauft, würde sich hingegen die Anwendung der Mehrwertsteuer vereinfachen, da damit für alle Leistungen der Normalsatz gälte.

Die höhere Besteuerung der warmen Take-away-Leistungen dürfte auf der einen Seite zu einem leichten Nachfragerückgang in dieser Branche führen oder zumindest das in den letzten Jahren starke Nachfragewachstum dämpfen. Es ist aber nicht davon auszugehen, dass Take-away-Betriebe aus diesem Grunde ihre Tätigkeit einstellen oder Arbeitskräfte entlassen müssten. Da sich durch die Neuregelung die Wettbewerbssituation der Gastronomie etwas verbessert, ist auf der anderen Seite eine geringfügige Steigerung der Nachfrage nach gastgewerblichen Leistungen zu erwarten. Mit einer Zunahme der Anzahl Arbeitsplätze oder gar der Anzahl Betriebe ist allerdings nicht zu rechnen.

5 Vereinbarung mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Da die Schweiz nicht Mitglied der EU ist und die in der EU anwendbare Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie⁹ nicht übernommen hat, hat diese Richtlinie in der Schweiz keine Gültigkeit. Die Schweiz kann ihr Mehrwertsteuerrecht weiterhin autonom gestalten. Die Bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU berühren die Mehrwertsteuer nur im Rahmen der Amts- und Rechtshilfe. Diese Bestimmungen sind durch den Vorschlag der Kommission nicht betroffen. Der Anhang gibt einen Überblick über die Besteuerung der gastgewerblichen und Take-away-Leistungen in der EU. Als einziges EU-Land unterscheidet Grossbritannien bei Take-away-Leistungen, die zum Mitnehmen bestimmt sind, ob es sich um warme oder kalte Speisen und Getränke handelt.¹⁰

Zu erwähnen ist weiter der am 28. Oktober 1994¹¹ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein abgeschlossene Staatsvertrag betreffend die Mehrwertsteuer im Fürstentum Liechtenstein. Mit diesem Vertrag übernimmt das Fürstentum Liechtenstein, das im Übrigen mit der Schweiz ein ge-

⁹ ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1.

¹⁰ Vat notice 709/1 Catering & take-way food, Ziffer 4, abrufbar unter: <http://www.hmrc.gov.uk>> Library, Official statistics> Publications> Notices, Information Sheets and other reference materials> VAT> All VAT Notices

¹¹ SR 0.641.295.142

meinsames Zollgebiet bildet, das in der Schweiz geltende Mehrwertsteuerrecht für sein Staatsgebiet. Ziel des Vertrags ist es, eine einheitliche Regelung, Auslegung und Durchsetzung der Mehrwertsteuer in beiden Ländern zu gewährleisten. Dieser Vertrag behält seine Gültigkeit, sofern er nicht von einer der beiden Vertragsparteien gekündigt wird. Entsprechend dem Vertrag wird das Fürstentum Liechtenstein sein Mehrwertsteuerrecht dem revidierten schweizerischen Mehrwertsteuergesetz anpassen müssen.

Ausserdem besteht ein am 23. November 1964¹² zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland abgeschlossener Vertrag über die Einbeziehung der Gemeinde Büsingen am Hochrhein in das schweizerische Zollgebiet. Nach diesem Staatsvertrag findet in der deutschen Gemeinde Büsingen das schweizerische Mehrwertsteuerrecht Anwendung. Dies bedeutet, dass die Schweiz auch auf dem Gebiet der Gemeinde Büsingen die Mehrwertsteuer auf der Einfuhr und den dort erbrachten Leistungen erhebt. Im Gegenzug beteiligt sich die Schweiz mit einem Anteil aus dem Mehrwertsteuerertrag an den Sonderlasten der Gemeinde Büsingen und ihrer Bevölkerung. Der Staatsvertrag behält seine Gültigkeit, sofern er nicht von einer der Vertragsparteien gekündigt wird.

6 Verfassungsmässigkeit

Artikel 130 BV regelt lediglich die Obergrenze des Normalsatzes und die Untergrenze des reduzierten Satzes und hält fest, dass für Beherbergungsleistungen ein Sondersatz festgelegt werden kann, der zwischen den beiden anderen Sätzen liegen muss.

In der Verfassung wird nicht geregelt, welche Leistungen zum Normalsatz und welche Leistungen zum reduzierten Satz zu besteuern sind. Wird neu die Abgabe von warmen Nahrungsmitteln zum Normalsatz statt zum reduzierten Satz besteuert, ist dies demzufolge verfassungskonform. Da dadurch eine Steuerreduktion abgebaut und somit die durch unterschiedliche Steuersätze bedingte Wettbewerbsverzerrung reduziert wird, wird zudem dem Verfassungsgebot der Wettbewerbsneutralität als Teil des Gleichbehandlungsgebots besser entsprochen (Art. 8, in Kombination mit Art. 27 und 94 BV).

Die Mehrheit der Kommission ist sich bewusst, dass die vorgeschlagene Gesetzesänderung die Rechtsgleichheit jedoch möglicherweise in anderer Hinsicht verletzen könnte: einerseits in Bezug auf die ungleiche Besteuerung von Konsumentinnen und Konsumenten je nach Temperatur ihrer Mahlzeit, andererseits in Bezug auf die Wettbewerbsneutralität innerhalb der Take-away-Branche. Die Kommissionsmehrheit ist aber der Ansicht, dass die aktuelle Ungleichbehandlung zwischen gastgewerblichen und Take-away-Leistungen eindeutig grösser ist als die allenfalls neu entstehenden Ungleichheiten. Die Kommissionsminderheit teilt diese Sichtweise nicht und bezweifelt die Verfassungsmässigkeit der Vorlage (s. Kapitel 2.4.2 für die Argumentation im Detail).


¹² SR 0.631.112.136


Besteuerung von ausgewählten Leistungen in der EU

	Lieferung von Nahrungsmitteln	Nahrungsmittel in Restaurants	Take-away-Lieferungen	Alkohol
BE	21; 12; 6	12	6	21
BG	20	20	20	20
CZ	15	21	15	21
DK	25	25	25	25
DE	19; 7	19	7	19
EE	20	20	20	20
EL	13	23	13	23
ES	10; 4	10	10	21
FR	19,6; 7; 5,5	7	7	19,6
HR	25; 10; 5	10	10	25
IE	23; 13,5; 4,8; 0 *	9	13,5	23
IT	10; 4	10	10	21
CY	18; 5	8	5	18
LV	21; 12	21	21	21
LT	21	21	21	21
LU	3	3	3	15
HU	27; 18	27	27; 18	27
MT	0 *	18	18	18
NL	6	6	6	21
AT	10	10	10	20
PL	23; 8; 5	8	8	23
PT	23; 13; 6	23	23	23
RO	24	24	24	24
SI	9,5	22; 9,5	22; 9,5	22
SK	20; 10	20	20	20
FI	14	14	14	24
SE	25; 12	12	12	25
UK	20; 0 *	20	20; 0 *	20

Ziffern: Steuersätze in Prozenten

0*: Befreiung (mit Vorsteuerabzugsrecht)

 Reduzierter Steuersatz für gastgewerbliche Leistungen

 Gleiche Besteuerung für Take-away-Lieferungen wie für gastgewerbliche Leistungen
Quelle:

Europäische Kommission, Steuern und Zollunion, 14. Januar 2013, Die Mehrwertsteuersätze in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

(http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_de.pdf)