

**Parlamentarische Initiative
Berufsunfallverhütungsmassnahmen
Ausnahme von der Mehrwertsteuerpflicht**

Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates

vom 25. Mai 2004

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen gemäss Artikel 21^{quater} Absatz 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) den vorliegenden Bericht. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Gesetzesentwurf zuzustimmen.

25. Mai 2004

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Fulvio Pelli

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

Nationalrat Triponez reichte am 18. März 2002 in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfes eine Parlamentarische Initiative zur Änderung des Bundesgesetzes über die Mehrwertsteuer ein. Er verlangte, dass in die Liste der Steuerausnahmen, nach Artikel 18 des Mehrwertsteuergesetzes (MWSTG), auch die durch die SUVA vollzogenen Massnahmen zur Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten aufgenommen werden.

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) des Nationalrates prüfte die Initiative am 18. Februar 2003 und beantragte, Folge zu geben. Der Nationalrat beschloss am 23. September 2003 stillschweigend, der Initiative Folge zu geben und beauftragte die WAK mit der Ausarbeitung eines Gesetzentwurfes. Der Entwurf des Gesetzestextes wurde in der Kommission am 25. Mai 2004 einstimmig gutgeheissen.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Handlungsbedarf

Nach der von der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Mehrwertsteuer vertretenen Rechtsauffassung galt die Verhütung von Berufsunfällen und die Berufskrankheitenprophylaxe unabhängig davon, ob sie durch ein Durchführungsorgan des Arbeitsgesetzes oder durch die SUVA betrieben wurde, als hoheitliche Aufgabe. Die aus den Prämienzuschlägen stammenden Umsätze dieser Vollzugsorgane waren deshalb von der Mehrwertsteuer ausgenommen. Ende 1998 änderte die ESTV ihre Praxis; sie stellte sich im Wesentlichen auf den Standpunkt, dass im Bereich der Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten zwischen der vom Bundesrat nach Artikel 85 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung (UVG; SR 832.20) bestellten Koordinationskommission (Eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit, EKAS) und der SUVA, nicht aber der Durchführungsorgane des Arbeitsgesetzes ein der Mehrwertsteuerpflicht unterliegender Leistungsaustausch stattfindet. Da sich die durch das UVG bestimmte Rechtsordnung inhaltlich nicht geändert hat, ist eine Änderung der Steuererhebungspraxis nicht akzeptabel; sie führt zu Folgen, die vom Gesetzgeber nicht erwünscht sind.

Der Prämienzuschlag der Berufsunfallversicherung (BUV) als eine zweckgebundene öffentlich-rechtliche Abgabe wird zusätzlich mit einer Umsatzsteuer belastet. Da die Mehrwertsteuer von der SUVA nicht weiter überwältzt werden kann, stehen ihr weniger Mittel zur Erfüllung des gesetzlichen Präventionsauftrages zur Verfügung.

Die ESTV betrachtet offenbar nur die Anteile, die den Durchführungsorganen des Arbeitsgesetzes (EAI und KAI) aus dem Prämienzuschlag vergütet werden, als von der Mehrwertsteuer ausgenommene Leistungen zwischen Gemeinwesen und trifft damit eine rechtliche Unterscheidung, die aus der Sicht der mit dem Prämienzuschlag belasteten Arbeitgebenden kaum verständlich ist. Durch die Ergänzung von

Artikel 18 MWSTG soll die Gleichbehandlung der Vollzugsorgane gewährleistet und Rechtssicherheit für die Zukunft geschaffen werden.

Die Praxis der ESTV belastet und entfremdet Mittel, die als zweckgebundene Abgaben ausschliesslich zur Finanzierung der dem Schutz von Leben und Gesundheit der Arbeitnehmenden am Arbeitsplatz dienenden Durchführungsaufgaben zu verwenden sind. Damit die SUVA diese Aufgaben auch in Zukunft im gleichen Ausmass erfüllen kann, müsste entweder der Bundesrat zur Kompensation der Mehrwertsteuer den Prämienzuschlag erhöhen oder die SUVA müsste ihre Leistungen entsprechend reduzieren, was weder im Interesse der Arbeitgebenden noch im Interesse der Arbeitnehmenden läge. Mit der Ergänzung des MWSTG in Artikel 18 durch eine neue Ziffer 26 wird bezweckt, den bisher selbstverständlichen und unbestrittenen Rechtszustand einer möglichst transparenten Finanzierung der Aufwendungen für die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten wieder herzustellen. Der über die UVG-Versicherer erhobene Prämienzuschlag, der als öffentlich-rechtliche Abgabe gegenüber den Prämienschuldern zwangsweise durchgesetzt werden kann, ist weiterhin ungeschmälert für den vom Gesetzgeber vorgesehenen Zweck zu verwenden.

2.2 Vorschlag der Kommission

Die Kommission beantragt, den Artikel 18 des MWSTG, der die Liste der Steuerausnahmen enthält, mit der vorgeschlagenen Ziffer 26 zu ergänzen und die Massnahmen zur Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten, soweit sie direkt von den Durchführungsorganen des Arbeitsgesetzes und von der SUVA wahrgenommen werden, von der Mehrwertsteuer auszunehmen.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Die Mehrwertsteuer ist eine allgemeine Konsumsteuer und muss deshalb umfassend sein und alle Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen im Inland gleichmässig erfassen. Damit der Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung, der auch ein Privilegierungsverbot beinhaltet und eine Konkretisierung des Gebotes der rechtsgleichen Behandlung darstellt, nicht gefährdet wird, sollen Ausnahmen von der Steuer möglichst restriktiv zugelassen werden. Dies hat auch das Bundesgericht in mehreren Urteilen festgehalten (vgl. BGE 124 II 193 ff. und 372 ff.). Diesem Grundsatz entsprechend waren schon nach der Verordnung des Bundesrates vom 22. Juni 1994 über die Mehrwertsteuer (MWSTV) im Prinzip alle Leistungen steuerbar. Ausnahmen von der Steuer mussten ausdrücklich vorgesehen werden. Dies war insbesondere im Artikel 14 MWSTV geschehen, der die von der Steuer ausgenommenen Umsätze abschliessend aufzählte. Auch das von den eidgenössischen Räten am 2. September 1999 verabschiedete MWSTG, das am 1. Januar 2001 in Kraft getreten ist, sieht vor, dass grundsätzlich sämtliche Leistungen unabhängig von der Person des Leistungserbringers steuerbar sind (Art. 5 in Verbindung mit Art. 18 MWSTG). Der Gesetzgeber hat sich bei den Beratungen des MWSTG verschiedentlich dafür ausgesprochen, Ausnahmen von der Steuer gemäss Artikel 18 MWSTG restriktiv zu handhaben, weil solche Ausnahmen dem System der Mehrwertsteuer widersprechen und Wettbewerbsverzerrungen zur Folge haben können.

Das Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung (UVG; SR 832.20) ordnet in seinem 6. Titel (Art. 81 ff.) die Massnahmen, die zur Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten zu ergreifen sind. Artikel 82 Absatz 1 UVG verpflichtet zunächst die Arbeitgeber, zur Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten alle Massnahmen zu treffen, die nach der Erfahrung notwendig, nach dem Stand der Technik anwendbar und den gegebenen Verhältnissen angemessen sind. Die Arbeitnehmer sind dabei zur Mitwirkung heranzuziehen (Art. 82 Abs. 2 UVG) und verpflichtet, den Arbeitgeber in der Durchführung der Vorschriften über die Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten zu unterstützen (Art. 82 Abs. 3 UVG). Wie sich im Weiteren aus Artikel 83 Absatz 1 UVG ergibt, erlässt der Bundesrat nach Anhören der unmittelbar beteiligten Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen Vorschriften über technische, medizinische und andere Massnahmen zur Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten in den Betrieben. Was den Vollzug der in Frage stehenden Bestimmungen anbelangt, ordnet Artikel 85 Absatz 1 UVG an, dass die Durchführungsorgane des Bundesgesetzes vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz; SR 822.11) und die SUVA die Bestimmungen über die Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten zu vollziehen haben. Der Bundesrat regelt dabei die Zuständigkeit und die Zusammenarbeit dieser Durchführungsorgane. Er hat ihre sachlichen, fachlichen und personellen Möglichkeiten zu berücksichtigen.

Das Arbeitsgesetz sieht in Artikel 41 Absatz 1 vor, dass der Vollzug des Gesetzes und der Verordnungen, unter Vorbehalt von Artikel 42, den Kantonen obliegt. Diese haben u.a. die zuständigen Vollzugsbehörden zu bestimmen; es handelt sich dabei um die kantonalen Arbeitsinspektorate (KAI). Gemäss Artikel 42 Absatz 4 des Arbeitsgesetzes steht dem Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) für die Durchführung seiner Aufgaben die Eidgenössische Arbeitsinspektion mit je einem Sitz in Lausanne und Zürich (früher: Eidgenössische Arbeitsinspektorate) zur Verfügung. Das Seco kann ferner besondere Fachinspektorate oder Sachverständige heranziehen.

Damit die Durchführungsorgane die Bestimmungen über die Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten erfüllen können, hat der Bundesrat, gestützt auf Artikel 87 Absatz 1 UVG, einen Zuschlag zur Prämie für die obligatorische Versicherung der Berufsunfälle und Berufskrankheiten festgesetzt (Prämienzuschlag; vgl. auch Art. 92 Abs. 1 UVG). Absatz 2 dieser Bestimmung regelt, dass der Prämienzuschlag von den Versicherern zu erheben und von der SUVA zu verwalten ist. Letztere hat darüber eine gesonderte Rechnung zu führen, welche der Genehmigung des Bundesrates bedarf. Absatz 3 von Artikel 87 UVG schreibt denn ausdrücklich vor, dass der Prämienzuschlag dazu dient, die Kosten zu decken, die den Durchführungsorganen aus der Tätigkeit zur Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten entstehen.

Nach Artikel 85 Absatz 2 UVG bestellt der Bundesrat eine als Eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit (EKAS) bezeichnete Kommission von neun bis elf Mitgliedern und wählt einen Vertreter der SUVA zum Vorsitzenden. Die Kommission setzt sich je zur Hälfte aus Vertretern der Versicherer und der Durchführungsorgane des Arbeitsgesetzes zusammen. Die EKAS hat, wie sich aus Artikel 85 Absatz 3 UVG ergibt, als zentrales Organ insbesondere die Arbeit der Durchführungsorgane zu koordinieren.

Wie sich aus den vorstehenden Ausführungen ergibt, sind es einerseits die kantonalen Arbeitsinspektorate und die Eidgenössische Arbeitsinspektion, andererseits die SUVA, welchen der Vollzug der Bestimmungen über die Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten übertragen ist. Dabei erfüllen sie öffentlich-rechtliche Aufgaben, nämlich unter anderem die Aufsicht über Betriebe und Anlagen, was die Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten anbelangt, die Förderung der Gesundheitsvorsorge, die Durchführung von Kampagnen auf diesem Gebiet sowie Beratungen.

Mehrwertsteuerrechtlich handelt es sich bei den von den genannten Vollzugsorganen besorgten Aufgaben um einen Leistungsaustausch. Die kantonalen Arbeitsinspektorate und die Eidgenössische Arbeitsinspektion sowie die SUVA erbringen Dienstleistungen, und zwar gegen Entgelt, weil die Leistungserbringer hierfür aus den Mitteln des Prämienzuschlages entschädigt werden. Solche entgeltlich erbrachten Dienstleistungen stellen einen Umsatz im Sinne des Artikels 5 Buchstabe b in Verbindung mit Artikel 7 des Bundesgesetzes vom 2. September 1999 über die Mehrwertsteuer (MWSTG; SR 641.20) dar. Allerdings stellt sich die Frage, ob das MWSTG Gründe kennt, die eine Besteuerung dieser Umsätze ausschliessen.

- a) Soweit die Vollzugsaufgaben durch die Eidgenössische Arbeitsinspektion und die kantonalen Arbeitsinspektorate wahrgenommen werden, hat man es mit einem Leistungsaustausch zwischen Gemeinwesen zu tun. In diesem Fall unterliegen die Leistungen unter den Voraussetzungen des Artikels 23 Absatz 1 Satz 1 MWSTG nicht der Steuer.
- b) Anders verhält es sich im Falle der SUVA. Denn diese Institution ist als öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit (Art. 61 UVG) eine so genannte übrige Einrichtung des öffentlichen Rechts im Sinne des Artikels 23 Absatz 1 Satz 1 MWSTG. Da sie indessen im Ausmass von jährlich mehr als 25 000 Franken steuerbare Leistungen auch an Nichtgemeinwesen erbringt, wird sie nach geltendem Recht für die Umsätze aus Massnahmen zur Verhütung von Berufsunfällen steuerpflichtig. Selbst wenn die SUVA hierfür keinen Auftrag von der EKAS erhielte, würde dies nichts an der Steuerbarkeit der in Frage stehenden Leistungen der SUVA ändern. Denn wie sich aus Artikel 8 MWSTG ausdrücklich ergibt, liegen Umsätze wie namentlich Dienstleistungen auch dann vor, wenn sie von Gesetzes wegen erfolgen. Und die SUVA hat gestützt auf Artikel 85 Absatz 1 UVG, mithin von Gesetzes wegen die Massnahmen zur Verhütung von Berufsunfällen zu ergreifen. Ferner ist festzustellen, dass die SUVA im Zuge der Erfüllung dieses gesetzlichen Auftrages nicht Leistungen in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbringt. Denn sie steht dabei nicht in einem Leistungsaustauschverhältnis mit den Betrieben, die sie kontrolliert oder berät. Diese Betriebe leisten nämlich der SUVA hierfür nicht einen Betrag oder eine Gebühr als Gegenleistung für die Massnahmen der SUVA; vielmehr erfüllt die SUVA – wie schon erwähnt – einen gesetzlichen Auftrag und wird hierfür mittels eines Teils des Ertrages aus den Prämienzuschlägen entschädigt. Ein Leistungsaustauschverhältnis besteht daher zwischen der SUVA und dem Bund.

In Würdigung dieser Rechtslage braucht es eine neue Ausnahmebestimmung, um die SUVA beim Vollzug der Bestimmungen über die Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten den anderen Vollzugsorganen mehrwertsteuerlich gleichzustellen.

Gemäss der vorgeschlagenen neuen Ziffer 26 zu Artikel 18 des MWSTG ist demnach der aus dem Prämienzuschlag nach Artikel 87 des Bundesgesetzes vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung finanzierte Vollzug der Bestimmungen über die Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten von der Steuer auszunehmen, soweit er direkt von den Durchführungsorganen des Arbeitsgesetzes vom 13. März 1964 und von der SUVA wahrgenommen wird.

4 Finanzielle Auswirkungen

Die Nichtbesteuerung der Leistungen, welche die SUVA gestützt auf Artikel 85 Absatz 1 UVG auf dem Gebiet der Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten zu erbringen hat, hätte einen Steuerausfall von jährlich zwischen 4 und 5 Millionen Franken zur Folge.

5 Verhältnis zum europäischen Recht

Was das Verhältnis der vorgeschlagenen Ausnahmebestimmung zum europäischen Recht anbelangt, ist Folgendes festzuhalten. Die 6. Richtlinie des Rates der EG vom 17. Mai 1977 (77/388/EWG) zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern listet die Umsätze, die von der Steuer ausgenommen sind, im Artikel 13 auf. Der in diesem Artikel enthaltene Katalog kennt keine derartige Steuerausnahme. Artikel 12 Absatz 3 Buchstabe a in Verbindung mit Anhang H der 6. EG-Richtlinie sieht für Umsätze, die Gegenstand der vorliegenden Parlamentarischen Initiative sind, ferner auch nicht einen ermässigten Steuersatz vor.

6 Verfassungsmässigkeit

Die vorliegende Ergänzung des MWSTG stützt sich auf Artikel 130 BV, der dem Bund die Kompetenz zur Erhebung der Mehrwertsteuer gibt.