



02.413 n Berufsunfallverhütungsmassnahmen. Ausnahme von der Mehrwertsteuerpflicht

Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben vom 17. Februar 2003

Die Kommission hat an ihrer Sitzung vom 17. Februar 2003 die Parlamentarische Initiative von Nationalrat Triponez vom 18. März 2002 gemäss Artikel 21ter des Geschäftsverkehrsgesetzes vorgeprüft.

Die Initiative verlangt eine Änderung von Ziffer 26 von Artikel 18 des Mehrwertsteuergesetzes, indem der von der SUVA oder den von den Durchführungsorganen des Arbeitsgesetzes wahrgenommene Vollzug des vom Unfallversicherungsgesetz finanzierten Vollzugs der Bestimmungen über die Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten von der Steuer befreit wird.

Antrag der Kommission:

Die Kommission beantragt einstimmig, der Initiative Folge zu geben.

Im Namen der Kommission
Der Präsident: Maitre Jean-Philippe

[1. Wortlaut und Begründung](#)

[1. 1. Eingereichter Text](#)

[1. 2. Begründung](#)

[2. Erwägungen der Kommission](#)

1. Wortlaut und Begründung

1. 1. Eingereichter Text

Gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung und Artikel 21bis des Geschäftsverkehrsgesetzes reiche ich folgende Parlamentarische Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes ein:

Das Bundesgesetz vom 2. September 1999 über die Mehrwertsteuer wird wie folgt geändert:
Art. 18 Liste der Steuerausnahmen

Von der Steuer sind ausgenommen:

Ziffer 26: 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, soweit er direkt von den Durchführungsorganen des Arbeitsgesetzes vom 13. März 1964 und von der Suva wahrgenommen wird.

1. 2. Begründung

Nach dem Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung (UVG) vollziehen die Durchführungsorgane des Arbeitsgesetzes vom 13. März 1964, d. h. die eidgenössischen und die kantonalen Arbeitsinspektorate (EAI und KAI), und die Suva die Bestimmungen über die Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten (Art. 85 Abs. 1 UVG). Für diese Vollzugstätigkeiten schrieb der Gesetzgeber eine Sonderfinanzierung in der Form eines zweckgebundenen Prämienzuschlages auf den Nettoprämien der Berufsunfallversicherung (BUV) vor, wobei dieser Zuschlag durch den Bundesrat festzusetzen ist (Art. 87 UVG). Nach der von der Eidgenössischen Steuerverwaltung, Hauptabteilung Mehrwertsteuer (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 UVG bestellten Koordinationskommission (Eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit, EKAS) und der Suva, nicht aber der Durchführungsorgane des Arbeitsgesetzes ein der Mehrwertsteuerpflicht unterliegender Leistungsaustausch stattfindet. Diese Änderung der Steuererhebungspraxis (die durch das UVG bestimmte Rechtsordnung hat inhaltlich nicht geändert) ist nicht akzeptabel, führt sie doch zu Folgen, die vom Gesetzgeber nicht erwünscht sind:

- Der Prämienzuschlag der BUV als eine zweckgebundene öffentlich-rechtliche Abgabe wird zusätzlich mit einer Umsatzsteuer belastet. Da die Mehrwertsteuer von der Suva nicht weiter überwält werden kann, stehen ihr weniger Mittel zur Erfüllung des gesetzlichen Präventionsauftrages zur Verfügung.
- Das UVG hat die Durchführungsorgane des Arbeitsgesetzes vom 13. März 1964 und die Suva mit den gleichen rechtlichen Befugnissen für den Vollzug der Vorschriften über die Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten ausgestattet. Die Suva nimmt deshalb ihren Präventionsauftrag direkt aufgrund des UVG und nicht als Auftragnehmerin der EKAS wahr. Im Wesentlichen soll die EKAS die Vollzugstätigkeiten der EAI, KAI und der Suva miteinander koordinieren. Die EKAS besitzt ausserdem keine Rechtspersönlichkeit und kommt somit als Vermögensträgerin nicht infrage. Der Gesetzgeber hat deshalb der Suva die Verwaltung der aus dem Prämienzuschlag stammenden Mittel übertragen (Art. 87 Abs. 2 UVG). Der von der ESTV zur Begründung der Steuerpflicht angenommene Leistungsaustausch zwischen der EKAS und der Suva widerspricht somit den Rechtstatsachen.
- 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 vollkommen unverständlich ist. Durch die beantragte Ergänzung von Artikel 18 MWST soll die Gleichbehandlung der Vollzugsorgane gewährleistet und Rechtssicherheit für die Zukunft geschaffen werden.
- Mit der Einführung eines zweckgebundenen Prämienzuschlages auf den nach dem Risiko abgestuften Nettoprämien der obligatorischen BUV durch das UVG wollte der Gesetzgeber eine für die Betriebe transparente Finanzierung der Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten verwirklichen. In den Zeiten vor dem UVG wurden diese dem Schutz von Leben und Gesundheit der Arbeitnehmenden, also den wichtigsten Polizeigütern dienenden Massnahmen direkt aus den Prämieinnahmen der Suva sowie bezüglich der EAI und KAI aus den allgemeinen Steuermitteln des Bundes und der Kantone finanziert. Durch den als festen Prozentsatz an die Nettoprämien gebundenen Prämienzuschlag, er beträgt zurzeit 6,5 Prozent, wollte der Gesetzgeber erreichen, dass Betriebe mit tendenziell höheren Risiken, die im Allgemeinen auch einen höheren Präventionsaufwand verursachen, einen verhältnismässig grösseren Beitrag an die Unfallverhütung bzw. Berufskrankheitenprophylaxe leisten. 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. Erwägungen der Kommission

Für die Kommission ist die Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten eine hoheitliche Aufgabe, die gesetzlich verankert ist. Der Bundesrat habe deshalb die EKAS eingesetzt, zu deren Aufgaben auch die Koordination der Vollzugstätigkeit von Arbeitsinspektoraten und SUVA gehört. Ein Leistungsaustausch im Sinne einer mehrwertsteuerpflichtigen Dienstleistung bestehe nicht, da die SUVA nicht als Auftragsnehmerin der EKAS fungiere, sondern aufgrund des UVG tätig sei. Zwar laufe gegenwärtig ein Steuerjustizverfahren, in welchem das Bundesgericht abschliessend entscheiden werde, doch erachtet die Kommission die Behandlung der Frage durch die Legislative als sinnvoll. Dies nicht zuletzt, da sich wichtige Abgrenzungsfragen zu anderen Versicherungsbereichen wie die Nichtberufsunfallversicherung oder die Krankentaggeldversicherung stellen, welche ebenso im Rahmen einer 2. Phase eingehend zu prüfen seien wie die Frage, in welcher rechtlichen Form eine Steuerbefreiung am effizientesten erreicht werde. Die Kommission empfiehlt deshalb einstimmig, der Initiative Folge zu geben.
