

97.089

**Botschaft  
zur Volksinitiative «gegen eine unfaire Mehrwertsteuer  
im Sport und im Sozialbereich (Schweizer Sport- und  
Gemeinnützigkeits-Initiative)»**

vom 15. Dezember 1997

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen hiermit unsere Botschaft zur Volksinitiative «gegen eine unfaire Mehrwertsteuer im Sport und im Sozialbereich (Schweizer Sport- und Gemeinnützigkeits-Initiative)» und beantragen Ihnen, die Initiative Volk und Ständen mit der Empfehlung auf Verwerfung zur Abstimmung zu unterbreiten.

Der Entwurf zu einem entsprechenden Bundesbeschluss liegt bei.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

15. Dezember 1997

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates  
Der Bundespräsident: Koller  
Der Bundeskanzler: Couchepin

---

## Übersicht

Am 1. Januar 1995 ist die Verordnung vom 22. Juni 1994 über die Mehrwertsteuer (MWSTV) in Kraft getreten. Im Unterschied zum Verordnungsentwurf, welchen der Bundesrat am 28. Oktober 1993 in die Vernehmlassung geschickt hat, sieht die geltende Verordnung keine umfassende Steuerbefreiung für Dienstleistungen im Bereiche des (nicht-gewinnstrebigen) Sports vor. Der Bundesrat sah sich insbesondere aus Gründen der Gleichbehandlung und der Wettbewerbsneutralität dazu veranlasst, den Kreis der mehrwertsteuerlich begünstigten Umsätze in diesem Bereich enger zu ziehen. Es hat sich nämlich gezeigt, dass eine Vielzahl von Leistungen, die im Vor- und Umfeld sportlicher Aktivitäten erbracht werden, mitunter auch von Wirtschaftssubjekten auf dem Markt angeboten werden, die nichts mit dem Sport gemein und daher ihre Umsätze zu versteuern haben (z.B. gastgewerbliche Leistungen, Werbeleistungen, Handel mit Fan-Artikeln). In den betroffenen Kreisen ist dieses Vorgehen jedoch auf Unverständnis gestossen. In der Folge haben verschiedene Organisationen, unter der Federführung des Schweizerischen Landesverbandes für Sport (heute: Schweizerischer Olympischer Verband), eine Volksinitiative lanciert. Gemäss deren Wortlaut sind die Umsätze der nicht-gewinnstrebigen Sportverbände und -vereine sowie der gemeinnützigen Organisationen allesamt von der Steuer ausgenommen. De facto zielt besagte Bestimmung also auf eine Befreiung von der subjektiven Steuerpflicht ab, d.h. die genannten Organisationen sollen gänzlich von der Steuer ausgenommen und damit einhergehend die oftmals ehrenamtlich tätigen Funktionäre des Sports und der Gemeinnützigkeitsarbeit von administrativen Aufgaben entlastet werden. Gleichzeitig wollen die Initianten auf diesem Wege Einfluss nehmen auf das Parlament, welches derzeit mit der Ausarbeitung eines neuen Bundesgesetzes über die Mehrwertsteuer (MWSTG) befasst ist.

Nach Ansicht des Bundesrates würden aber der nicht-gewinnstrebig Sport und die gemeinnützigen Organisationen im Falle der Annahme der Initiative in einer Art und Weise privilegiert, die sich mit den fundamentalen Grundsätzen einer modernen Verbrauchssteuer nicht mehr in Einklang bringen lässt. Eine solche hat nach Möglichkeit neutral zu sein in ihren Auswirkungen auf die Wettbewerbsverhältnisse. Zudem muss sie das Gleichbehandlungsgebot beachten. Der Bundesrat lehnt die Initiative aber auch deshalb ab, weil sich die Schweiz mit einer solchen Bestimmung in klaren Widerspruch zum europäischen Recht setzen würde, welches eine Steuerbefreiung im Bereiche des Sports und im Sozialbereich nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen zulässt.

Demgegenüber sieht der Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer (E-MWSTG), welcher vom Nationalrat als Erstrat verabschiedet worden ist, eine Zwischenlösung vor, die auch vom Bundesrat mitgetragen werden kann. Danach sind nicht nur die bei Sportanlässen vereinnahmten Eintrittsgelder von der Steuer ausgenommen, sondern auch die Entgelte, welche zur Teilnahme an solchen Veranstaltungen berechtigten (z.B. Startgelder, Lizenzgebühren). Im Entgelt eingeschlossene Nebenleistungen würden ebenfalls keiner Besteuerung unterliegen.

---

---

*Aber auch im Sozialbereich sieht der Gesetzesentwurf eine Ausdehnung der unechten Steuerbefreiung auf bisher steuerbare Umsätze vor. So etwa sollen neu auch Umsätze, die von Einrichtungen der in Artikel 17 Ziffer 7 E-MWSTG genannten Art mittels Brockenhäuser, Flohmärkten oder ähnlicher Veranstaltungen ausschliesslich zu ihrem Nutzen erzielt werden, in den Genuss einer steuerlichen Privilegierung gelangen.*

# Botschaft

## 1 Allgemeiner Teil

### 11 Formelles

#### 111 Wortlaut

Am 23. Mai 1996 reichten verschiedene Organisationen, unter der Federführung des Schweizerischen Landesverbandes für Sport (SLS; heute: Schweizerischer Olympischer Verband), die Eidgenössische Volksinitiative «gegen eine unfaire Mehrwertsteuer im Sport und im Sozialbereich (Schweizer Sport- und Gemeinnützigkeits-Initiative)» ein. Die Initiative lautet:

#### I

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

*Art. 41<sup>ter</sup> Abs. 3<sup>ter</sup>*

<sup>3ter</sup> Von der Steuer nach Absatz 1 Buchstabe a sind alle Umsätze ausgenommen, die von nicht-gewinnstrebigem Sportverbänden und Sportvereinen sowie anerkannten gemeinnützigen Organisationen oder zu deren Unterstützung erzielt werden.

#### II

Die *Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung* werden wie folgt ergänzt:

*Art. 8 Abs. 2 Bst. b Ziff. 5<sup>bis</sup>*

<sup>2</sup> ...

b. Von der Steuer sind, ohne Anspruch auf Vorsteuerabzug, ausgenommen:

...

<sup>5bis</sup> die Umsätze, die im Bereich des nicht-gewinnstrebigem Sports und der anerkannten gemeinnützigen Organisationen sowie zu deren Unterstützung erzielt werden;

...

#### 112 Zustandekommen

Mit Verfügung vom 6. Dezember 1996 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative mit 165 540 gültigen Unterschriften formell zustandegekommen ist (BBl 1997 I 644).

#### 113 Behandlungsfrist

Der Bundesrat hat seinen Bericht und Antrag spätestens 24 Monate nach Einreichung der Initiative der Bundesversammlung zu unterbreiten (Art. 74 des Bundesgesetzes vom 17. Dez. 1976 über die politischen Rechte [BPR; SR 161.1] in Verbindung mit Art. 29 Abs. 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes [GVG; SR 171.11]).

Die hier zu beurteilende Volksinitiative wurde von den Urhebern am 23. Mai 1996 eingereicht. Die fragliche Frist ist somit eingehalten.

Die Bundesversammlung ihrerseits hat über Volksinitiativen, welche die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs aufweisen, innert vier Jahren nach deren Einreichung Beschluss zu fassen. Sie hat die Möglichkeit, der Initiative, so wie sie lautet, zuzustimmen oder diese abzulehnen (Art. 74 BPR in Verbindung mit Art. 27 Abs. 1 GVG).

## **12 Gültigkeit**

### **121 Einheit der Form und der Materie**

#### **121.1 Einheit der Form**

Eine Volksinitiative kann gemäss Artikel 121 Absatz 4 der Bundesverfassung (BV) in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht werden. Nicht zulässig sind hingegen Mischformen (vgl. Art. 5 Abs. 3 BPR). Die zu beurteilende Initiative ist ausschliesslich in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs abgefasst. Die Einheit der Form ist somit gewahrt.

#### **121.2 Einheit der Materie**

Nach Artikel 121 Absatz 3 BV darf eine Initiative zudem nur eine Materie zum Gegenstand haben. Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht (Art. 75 Abs. 2 BPR). Die Schweizer Sport- und Gemeinnützigkeits-Initiative zielt auf eine unechte Steuerbefreiung jener Umsätze ab, die von nicht-gewinnstrebigem Sportverbänden und -vereinen sowie von anerkannten gemeinnützigen Organisationen erzielt werden. Es stellt sich daher die Frage, ob vorliegendenfalls nicht zwei unterschiedliche Anliegen verfolgt werden, nämlich die steuerliche Begünstigung des nicht-gewinnstrebigem Sports auf der einen Seite sowie ein ebensolches Privileg für die gemeinnützigen Institutionen auf der anderen Seite. Ein innerer Sachzusammenhang lässt sich jedoch darin erkennen, dass sowohl die Leistungen des nicht-gewinnstrebigem Sports als auch jene der gemeinnützigen Organisationen in gewissem Umfang ideellen Charakter haben. Im weiteren sind die Rechtsfolgen für beide Arten von Leistungen dieselben. Auch unter dem Aspekt der Einheit der Materie kann die Initiative deshalb als gültig betrachtet werden.

## **122 Durchführbarkeit**

Die Initiative verlangt, dass Umsätze im Bereiche des nicht-gewinnstrebigem Sports und solche, die von gemeinnützigen Organisationen erzielt werden, nicht der Steuer unterworfen werden. Für bestimmte explizit genannte Umsätze kennt das Mehrwertsteuerrecht bereits heute eine unechte Steuerbefreiung, d.h. eine Steuerbefreiung ohne Anspruch auf Vorsteuerabzug. Eine solche sieht auch der Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer gemäss den Beschlüssen des Nationalrates vom 20. März 1997 vor. Eine Erweiterung der Ausnahmeliste, wie sie von den Initianten verlangt wird, ist daher realisierbar. Daran vermögen

auch die mit einer solchen Ausdehnung einhergehenden Abgrenzungsschwierigkeiten, die sich in der Praxis stellen würden, nichts zu ändern. Gemäss konstanter Praxis werden nämlich Volksinitiativen nur dann der Volksabstimmung entzogen, wenn sie zweifelsfrei und faktisch unmöglich durchführbar sind.

Andere Gründe, die gegen eine Gültigerklärung der vorliegenden Initiative sprechen könnten, namentlich solche aus zwingendem internationalem Recht, sind keine ersichtlich.

## 13 Inhalt der Initiative

Bei der Auslegung einer Volksinitiative ist vom Wortlaut des Initiativtextes auszugehen. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens sowie Erläuterungen der Initianten können mitberücksichtigt werden. Ebenso können die Umstände, die zu einer Initiative Anlass gegeben haben, für die Auslegung eine Rolle spielen<sup>1</sup>.

Die Initiative verlangt eine Ergänzung der Bundesverfassung einerseits (vgl. Ziff. I der Initiative) und der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung (UeB BV) andererseits (vgl. Ziff. II der Initiative).

Gemäss dem von den Initianten vorgeschlagenen Artikel 41<sup>ter</sup> Absatz 3<sup>ter</sup> BV sollen sämtliche Umsätze, die von nicht-gewinnstrebigem Sportverbänden und Sportvereinen sowie von anerkannten gemeinnützigen Organisationen oder zu deren Unterstützung erzielt werden, nicht der Mehrwertsteuer unterliegen. Adressat dieser Bestimmung ist der ordentliche Gesetzgeber, welchem nach Artikel 41<sup>ter</sup> Absatz 6 BV die Ausführung dieses Artikels übertragen ist.

In einer beinahe gleichlautenden Bestimmung wird zudem die Ergänzung des Artikels 8 Absatz 2 Buchstabe b UeB BV durch eine neue Ziffer 5<sup>ter</sup> verlangt. Die Übergangsbestimmungen beauftragen den Bundesrat, bis zum Inkrafttreten der Bundesgesetzgebung in Abweichung von Artikel 41<sup>ter</sup> Absatz 6 die Ausführungsbestimmungen zur Umsatzsteuer nach Artikel 41<sup>ter</sup> Absatz 1 Buchstabe a und Absatz 3 zu erlassen. In Artikel 8 Absatz 2 UeB BV werden sodann die für den Bundesrat verbindlichen Grundsätze aufgestellt. Mit der von den Initianten vorgeschlagenen Ergänzung soll der Bundesrat verpflichtet werden, seine per 1. Januar 1995 in Kraft getretene Verordnung über die Mehrwertsteuer dahingehend zu ändern, dass die Umsätze, die im Bereiche des nicht-gewinnstrebigem Sports und von anerkannten gemeinnützigen Organisationen sowie zu deren Unterstützung erzielt werden, von der Steuer ausgenommen sind.

## 14 Ziele der Initiative

Die mit der Initiative verfolgten Ziele ergeben sich im wesentlichen aus dem Initiativtext selbst. Die nachfolgenden Ausführungen stützen sich darüber hinaus auf die kurze Begründung der Initiative auf den Unterschriftenlisten, auf das dazu verfasste Argumentarium vom Mai 1995 sowie einen Beitrag von René Burkhalter,

<sup>1</sup> Vgl. Botschaft vom 26. Juni 1996 über die Volksinitiative «zum Schutz des Menschen vor Manipulationen in der Fortpflanzungstechnologie» und zu einem Bundesgesetz über die medizinisch unterstützte Fortpflanzung (BB1 1996 III 218 f.).

damals Zentralpräsident des Schweizerischen Landesverbandes für Sport, mit dem Titel «Der Bund verkennt die gesellschaftliche Leistung des Sports»<sup>2</sup>.

Von seiten des Sports wird betont, dass keinesfalls die Besteuerung des Konsums als solche in Frage gestellt werden soll. Vielmehr stehe man nach wie vor hinter der Mehrwertsteuer. Hingegen wird der Vorwurf erhoben, die Mehrwertsteuergesetzgebung verkenne, dass die im Bereiche des Sports erbrachten Leistungen zum überwiegenden Teil gemeinnützigen Charakter hätten. Besagte Leistungen würden nämlich zugunsten des Kollektivs und der Allgemeinheit erbracht. Es gehe deshalb nicht an, den nicht-gewinnstrebigen Sport, das heisst die ehrenamtliche Arbeit in Verbänden und Vereinen, den gewerblichen und beruflichen Aktivitäten innerhalb der gewinnorientierten Wirtschaft gleichzustellen. Im übrigen mache es wenig Sinn, wenn der Bund den Sport mit der einen Hand unterstütze, ihm mit der anderen Hand jedoch mehr Geld wegnehme. Dasselbe gelte in bezug auf die gemeinnützigen Organisationen und die Hilfswerke (z.B. Brockenstuben, Heilsarmee). Deren Erträge kämen – genau gleich wie beim Sport – nur dank des ehrenamtlichen Einsatzes von Tausenden von freiwilligen Funktionären zustande. Würden die von diesen erzielten Umsätze besteuert, blieben kaum noch Erträge, die für die gemeinnützige Arbeit eingesetzt werden könnten.

Um hier Abhilfe zu schaffen, verlangt die Volksinitiative «gegen eine unfaire Mehrwertsteuer im Sport und im Sozialbereich», dass in den beiden fraglichen Bereichen eine umfassende steuerliche Privilegierung Platz greife. Dadurch sollen die betreffenden Organisationen mitunter von administrativen Umtrieben (Erstellen der Mehrwertsteuer-Abrechnungen) entlastet werden.

## **2            Besonderer Teil**

### **21           Vergleich mit der MWSTV**

#### **211          Steuerbefreiung im Bereiche des Sports**

Bei der Ausarbeitung der bundesrätlichen Mehrwertsteuerverordnung hat sich gezeigt, dass eine Vielzahl von Leistungen, die im Vorfeld und Umfeld sportlicher Aktivitäten erbracht werden, mitunter auch von Wirtschaftssubjekten auf dem Markt angeboten werden, die nichts mit dem Sport gemein und daher ihre Umsätze zu versteuern haben (z.B. gastgewerbliche Leistungen, Werbeleistungen, Handel mit Fan-Artikeln). Aus diesem Grund sah sich der Bundesrat veranlasst, die den Sport betreffenden Steuerbefreiungsvorschriften in Abweichung vom Entwurf zur Mehrwertsteuerverordnung, welcher am 28. Oktober 1993 in die Vernehmlassung geschickt worden war, nicht allzuweit zu fassen. Andernfalls hätte er sich nämlich den Vorwurf gefallen lassen müssen, die Verordnung verstosse gegen das Gleichbehandlungsgebot sowie den Grundsatz der Wettbewerbsneutralität und sei deshalb nicht verfassungskonform. Dem Bundesrat kann deswegen auch nicht vorgehalten werden, den Grundsatz von Treu und Glauben verletzt zu haben. In diesem Zusammenhang hat das Bundesgericht in einem neueren Urteil (noch nicht publizierter BGE vom 15. Mai 1997 in Sachen ESTV gegen A. AG und weitere, Erw. 8b) klar festgehalten, der fragliche Verordnungsentwurf könne nicht Vertrauensgrundlage bilden in dem Sinne, dass die Rechtsunterworfenen sich darauf

<sup>2</sup> Publiziert in: «Der Schweizer Treuhänder», Nr. 5/1995, S. 459.

berufen könnten, weil ein in die Vernehmlassung gegebener Entwurf vermuthungsweise noch Änderungen unterworfen sei. Es wäre im übrigen fraglich, ob ein Entwurf des Departements, den der Bundesrat – wie im vorliegenden Fall – noch nicht beraten und genehmigt habe, diesen binden könne.

Die heutige, beschränkte Steuerbefreiung im Bereiche des passiven Sports (Eintrittsgelder) findet in der geltenden Verfassung an sich nur eine schwache Grundlage. Danach sind u.a. «kulturelle Leistungen» unecht von der Steuer befreit (Art. 8 Abs. 2 Bst. b Ziff. 5 UeB BV). Der Verordnungsgeber hat diesen Begriff in einem weiten Sinne verstanden und nebst den Theater- und musikalischen Aufführungen, Filmvorführungen, Museumsbesuchen usw. auch sportliche Anlässe darunter subsumiert. Besagte Leistungen sind jedoch nur dann von der Steuer ausgenommen, wenn sie dem Publikum unmittelbar erbracht werden und dafür ein besonderes Entgelt, insbesondere in Form eines Eintrittsbilletts, verlangt wird (vgl. Art. 14 Ziff. 12 MWSTV).

Im Bereiche des Sports gibt es jedoch noch eine Vielzahl von Umsätzen, die aufgrund anderer Bestimmungen nicht der Steuer unterliegen. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang:

- die Umsätze in der Kinder- und Jugendbetreuung (Art. 14 Ziff. 8 MWSTV). Von dieser Ausnahmeregelung profitieren all jene Sportvereine, die im Rahmen ihrer Tätigkeit Kinder und Jugendliche betreuen (Sportlager für Kinder und Jugendliche, Jugendriegen usw.);
- die Umsätze aus Unterrichtstätigkeit (Art. 14 Ziff. 9 MWSTV), wobei anzumerken ist, dass die Praxis diesen Begriff in einem sehr umfassenden Sinne versteht. Darunter fallen Leistungen wie Nachwuchsförderung, Training für den Spitzen- und Breitensport usw.;
- die von den Vereinen vereinnahmten Mitgliederbeiträge (Art. 14 Ziff. 11 MWSTV). Gemäss dieser Bestimmung sind alle Leistungen, die den Mitgliedern gegen einen statutarisch festgesetzten Mitgliederbeitrag erbracht werden, von der Steuer ausgenommen. Es kann sich hierbei um Leistungen verschiedenster Art handeln, die nicht von der Steuer erfasst werden. Verlangt wird lediglich, dass die Zahlung des Mitgliederbeitrages in den Statuten verankert ist und dieser Beitrag für sämtliche Mitglieder gleich hoch ist. Hingegen ist es den Vereinen nicht verwehrt, verschiedene Mitgliederkategorien (z.B. Junioren, Senioren, Aktive, Passive) zu schaffen und den Mitgliederbeitrag je nach Kategorie unterschiedlich hoch festzusetzen. Die unter diesem Titel steuerlich privilegierten Leistungen können beispielsweise darin bestehen, dass den Mitgliedern freier Eintritt zu bestimmten Veranstaltungen gewährt wird, Treueprämien ausgerichtet oder ohne zusätzliches Entgelt Mitgliederzeitschriften abgegeben werden.

Von seiten der Initianten wird jedoch eine umfassende steuerliche Privilegierung im Bereiche des nicht-gewinnstrebigem Sports verlangt. Mit anderen Worten soll sich die Steuerbefreiung nicht nur auf Umsätze beschränken, die in einem engen Zusammenhang mit sportlichen Aktivitäten stehen. Vielmehr wären grundsätzlich auch jene Umsätze von einer Besteuerung ausgenommen, die lediglich der Unterstützung des nicht-gewinnstrebigem Sports, insbesondere der Mittelbeschaffung dienen, so z.B.:

- Sponsoring und Werbung jeder Art (Inserate in der Klubzeitschrift, Plakat- und Bandenwerbung, Tenuereklame usw.);
- Start-, Nenn- und Preisgelder;



- Vergabe von Lizenzen für die Teilnahme an Wettkämpfen;
- Handel mit Gegenständen aller Art (z.B. Verkauf von Fan- und Sportartikeln);
- gastgewerbliche Leistungen (z.B. Festwirtschaften);
- Transportleistungen durch die Verbände oder Vereine;
- Vermietung von Sportanlagen und -geräten; oder
- Abtretung von Fernseh- und anderen Übertragungsrechten.

De facto käme eine solche Ausnahmebestimmung einer Befreiung der Sportverbände und Sportvereine von der subjektiven Steuerpflicht gleich. Seitens des Schweizerischen Landesverbandes für Sport wird dagegen die Meinung vertreten, die Mehrwertsteuer könne überall dort erhoben werden, wo die Aktivitäten der fraglichen Organisationen die Wettbewerbsneutralität tangieren, wie etwa bei den gastgewerblichen Leistungen. Dem Initiativtext lässt sich jedoch eine dahingehende Einschränkung nicht entnehmen. Auch die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-N) geht deshalb davon aus, dass nach dem Wortlaut der Initiative sämtliche Umsätze, die von nicht-gewinnstrebigem Sportverbänden und -vereinen (oder aber von gemeinnützigen Organisationen) erzielt werden, von der Steuer ausgenommen wären<sup>3</sup>. In der Folge wäre beispielsweise die Vermietung von Sportanlagen nicht steuerbar, wenn es sich beim Vermieter um einen nicht-gewinnstrebigem Sportverband oder -verein handelt. Werden hingegen dieselben Sportanlagen von einem Unternehmer vermietet, der die in der Initiative aufgestellten subjektiven Bedingungen (Nicht-Gewinnstrebigkeit, Sportverband oder -verein) für eine Steuerbefreiung nicht erfüllt, so würde – wie bis anhin – eine Besteuerung Platz greifen. Solche Umsätze wären nämlich durch die fragliche Ausnahmebestimmung nicht mehr abgedeckt. Anhand dieses Beispiels wird zugleich deutlich, weshalb der Kreis der von der Steuer ausgenommenen Umsätze möglichst eng gezogen werden sollte. Nur so können Wettbewerbsverzerrungen bestmöglich verhindert werden.

Bei extensiver Auslegung des Initiativbegehrens könnte man sich gar auf den Standpunkt stellen, auch die von Dritten getätigten Umsätze seien von der Steuer ausgenommen, vorausgesetzt, das Entgelt ist zur Unterstützung von nicht-gewinnstrebigem Sportverbänden und -vereinen bestimmt (z.B. werden aus Publicitygründen die anlässlich der Eröffnung eines kommerziellen Fitnesscenters vereinnahmten Gelder dem hiesigen Turnverein überwiesen). Einer derart ausufernden Interpretation des Initiativtextes müsste der Bundesrat jedoch entschieden entgegenreten.

## 212 Steuerbefreiung der gemeinnützigen Organisationen

Die Mehrwertsteuerverordnung enthält in Artikel 14 zudem verschiedene Bestimmungen, wonach gewisse im Rahmen von karitativen, humanitären oder sozialen Aufgaben erbrachte Leistungen von der Steuer ausgenommen sind, so z.B.:

- der Transport von Invaliden und Gehbehinderten in speziell eingerichteten Fahrzeugen (Art. 14 Ziff. 6 MWSTV);

<sup>3</sup> Siehe Bericht der WAK-N vom 28. Aug. 1996 zur parlamentarischen Initiative «Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer» (BBl 1996 V 749).

- der Betrieb von gemeinnützigen Alters-, Wohn- und Pflegeheimen, von Heimen für Behinderte, von Entwöhnungsanstalten für Alkohol- und Drogensüchtige, von Tagesheimen für Betagte oder von Notschlafstellen zur Beherbergung von Obdachlosen (Art. 14 Ziff. 7 MWSTV);
- der Betrieb von Waisenhäusern, Kinderkrippen und Kinderhorten (Art. 14 Ziff. 8 MWSTV); oder
- das Zurverfügungstellen von Personal durch bestimmte nicht-gewinnstrebige Institutionen (z.B. Ordensgemeinschaften, Hilfswerke, Frauenvereine) für Zwecke der Krankenbehandlung, der Sozialfürsorge und der sozialen Sicherheit, der Kinder- und Jugendbetreuung, der Erziehung und Bildung sowie für kirchliche, karitative und gemeinnützige Zwecke (Art. 14 Ziff. 10 MWSTV).

Sofern aber gemeinnützige Institutionen gegen Entgelt andere Dienstleistungen erbringen (z.B. Führen eines Hotelbetriebes durch die Heilsarmee, Erledigen der Korrespondenz / Buchhaltung für Dritte) oder Handelsumsätze tätigen (z.B. Verkauf von Gebrauchsgütern), unterliegen diese der Steuer. Solche Umsätze gelten nicht als Leistungen im Bereiche der Sozialfürsorge, der Sozialhilfe oder der sozialen Sicherheit. Daran vermag auch der Umstand, dass mit dem Erlös aus solchen Umsätzen in der Regel karitative, humanitäre oder soziale Aufgaben finanziert werden, nichts zu ändern.

Die Annahme der Initiative hätte demgegenüber zur Folge, dass sämtliche Umsätze, die von anerkannten gemeinnützigen Organisationen erzielt werden, von der Steuer ausgenommen wären. Welcher Art diese Umsätze sind, wäre ohne jegliche Bedeutung. Zudem müsste man sich wiederum die Frage stellen, ob nicht auch die von Dritten, d.h. von Unternehmen ohne gemeinnützigen Charakter getätigten Umsätze von der Steuer ausgenommen wären, sofern das Entgelt zur Unterstützung von gemeinnützigen Organisationen bestimmt ist. Auch hier würde sich der Bundesrat jedoch vehement gegen eine solch extensive Auslegung des Initiativbereichens wehren (vgl. dazu Ausführungen unter Ziff. 211 am Ende).

## **22 Vergleich mit dem E-MWSTG gemäss den Beschlüssen des Nationalrates vom 20. März 1997**

### **221 Steuerbefreiung im Bereiche des Sports**

Nach dem Willen des Nationalrates sollen nebst den bereits heute nicht der Steuer unterliegenden Eintrittsgeldern für Sportveranstaltungen neu auch die Entgelte, die für die Teilnahme an solchen Anlässen zu entrichten sind, von der Steuer ausgenommen sein (Art. 17 Ziff. 13 E-MWSTG). Darunter fallen in erster Linie Startgelder für Volksläufe und Lizenzgebühren, die von den Verbänden erhoben werden und zur Teilnahme an Wettkämpfen berechtigen. Ist im Startgeld eine kleinere Nebenleistung eingeschlossen (Verpflegung und Erfrischungsgetränke an der Laufstrecke, Abgabe einer Medaille), ist auch diese nicht steuerbar. Weiterhin der Steuer unterliegen würden hingegen alle übrigen Umsätze, die im Bereiche des Sports und der Fitness erzielt werden. Es sind dies namentlich die Umsätze der Fitnessklubs, der Restaurationsbetriebe in Sportstadien, der von Sportvereinen betriebenen Festwirtschaften, ferner die Einnahmen aus dem Verkauf von Fan-

Artikeln, Sponsoring- und Werbeeinnahmen sowie die Einnahmen im Zusammenhang mit der Abtretung von Fernseh- und anderen Übertragungsrechten<sup>4</sup>.

Aufgrund des Gesagten folgt, dass das Initiativbegehren im Bereiche des Sports eine sehr viel weitergehende unechte Steuerbefreiung vorsieht als der Gesetzesentwurf gemäss den Beschlüssen des Nationalrates vom 20. März 1997 (vgl. Ausführungen zu Ziff. 211).

## 222 Steuerbefreiung der gemeinnützigen Organisationen

In seinem Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer ist der Erstrat auch den Anliegen der gemeinnützigen Organisationen einen bedeutenden Schritt entgegengekommen. Gemäss Artikel 17 Ziffer 7 E-MWSTG sind neu die Umsätze von Einrichtungen der dort genannten Art, welche diese mittels Brockenhäuser, Flohmärkten oder ähnlicher Veranstaltungen ausschliesslich zu ihrem Nutzen erzielen, von der Steuer ausgenommen. Nicht steuerbar sind ferner die Leistungen der gemeinnützigen Alters-, Wohn- und Pflegeheime sowie die Umsätze von gemeinnützigen Organisationen der Krankenpflege und der Hilfe zu Hause (Spitex).

Auch in diesem Bereich verlangen die Initianten – im Unterschied zum Gesetzesentwurf – eine umfassende Steuerbefreiung sämtlicher Umsätze, welche von anerkannten gemeinnützigen Organisationen erzielt werden (vgl. Ausführungen zu Ziff. 212).

## 23 Stellungnahme des Bundesrates zur Initiative

Aus folgenden Gründen kann der Bundesrat die Schweizer Sport- und Gemeinnützigkeits-Initiative nicht unterstützen.

In der Abstimmung vom 28. November 1993 stimmten Volk und Stände einer Ablösung der veralteten Warenumsatzsteuer durch eine moderne Mehrwertsteuer zu. Dabei stand die Idee einer *möglichst wettbewerbsneutralen, allgemeinen und umfassenden Umsatzbesteuerung* im Vordergrund. In der Folge unterliegen grundsätzlich sämtliche im Inland gegen Entgelt erbrachten Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen der Steuer, sofern sie nicht ausdrücklich von der Steuer ausgenommen sind (vgl. Art. 4 Bst. a und b MWSTV; Art. 5 Bst. a und b E-MWSTG).

Eine Besteuerung der Umsätze setzt überdies voraus, dass der Leistungserbringer subjektiv steuerpflichtig ist. Steuerpflichtig wird grundsätzlich jeder, der eine auf Einnahmen (Umsätze) abzielende gewerbliche oder berufliche Tätigkeit selbständig ausübt. Das Fehlen einer Gewinnabsicht hindert die Steuerpflicht nicht (vgl. Art. 17 Abs. 1 MWSTV; Art. 20 Abs. 1 E-MWSTG). Die Mehrwertsteuer will aber nicht den Umsatz an sich, sondern vielmehr den Konsum des Verbrauchers belasten<sup>5</sup>. Aus diesem Grund wird die Umsatzsteuer mitunter auch als eine allgemeine Verbrauchssteuer im Sinne einer allgemeinen *Verbrauchersteuer* umschrie-

<sup>4</sup> Siehe Bericht der WAK-N vom 28. Aug. 1996 zur parlamentarischen Initiative «Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer» (BBl 1996 V 749).

<sup>5</sup> Vgl. Markus Reich, Grundzüge der Mehrwertsteuerordnung in der Schweiz und in der EU, in: «Der Schweizer Treuhänder», Nr. 5/1995, S. 329.

ben<sup>6</sup>. Steuerträger ist also grundsätzlich nicht der Unternehmer, welcher über seine Umsätze abrechnen muss, sondern der Endverbraucher, welcher die ihm vom steuerpflichtigen Leistungserbringer überwältigte Steuer endgültig zu tragen hat. Lediglich aus Gründen der Praktikabilität werden die Verbraucher nicht direkt erfasst<sup>7</sup>.

Daraus erhellt, dass die unechte Steuerbefreiung bestimmter Umsätze nicht auf eine Besserstellung des Leistungserbringers, sondern vielmehr des Konsumenten abzielt, welcher ansonsten die Steuer zu tragen hätte. Der Vorwurf, der Bund verkenne die gesellschaftliche Leistung des Sports (wie auch jene der gemeinnützigen Organisationen), indem er diesen der Mehrwertsteuer unterstelle, geht somit an der Sache vorbei. Der Leistungserbringer hat in casu lediglich die Funktion einer Inkassostelle, indem er die letztlich vom Endverbraucher zu tragende Steuer vereinnahmt und an den Fiskus abführt.

Des weiteren vertritt der Bundesrat die Auffassung, dass sich die von den Initianten begehrte Ausnahmebestimmung nur schwer in das System der Mehrwertsteuer im Sinne einer allgemeinen und umfassenden Verbrauchssteuer einfügen lässt. Eine unechte Steuerbefreiung, die an sich bereits einen Systemeinbruch darstellt, sollte nämlich nur dort Platz greifen, wo die Art der Umsätze aus sozial-, kultur- oder wirtschaftspolitischen Gründen eine Privilegierung rechtfertigt<sup>8</sup>. Als Beispiele seien Umsätze im Bereiche des Gesundheitswesens und der Sozialfürsorge oder im Bereiche der Erziehung und des Unterrichts genannt. Auch im Bereiche des Sports lassen sich Umsätze aufführen, deren Nichtbesteuerung sich vertreten lässt. So etwa trägt die Veranstaltung eines Volkslaufs zur Volksgesundheit bei. Es darf jedoch nicht ausser acht gelassen werden, dass Sportverbände und -vereine sowie gemeinnützige Organisationen mitunter auch Umsätze erzielen, deren steuerliche Privilegierung sich weder sozial-, kultur- noch wirtschaftspolitisch begründen lässt. So etwa ist nicht einzusehen, weshalb ein profitorientiertes Unternehmen eine Werbeleistung soll ohne Mehrwertsteuerbelastung beziehen können, nur weil es sich beim Leistungserbringer um einen nicht-gewinnstrebigem Fussballclub handelt.

Anhand dieses Beispiels wird zugleich deutlich, dass eine unechte Steuerbefreiung immer an einen ganz bestimmten, d.h. genau umschriebenen Umsatz anknüpfen und nicht in der Weise mit dem Steuersubjekt verbunden werden sollte, dass ein und dieselbe Leistung einmal von der Steuer erfasst wird, ein anderes Mal von der Steuer ausgenommen ist. Subjektive Steuerbefreiungen sind im schweizerischen Umsatzsteuerrecht die grosse Ausnahme. Lediglich die Landwirte, Forstwirte und Gärtner sind, soweit es um die Lieferung von ausschliesslich im eigenen Betrieb gewonnenen Erzeugnissen der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft und der Gärtnerei geht, von der Steuerpflicht ausgenommen; in bezug auf die Viehhändler gilt das Gesagte sinngemäss. Aus historischen Gründen (Warenumsatzsteuerrecht) nicht steuerpflichtig sind ferner die Kunstmaler und Bildhauer für die von ihnen persönlich hergestellten Kunstwerke. In dem vom Nationalrat verabschiedeten Ge-

6 Vgl. Hartmut Söhn, Die Umsatzsteuer als indirekte, allgemeine Verbrauchsteuer, in: Steuer und Wirtschaft, 2/1996, S. 165.

7 Siehe Bericht der WAK-N vom 28. Aug. 1996 zur parlamentarischen Initiative «Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer» (BB1 1996 V 725).

8 Vgl. Höhn/Vallender, in: Kommentar BV, Art. 41<sup>ter</sup> Rz. 63; Ausnahmeliste in Art. 13 der 6. EG-Richtlinie.

setzesentwurf wurde jedoch die letztgenannte Kategorie gestrichen und korrekterweise in die Ausnahmeliste (vgl. Art. 17 Ziff. 14 E-MWSTG) überführt.

Demgegenüber verlangt die Schweizer Sport- und Gemeinnützigkeits-Initiative eine unechte Steuerbefreiung für sämtliche Umsätze, die von nicht-gewinnstrebigen Sportverbänden und -vereinen sowie von gemeinnützigen Organisationen erzielt werden. Mit anderen Worten entscheidet nicht mehr der Umsatz als solcher darüber, ob eine Steuerbefreiung Platz greift. Vielmehr würde einzig und allein darauf abgestellt, ob es sich beim Leistungserbringer um ein privilegiertes Steuersubjekt handelt oder nicht. Im Endeffekt käme dies einer Befreiung von der subjektiven Steuerpflicht gleich. Eine solche Regelung muss daher allein schon aus steuersystematischen Gründen abgelehnt werden.

Es kommt hinzu, dass die mit der Initiative verlangte Ausnahmebestimmung den Grundsatz der Wettbewerbsneutralität und das Gleichbehandlungsgebot in unakzeptabler Weise verletzen würde. Nach dem Wortlaut der Initiative wären nämlich grundsätzlich sämtliche Umsätze, die von nicht-gewinnstrebigen Sportverbänden oder -vereinen sowie von gemeinnützigen Organisationen erzielt werden, von der Steuer ausgenommen. Es gilt jedoch zu bedenken, dass die von solchen Institutionen erbrachten Leistungen mitunter auch von Wirtschaftssubjekten auf dem Markt angeboten werden, die nicht unter die fragliche Ausnahmebestimmung fallen (Restaurations- und Hotelbetriebe, Sportgeschäfte, Sportzentren, Werbeagenturen, Gemeinden usw.). Letztere hätten ihre Umsätze weiterhin zu versteuern. Daraus erhellt, dass das Initiativbegehren den Anforderungen an ein modernes Verbrauchssteuersystem – wie die Mehrwertsteuer – nicht gerecht wird. Ein solches muss nach Möglichkeit neutral sein in seinen Auswirkungen auf die Wettbewerbsverhältnisse (Grundsatz der Wettbewerbsneutralität) und das Gleichbehandlungsgebot beachten (vgl. BGE 123 II 295 ff. vom 14. März 1997 in Sachen ESTV gegen Schweizerischen Hotelierverein, A. Hotel und B. Restaurationsbetriebe AG, Erw. 5b). Dies ist mit ein Grund, weshalb sich auch die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates klar für eine Besteuerung der kommerziellen Aktivitäten des nicht-gewinnstrebigen Sports und der gemeinnützigen Organisationen ausgesprochen hat<sup>9</sup>. Im Falle einer steuerlichen Privilegierung, wie sie die Initianten vorschlagen, müsste mit heftigen Reaktionen seitens direkter Konkurrenten gerechnet werden.

Gemäss den Ausführungen der Initianten zielt das Volksbegehren im weiteren darauf ab, die Funktionäre der Sportverbände und -vereine (aber auch der gemeinnützigen Organisationen) von administrativen Umtrieben, die das Erstellen der Mehrwertsteuer-Abrechnungen mit sich bringe, zu entlasten. Bei diesen handle es sich zumeist um Laien, die ihr Amt in der Freizeit ausübten. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass nur jene Leistungserbringer steuerpflichtig werden, deren Umsätze aus steuerbaren Lieferungen und Dienstleistungen den Betrag von 75 000 Franken pro Jahr überschreiten. Diese im Vergleich zu den EU-Mitgliedstaaten verhältnismässig hoch angesetzte Umsatzlimite<sup>10</sup> hat zur Folge, dass der überwiegende Teil der ca. 26 000 Sportverbände und -vereine gar nicht erst steuerpflichtig wird, wie auch von den Initianten eingeräumt wird. Dies belegt auch das statisti-

<sup>9</sup> Siehe Bericht der WAK-N vom 28. August 1996 zur parlamentarischen Initiative «Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer» (BBl 1996 V 749).

<sup>10</sup> Vgl. Anhang I zum Bericht der WAK-N vom 28. Aug. 1996 zur parlamentarischen Initiative «Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer» (BBl 1996 V 825).

sche Zahlenmaterial, wonach Ende 1996 nur gerade ca. 300 Organisationen des Sports im Register der Mehrwertsteuerpflichtigen eingetragen waren. Aufgrund des Gesagten folgt, dass die kleinen, in der Regel ehrenamtlich geführten Sportvereine der begehrten Erweiterung der Ausnahmeliste nicht bedürfen, da sie die für die Steuerpflicht massgebliche Umsatzgrenze von 75 000 Franken pro Jahr ohnehin nicht erreichen. Stattdessen würden grosse, nicht-gewinnstrebige Sportorganisationen, welche in aller Regel über einen professionellen Mitarbeiterstab verfügen, in den Genuss des hier zur Diskussion stehenden Steuerprivilegs gelangen. Für die gemeinnützigen Organisationen gilt das Gesagte sinngemäss. Auch unter diesem Gesichtswinkel drängt sich eine Steuerbefreiung, wie sie von den Initianten vorgeschlagen wird, keinesfalls auf.

Im weiteren gilt es auf die Schwierigkeit hinzuweisen, eine allen Facetten des Wirtschaftslebens gerecht werdende Definition des Begriffs «nicht-gewinnstrebige» Sportverbände und Sportvereine zu finden. Dies hängt insbesondere damit zusammen, dass mit diesem Terminus ein subjektives Element (Absicht) ins Spiel gebracht wird. Dies war denn auch der Grund, weshalb im Vernehmlassungsverfahren zum Verordnungsentwurf über die Mehrwertsteuer vom 28. Oktober 1993 (E-MWSTV) von verschiedener Seite beantragt wurde, den Artikel 13 Ziffer 12 E-MWSTV<sup>11</sup> zu streichen<sup>12</sup>. Von seiten der Initianten wird nicht näher ausgeführt, wie der Begriff der «Nicht-Gewinnstrebigkeit» auszulegen ist. Hingegen hat der Schweizerische Landesverband für Sport in seiner Vernehmlassung vom 31. Januar 1994 sinngemäss festgehalten, dass der im Verordnungsentwurf verwendete Begriff «nicht-gewinnstrebige Einrichtungen» in einem weiten Sinne zu verstehen sei.

Er führte in diesem Zusammenhang aus:

Gemeint sind damit insbesondere, jedoch nicht ausschliesslich die Vereine (vgl. Kommentar zu Ziff. 11). In gewissen Sportverbänden wird zurzeit erwogen, den Mitgliedern nebst der Rechtsform des Vereins allenfalls auch die Rechtsform der Aktiengesellschaft zu ermöglichen. Eine entsprechende Diskussion findet beispielsweise in der Nationalliga des Schweizerischen Fussball-Verbandes (SFV) statt. Falls Grossvereine die Rechtsform der Aktiengesellschaft wählen, so erfolgt dies nicht aus Gründen der Gewinnstrebigkeit, sondern im Hinblick auf die Mittelbeschaffung (Eigenkapital) oder die interne Organisation (u.a. Verantwortlichkeit des Verwaltungsrates). Die Erträge solcher Aktiengesellschaften würden, gleich wie im Verein, wieder dem Sport zufließen. Die Auszahlung einer Dividende dürfte die Ausnahme bleiben und bloss dazu dienen, das Eigenkapital minimal zu verzinsen. Daraus wäre nicht eine Gewinnstrebigkeit abzuleiten.

Der Bundesrat könnte eine solch weitgehende Interpretation auch bei Annahme der Initiative auf keinen Fall übernehmen. Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates scheint in dieselbe Richtung zu tendieren, wenn sie in ihrem Bericht vom 28. August 1996 ausführt, dass der Begriff der Nicht-Gewinnstrebigkeit von den Initianten sehr extensiv ausgelegt werde, wenn auch Nationalliga-Vereine darunter fallen sollen. Gerade in diesem Bereich sei der Unterschied

<sup>11</sup> Dieser lautete wie folgt: «Von der Steuer ausgenommen sind Dienstleistungen auf dem Gebiet des Sportes und der Körperertüchtigung, die nicht-gewinnstrebige Einrichtungen an Personen erbringen, die Sport oder Körperertüchtigung ausüben».

<sup>12</sup> Siehe Bericht vom Eidgenössischen Finanzdepartement über das Vernehmlassungsverfahren zum Verordnungsentwurf über die Mehrwertsteuer vom 28. Oktober 1993, S. 7.

zwischen einem Sportverein und einem anderen kommerziell betriebenen Geschäft nicht mehr gross<sup>13</sup>.

In diesem Zusammenhang bleibt zu erwähnen, dass es insbesondere bei einer Selbstveranlagungssteuer, bei welcher der Steuerpflichtige die volle und alleinige Verantwortung für die richtige und vollständige Versteuerung seiner Umsätze zu tragen hat, unbedingt erforderlich ist, dass klare, äusserlich erkennbare Kriterien geschaffen werden, die es dem Steuerpflichtigen ohne weiteres erlauben zu entscheiden, ob im konkreten Fall eine Besteuerung Platz greift oder nicht. Nur so ist der Leistungserbringer auch tatsächlich in der Lage, korrekt über seine Geschäftsvorfälle abzurechnen.

Aus all diesen Gründen beantragt der Bundesrat dem Parlament, die Initiative abzulehnen. Dies um so mehr, als der Nationalrat in seinem Gesetzesentwurf die für sportliche Anlässe verlangten Entgelte einschliesslich derjenigen für die Zulassung zur Teilnahme an solchen Anlässen (z.B. Startgelder) inklusive der darin eingeschlossenen Nebenleistungen von der Steuer ausnehmen will. Obschon mit dieser Regelung bewusst in Kauf genommen wird, dass die steuerpflichtigen Anbieter ebensolcher Leistungen (z.B. gastgewerbliche Leistungen, Zurverfügungstellen von Parkplätzen, Transportmitteln und Umkleideräumen) gegenüber den Veranstaltern von Sportanlässen benachteiligt werden, hat der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Bericht vom 28. August 1996 der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates<sup>14</sup> darauf verzichtet, die Streichung dieser Bestimmung zu beantragen. Mit der Nichtbesteuerung der aktiven Teilnahme an Sportanlässen sowie der Umsätze der gemeinnützigen Spitex-Organisationen und Brockenstuben usw. wurde den Anliegen der Initianten hinreichend Rechnung getragen. Darüber hinausgehende Forderungen sollten deshalb konsequent abgelehnt werden.

### 3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen im Falle einer Annahme der Initiative lassen sich nur schwer beziffern. Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass sich bis zum heutigen Datum vermutlich eine grössere Zahl von Sportverbänden und -vereinen sowie von karitativen Organisationen noch nicht im Register der Mehrwertsteuerpflichtigen hat eintragen lassen.

*Im Bereiche des Sports* hängt das Ausmass der Steuerausfälle wesentlich davon ab, ob auch die gastgewerblichen Leistungen und der Handel mit Fan-Artikeln und Sportgeräten von einer Besteuerung ausgenommen wären. In einem solchen Fall wäre im Vergleich zur Mehrwertsteuerverordnung mit einem jährlichen Steuerausfall in der Grössenordnung von 10 bis 15 Millionen Franken zu rechnen. Würde dagegen der Kreis der von der Steuer ausgenommenen Leistungen enger gezogen, wäre mit Mindereinnahmen zwischen 8 bis 10 Millionen Franken zu rechnen. Sollte die in der Initiative vorgesehene Steuerbefreiung mit der im Gesetzesentwurf neu geschaffenen Möglichkeit kombiniert werden, für die Versteuerung der im Bereiche des Sports unecht befreiten Umsätze zu optieren, bei gleichzeitiger

<sup>13</sup> Siehe Bericht der WAK-N vom 28. Aug. 1996 zur parlamentarischen Initiative «Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer» (BB1 1996 V 749).

<sup>14</sup> BB1 1997 II 389 ff.

Anwendung des reduzierten Steuersatzes von 2 Prozent (vgl. Art. 34 Abs. 1 Bst. a Ziff. 3 E-MWSTG), entstünden dem Fiskus zusätzliche Mindereinnahmen von ca. 5 Millionen Franken.

Bei den *gemeinnützigen Organisationen* müsste mit einem Steuerausfall von ca. 10 bis 15 Millionen Franken pro Jahr gerechnet werden.

In personeller Hinsicht dürfte die Umsetzung der Initiative kaum merkliche Auswirkungen zeitigen. Es ist zwar damit zu rechnen, dass durch die steuerliche Privilegierung der nicht-gewinnstrebigem Sportverbände und -vereine sowie der gemeinnützigen Organisationen die Zahl der Steuerpflichtigen zurückgehen wird. Im Verhältnis zur gesamten Anzahl Steuerpflichtiger dürfte es sich jedoch um einen zu vernachlässigenden Einspareffekt handeln.

#### 4 Verhältnis zum Europäischen Recht

Im Unterschied zur Schweizer Sport- und Gemeinnützigkeits-Initiative sieht die sechste Richtlinie des Rates vom 17. Mai 1977 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern (Gemeinsames Mehrwertsteuersystem: einheitliche steuerpflichtige Bemessungsgrundlage [6. EG-Richtlinie])<sup>15</sup> für die Umsätze der Sportverbände und -vereine keine umfassende Steuerbefreiung vor.

Im Bereiche des aktiven Sports werden Dienstleistungen – und nur diese – unter drei Voraussetzungen, die kumulativ gegeben sein müssen, von der Steuer befreit (vgl. Art. 13 Teil A Abs. 1 Bst. m der 6. EG-RL). Zum einen muss es sich beim Leistungserbringer um eine *Einrichtung ohne Gewinnstreben* handeln; dieses Erfordernis hat auch Eingang in das Initiativbegehren gefunden. Darüber hinaus knüpft die 6. EG-Richtlinie eine allfällige Steuerbefreiung an die Bedingung, dass die fraglichen Dienstleistungen in einem *engen Zusammenhang* mit Sport und Körperertüchtigung stehen. Ein enger Zusammenhang im Sinne dieser Bestimmung wäre beispielsweise zu verneinen, wenn Turnierteilnehmer im Clubhaus bewirtet werden. Schliesslich müssen besagte Dienstleistungen *an Personen* erbracht werden, *die Sport oder Körperertüchtigung ausüben*. Demgegenüber sieht die Initiative eine Steuerbefreiung für jegliche Art von Umsätzen vor, d.h. sowohl für Dienstleistungen als auch für Lieferungen. Ferner soll es keine Rolle spielen, ob es sich beim Leistungsempfänger um einen Sportler handelt oder nicht. Voraussetzung für eine allfällige Steuerbefreiung ist einzig und allein, dass die Umsätze von einer nicht-gewinnstrebigem Sportorganisation erzielt werden.

Eine Steuerbefreiung für die passive Teilnahme an Sportveranstaltungen, wie sie die Mehrwertsteuerverordnung (wie auch der Gesetzesentwurf) zum Vorteil des Sports bereits heute vorsieht, ist in der EU grundsätzlich nicht zulässig. Lediglich während einer befristeten Übergangszeit ist es den Mitgliedstaaten gestützt auf Artikel 28 Absatz 3 Buchstabe b der 6. EG-Richtlinie in Verbindung mit Anhang F Nr. 1 erlaubt, die von den Zuschauern entrichteten Eintrittsgelder bei Sportveranstaltungen weiterhin von der Steuer zu befreien (ohne Anspruch auf Vorsteuerabzug). Nach dem Wortlaut der Schweizer Sport- und Gemeinnützigkeits-Initiative wären aber nicht nur die anlässlich von Sportveranstaltungen vereinnahmten Eintrittsgelder von der Steuer ausgenommen, sondern darüber hinaus auch alle

<sup>15</sup> ABl. 1977 L 145/I vom 13. Juni 1977



anderen Umsätze, die im Rahmen solcher Veranstaltungen von nicht-gewinnstrebigen Sportorganisationen erzielt werden.

Im Sozialbereich sieht die 6. EG-Richtlinie ebenfalls eine Steuerbefreiung vor. Eine solche greift jedoch nur Platz, wenn die Dienstleistungen und Lieferungen von Gegenständen *eng mit der Sozialfürsorge und der sozialen Sicherheit verbunden* sind (Art. 13 Teil A Abs. 1 Bst. g der 6. EG-RL). Eine Befreiungsvorschrift, welche die von gemeinnützigen Organisationen erzielten Umsätze generell von der Steuer ausnehmen würde (eine solche Lösung sieht das Initiativbegehren vor), ist dem EU-Recht hingegen fremd. Die von den Initianten vorgeschlagene Regelung würde somit über das im EU-Raum Zulässige hinausgehen.

Stattdessen steht es den Mitgliedstaaten frei, die Gewährung der Steuerbefreiung im Bereiche des aktiven Sports und im Sozialbereich für nicht öffentlich-rechtliche Einrichtungen einzuschränken, indem diese von der Erfüllung bestimmter Bedingungen abhängig gemacht wird (vgl. Art. 13 Teil A Abs. 2 Bst. a der 6. EG-RL). So etwa kann eine Steuerbefreiung nur in jenen Fällen gewährt werden, in denen

- die betreffenden Einrichtungen keine systematische Gewinnerzielung anstreben;
- Leitung und Verwaltung im wesentlichen ehrenamtlich durch Personen erfolgen, die weder ein unmittelbares noch ein mittelbares Interesse an den Ergebnissen der betreffenden Tätigkeiten haben;
- Preise angewendet werden, die von den zuständigen Behörden genehmigt sind;
- die Befreiungen nicht zu Wettbewerbsverzerrungen zuungunsten von der Mehrwertsteuer unterliegenden gewerblichen Unternehmen führen.

Zum vornherein ausser Betracht fällt die Steuerbefreiung für besagte Umsätze, wenn diese zur Ausübung der Tätigkeiten, für die Steuerbefreiung gewährt wird, nicht unerlässlich sind. Zwingend ausgeschlossen ist die Steuerbefreiung für die genannten Umsätze zudem in all jenen Fällen, in denen diese im wesentlichen dazu bestimmt sind, der Einrichtung zusätzliche Einnahmen durch Tätigkeiten zu verschaffen, die in unmittelbarem Wettbewerb mit Tätigkeiten von der Mehrwertsteuer unterliegenden gewerblichen Unternehmen durchgeführt werden (vgl. Art. 13 Teil A Abs. 2 Bst. b der 6. EG-RL).

An sehr enge Voraussetzungen geknüpft ist schliesslich die Steuerbefreiungsvorschrift im Zusammenhang mit der Mittelbeschaffung (sog. Fund-raising; vgl. Art. 13 Teil A Abs. 1 Bst. o der 6. EG-RL). In den Genuss dieser Steuerbefreiung können zum vornherein nur Einrichtungen gelangen, deren Umsätze gemäss den vorigen Ausführungen befreit sind. Des weiteren müssen besagte Umsätze im Rahmen einer Veranstaltung erzielt werden, die dazu bestimmt ist, den Einrichtungen eine finanzielle Unterstützung zu bringen. Diese Veranstaltung muss sodann ausschliesslich zum Nutzen der fraglichen Einrichtung durchgeführt werden. Auch wenn all diese Bedingungen erfüllt sind, entfällt die Steuerbefreiung, wenn Wettbewerbsverzerrungen damit verbunden sind. Zu deren Vermeidung ist es den Mitgliedstaaten erlaubt, alle erforderlichen Beschränkungen insbesondere hinsichtlich der Anzahl der Veranstaltungen und der Höhe der für eine Steuerbefreiung in Frage kommenden Einnahmen vorzusehen. Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates hat in ihrem Gesetzesentwurf auch diese Bestimmung präzisiert. Im Unterschied zur geltenden Verordnung sind, wie vorne (vgl. Ziff. 222) dargestellt, auch die Umsätze von Einrichtungen der in Artikel 17 Ziff.

fer 7 E-MWSTG genannten Art, welche diese mittels Brockenhäuser, Flohmärkten oder ähnlicher Veranstaltungen ausschliesslich zu ihrem Nutzen erzielen, von der Steuer ausgenommen. Dieser Vorschlag der vorberatenden Kommission wurde vom Nationalrat übernommen. Somit ist zwar die Mittelbeschaffung von der Steuer befreit, jedoch nur dort, wo keine wesentlichen Wettbewerbsverzerrungen daraus resultieren. Darüber hinaus zu gehen, wäre jedoch auch mit Blick auf das EU-Recht nicht zu verantworten.

Aufgrund des Gesagten wird klar, dass mit der begehrten Verfassungsänderung nicht etwa ein Schritt in Richtung Eurokompatibilität getan wird, wie dies von seiten der Initianten behauptet wird. Vielmehr würde sich die Schweiz damit klar in Widerspruch zur 6. EG-Richtlinie setzen. Die Annahme der fraglichen Volksinitiative würde somit dem Ziel, in Bereichen von grenzüberschreitender Bedeutung eine grösstmögliche Vereinbarkeit unserer Rechtsvorschriften mit denjenigen unserer europäischen Partner zu sichern, diametral zuwiderlaufen.

## **5 Schlussfolgerungen**

Aufgrund des Gesagten schlägt der Bundesrat den eidgenössischen Räten vor, die Schweizer Sport- und Gemeinnützigkeits-Initiative Volk und Ständen mit dem Antrag auf Verwerfung zur Abstimmung zu unterbreiten. Im übrigen erscheint es nicht opportun, dass die Bundesversammlung einen eigenen, die nämliche Verfassungsmaterie beschlagenden Revisionsentwurf ausarbeitet, nachdem der Erstrat (Nationalrat) in dem von ihm ausgearbeiteten Gesetzesentwurf den Anliegen der Initianten, soweit verantwortbar, bereits Rechnung getragen hat. Im übrigen ist die Frage nach der mehrwertsteuerlichen Behandlung der nicht-gewinnstrebigen Sportverbände und -vereine sowie der anerkannten gemeinnützigen Organisationen insofern nicht verfassungswürdig, als Artikel 41<sup>ter</sup> BV nur die wesentlichsten Grundsätze der Mehrwertsteuer regelt.

9463

# Bundesbeschluss über die Volksinitiative «gegen eine unfaire Mehrwertsteuer im Sport und im Sozialbereich (Schweizer Sport- und Gemeinnützigkeits-Initiative)»

Entwurf

vom

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*  
nach Prüfung der am 23. Mai 1996<sup>1</sup> eingereichten Volksinitiative «gegen eine  
unfaire Mehrwertsteuer im Sport und im Sozialbereich (Schweizer Sport- und  
Gemeinnützigkeits-Initiative)»,  
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 15. Dezember 1997<sup>2</sup>,  
*beschliesst:*

## Art. 1

<sup>1</sup> Die Volksinitiative «gegen eine unfaire Mehrwertsteuer im Sport und im Sozialbereich (Schweizer Sport- und Gemeinnützigkeits-Initiative)» ist gültig und wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

<sup>2</sup> Die Volksinitiative lautet:

### I

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

*Art. 41<sup>ter</sup> Abs. 3<sup>ter</sup>*

<sup>3ter</sup> Von der Steuer nach Absatz 1 Buchstabe a sind alle Umsätze ausgenommen, die von nicht-gewinnstrebigem Sportverbänden und Sportvereinen sowie anerkannten gemeinnützigen Organisationen oder zu deren Unterstützung erzielt werden.

### II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

*Art. 8 Abs. 2 Bst. b Ziff. 5<sup>bis</sup>*

<sup>2</sup> ...

b. Von der Steuer sind, ohne Anspruch auf Vorsteuerabzug, ausgenommen:

...

<sup>5bis</sup>. die Umsätze, die im Bereich des nicht-gewinnstrebigem Sports und der anerkannten gemeinnützigen Organisationen sowie zu deren Unterstützung erzielt werden;

<sup>1</sup> BBl 1997 I 644

<sup>2</sup> BBl 1998 717

**Art. 2**

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative abzulehnen.

9463

**Botschaft zur Volksinitiative «gegen eine unfaire Mehrwertsteuer im Sport und im Sozialbereich (Schweizer Sport- und Gemeinnützigkeits-Initiative)» vom 15. Dezember 1997**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	08
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	97.089
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.03.1998
Date	
Data	
Seite	717-736
Page	
Pagina	
Ref. No	10 054 560

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.