

Praktische Erfahrungen aus dem MWST-Alltag der Städte

Fachveranstaltung «**Mehrwertsteuer und Gemeinwesen**»
der Konferenz städtischer Finanzdirektorinnen und –direktoren

Restaurant zum Äusseren Stand, Zeughausgasse 17, 3011 Bern
11. September 2015

Thomas Hess, Abteilungsleiter Finanzrecht & Betriebswirtschaft,
Finanzverwaltung der Stadt Zürich



Stadt Zürich
Finanzverwaltung

Aufbau der Präsentation «MWST-Alltag der Stadt Zürich»

- **Das Gemeinwesen «Stadt Zürich»**
- **Zusammenarbeit von Gemeinwesen**
- **Parkplätze im Gemeingebrauch**
- **Begriff «Hoheitliche Tätigkeit»**

- **Fragen?**

Das Gemeinwesen «Stadt Zürich»...



...in einigen Zahlen (1)

Total Ausgaben Laufende Rechnung (in Mio. CHF)	RE-2013	RE-2014	BU-2015
Bund	63'700	63'880	67'116
ZH	14'227	14'414	14'690
BE	10'246	10'065	10'466
VD	9'272	8'924	9'241
Gemeinde Stadt Zürich	8'215	8'541	8'544
GE	8'037	8'229	7'862
AG	4'879	4'988	5'206
SG	4'475	4'584	4'699
BS	4'021	4'193	4'122
LU	3'632	3'635	3'575

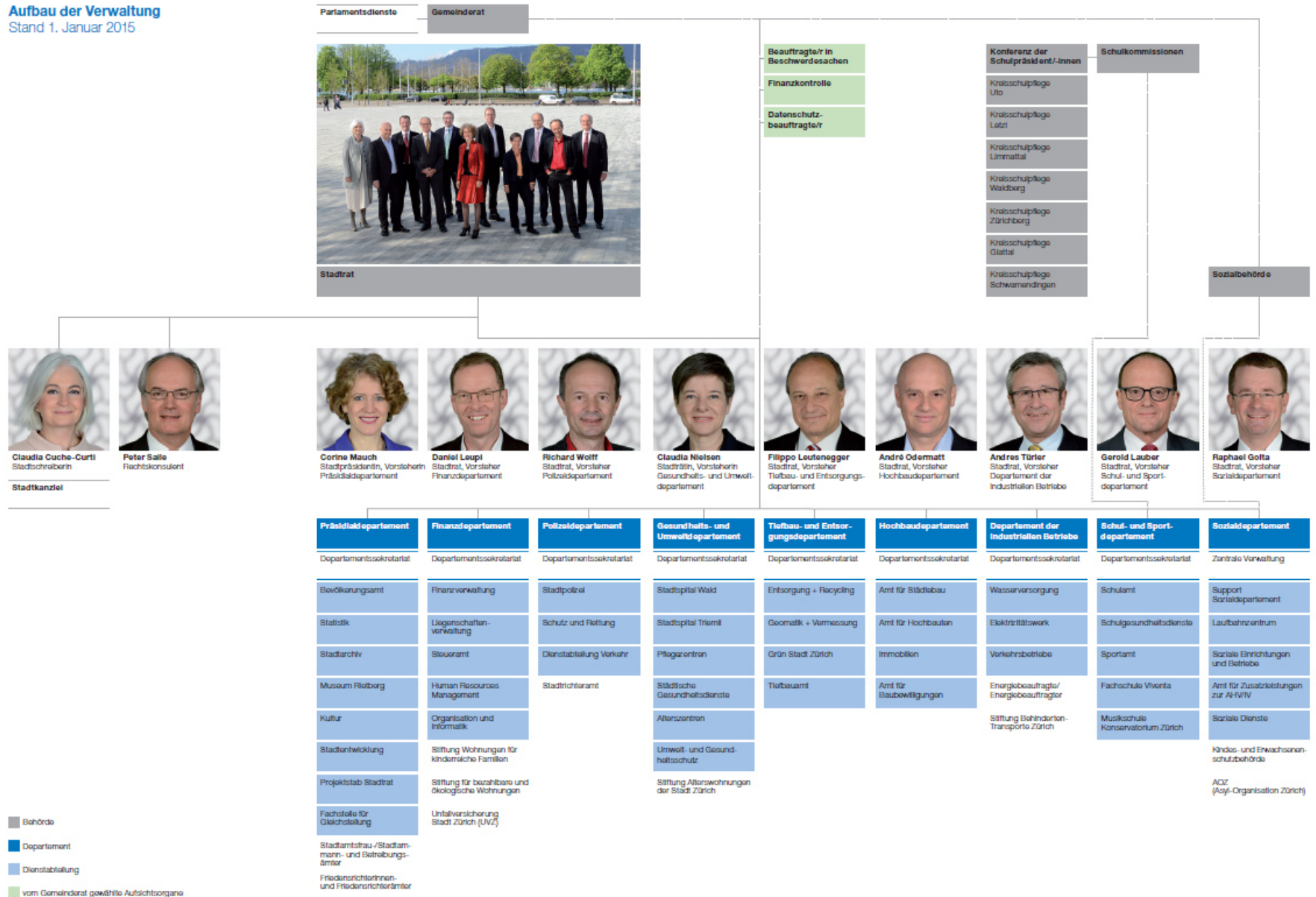
➔ Die Gemeinde «Stadt Zürich» ist **fünftgrösstes Gemeinwesen** der Schweiz gemessen am Total der Ausgaben der Laufenden Rechnung

...in einigen Zahlen (2)

(alle Angaben per 31.12.2014)

- Stadtzürcher Verwaltung: «Alles unter einem Dach vereint», wenige Ausgliederungen, keine Zugehörigkeit zu Zweckverbänden
- 28'465 Mitarbeitende (\approx 20'770 FTE) in über 1'000 verschiedenen Funktionen
- 9 Departemente \rightarrow 63 Organisationseinheiten
- 80 «autonome Dienststellen» i.S.v. Art. 12 MWSTG, davon:
 - 38 Einheiten = nicht MWST-pflichtig
 - 42 Einheiten = MWST-pflichtig, wobei
 - 7 Einheiten = effektiv abrechnend (mit Vorsteuerabzug)
 - 35 Einheiten = pauschal abrechnend
- MWST-Umsatz im 2014: \approx 1'410 Mio. Franken
- MWST-Nettoablieferung im 2014: \approx 14,7 Mio. Franken

Aufbau der Verwaltung
Stand 1. Januar 2015



Aufbau der Präsentation «MWST-Alltag der Stadt Zürich»

- Das Gemeinwesen «Stadt Zürich»
- **Zusammenarbeit von Gemeinwesen**
- Parkplätze im Gemeingebrauch
- Begriff «Hoheitliche Tätigkeit»

- Fragen?

Fall 1: Forensisches Institut Zürich (FOR)



Fall 1: Forensisches Institut Zürich (FOR)

MWSTG-Revision: Zusammenarbeit der Gemeinwesen

Geltende Rechtslage

- Von der MWST ausgenommene Leistungen sind (abschliessend) in Art. 21 MWSTG geregelt
- Zentral für alle Gemeinwesen ist die explizite Befreiung von Leistungen innerhalb des gleichen Gemeinwesens in Art. 21 Abs. 2 Ziff. 28 MWSTG
- Gleichzeitig verdeutlicht diese Bestimmung nochmals, dass Leistungen unter verschiedenen Gemeinwesen eben steuerbar sind

Fall 1: Forensisches Institut Zürich (FOR)

Ausgangslage (1)

- Das Forensische Institut Zürich (FOR) wurde durch Zusammenführung der Kriminaltechnischen Abteilung der Kantonspolizei Zürich (KTA) und des Wissenschaftlichen Dienstes der Stadtpolizei Zürich (WD) «gebildet»
- Als 1. Schritt wurde 2010 im Sinne eines «Pilotbetriebs» eine rein «organisatorische» Zusammenarbeit aufgenommen
- FOR bietet seither eine umfassende Dienstleistungspalette von Spurensicherung am Tatort bis zu kriminalwissenschaftlichen Auswertungen («CSI Zürich»)
- Als 2. Schritt war der rechtliche Zusammenschluss in Form einer kantonalen öffentlich-rechtlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit (sörA) geplant, mit Kanton und Stadt als Träger

Fall 1: Forensisches Institut Zürich (FOR)

Ausgangslage (2)

Gemäss der 2011/12 von Kanton und Stadt vernehmlasssten Vorlage war Folgendes geplant:

- Kanton und Stadt erteilen dem FOR einen Leistungsauftrag
- Leistungen des FOR werden vollumfänglich durch Kostenbeiträge von Kanton und Stadt finanziert
- Ausserhalb des Leistungsauftrags können Kanton und Stadt von FOR weitere Dienstleistungen beziehen, die aber separat abgegolten werden müssen
- Ausserhalb des Leistungsauftrags kann FOR (kostendeckende) Dienstleistungen an Dritte erbringen
- Personal des FOR besteht aus «eigenen» zivilen Mitarbeitern und «abkommandierten» Polizeiangehörigen von Kanton & Stadt
- Sämtliche «Lohnkosten» werden dabei von FOR getragen

Fall 1: Forensisches Institut Zürich (FOR) Ausgangslage (3)

Aktenzeichen «CSI Zürich» ungelöst

Die Kriminaltechniker von Stadt- und Kantonspolizei arbeiten seit drei Jahren zusammen. Aber die gesetzliche Grundlage für die Fusion fehlt.



Jahrelanges Kompetenzgerangel: Seit mehr als 3 Jahren ringen Stadt und Kanton um eine gesetzliche Grundlage für das Forensische Institut Zürich. Bild: Daniel Jaggi/Keystone

Von **Martin Huber**
Redaktor Zürich
[@tagesanzeiger](#)

04.11.2013

[Teilen](#) 0

[Tweet](#) 2

[Mail](#) 3

[Kommentare](#) 2

Feedback

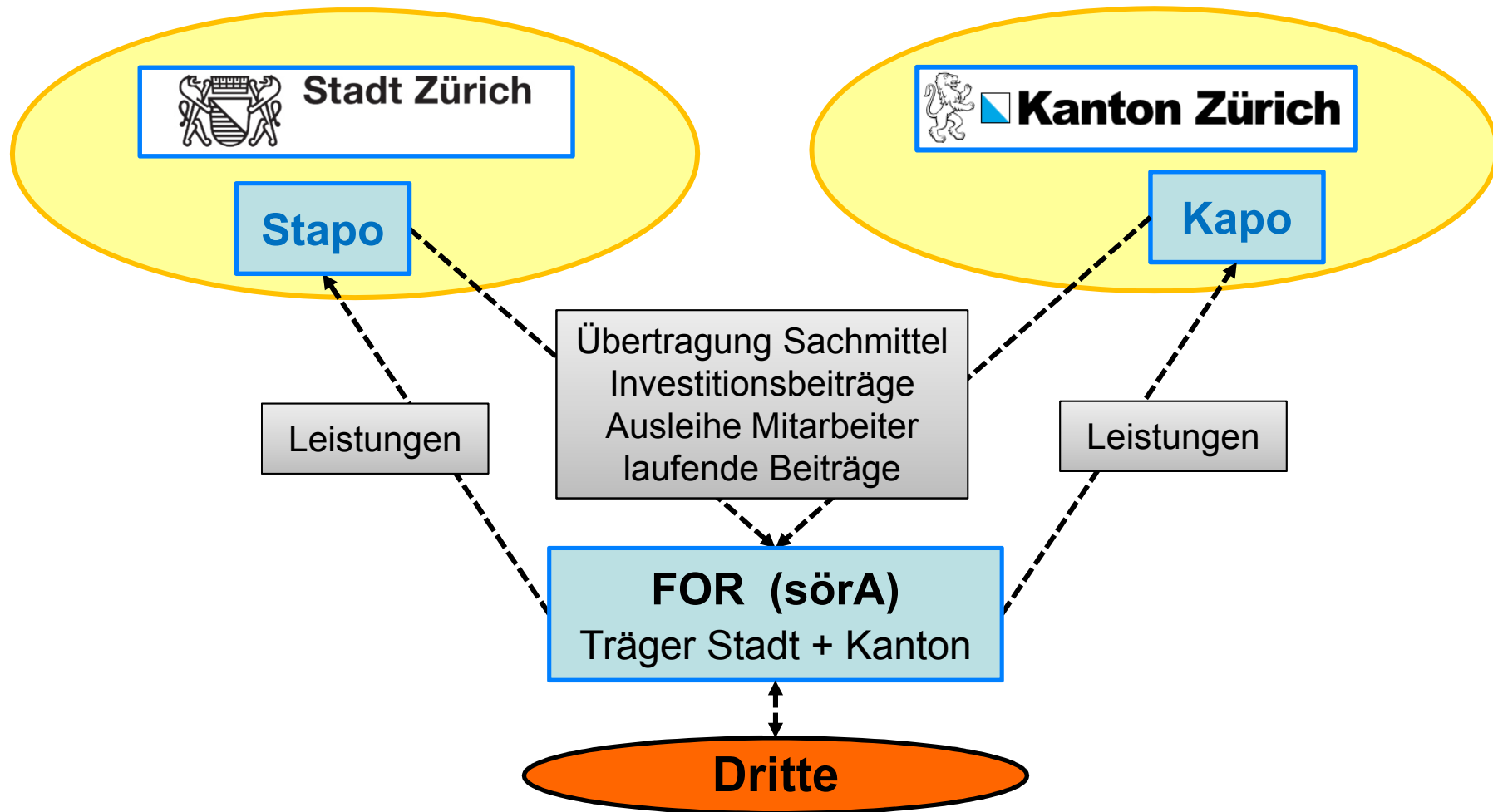
Es ist das Paradepony von Kantons- und Stadtpolizei: das Forensische Institut Zürich, das Pendant zu den aus Fernsehserien bekannten CSI (Crime Scene Investigation) in Las Vegas oder Miami. Dort lösen die Helden von der Spurensicherung jeweils knifflige Fälle. Auch die Zürcher Kriminaltechniker haben mit spektakulären Unglücken und Verbrechen zu tun wie jüngst mit dem Kampffetabsturz am Lopper. Als führendes Kompetenzzentrum in Forensik nimmt das Institut immer wieder Aufträge anderer Polizeikörper entgegen. Die 153 Polizeiangehörigen und zivilen Spezialisten sind im Kripo-Gebäude bei der Kaserne untergebracht. Dort rekonstruieren sie Unfälle, sichern DNA-Profile, untersuchen Schusswaffen und prüfen Dokumente.

Da nach geltendem MWST-Recht aber Mehrkosten für Kanton und Stadt als Träger der selbständigen Anstalt von über 1 Mio. Franken ermittelt wurden, konnte das Vorhaben nicht wie geplant umgesetzt werden.

Weshalb?

Fall 1: Forensisches Institut Zürich (FOR)

Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt (geltendes Recht)



Fall 1: Forensisches Institut Zürich (FOR)

MWST-rechtliche Einstufung

- Kostenbeiträge:
 - Sofern Entgelt für hoheitliche oder ausgenommene Leistung, fällt keine MWST an
 - Andernfalls steuerbar, was bei jeder Leistung individuell zu prüfen wäre, namentlich bei «Dienstleistungen ausserhalb des Leistungsauftrags»
 - Gewisse FOR-Projekte könnten u.U. als «Forschungskooperation» i.S.v. Art. 13 Abs. 2 Bst. b MWSTV (ausgenommene Leistung) eingestuft werden
- «Abkommandieren» von Personal (unter Leitung des Entleihers):
 - Ist als steuerbare Personalausleihe zu qualifizieren (Normalsatz)
- «Abkommandieren» von Personal (unter Leitung des Verleihers):
 - Keine steuerbare Personalausleihe, sondern Auftragsverhältnis. Erbrachte Fachdienstleistungen müssten einzeln auf ihre MWST-Pflicht (steuerbar, ausgenommen oder hoheitlich) beurteilt werden
 - Mögliches Problem: Einstufung als Rechtsumgehung durch ESTV?

Fall 1: Forensisches Institut Zürich (FOR)

MWSTG-Revision: Zusammenarbeit der Gemeinwesen

Geplante Änderungen

- E-Art. 21 Abs. 2 Ziff. 28 (Zusammenarbeit) und Ziff. 28^{bis} MWSTG (Personalverleih):

²Von der Steuer ausgenommen sind:

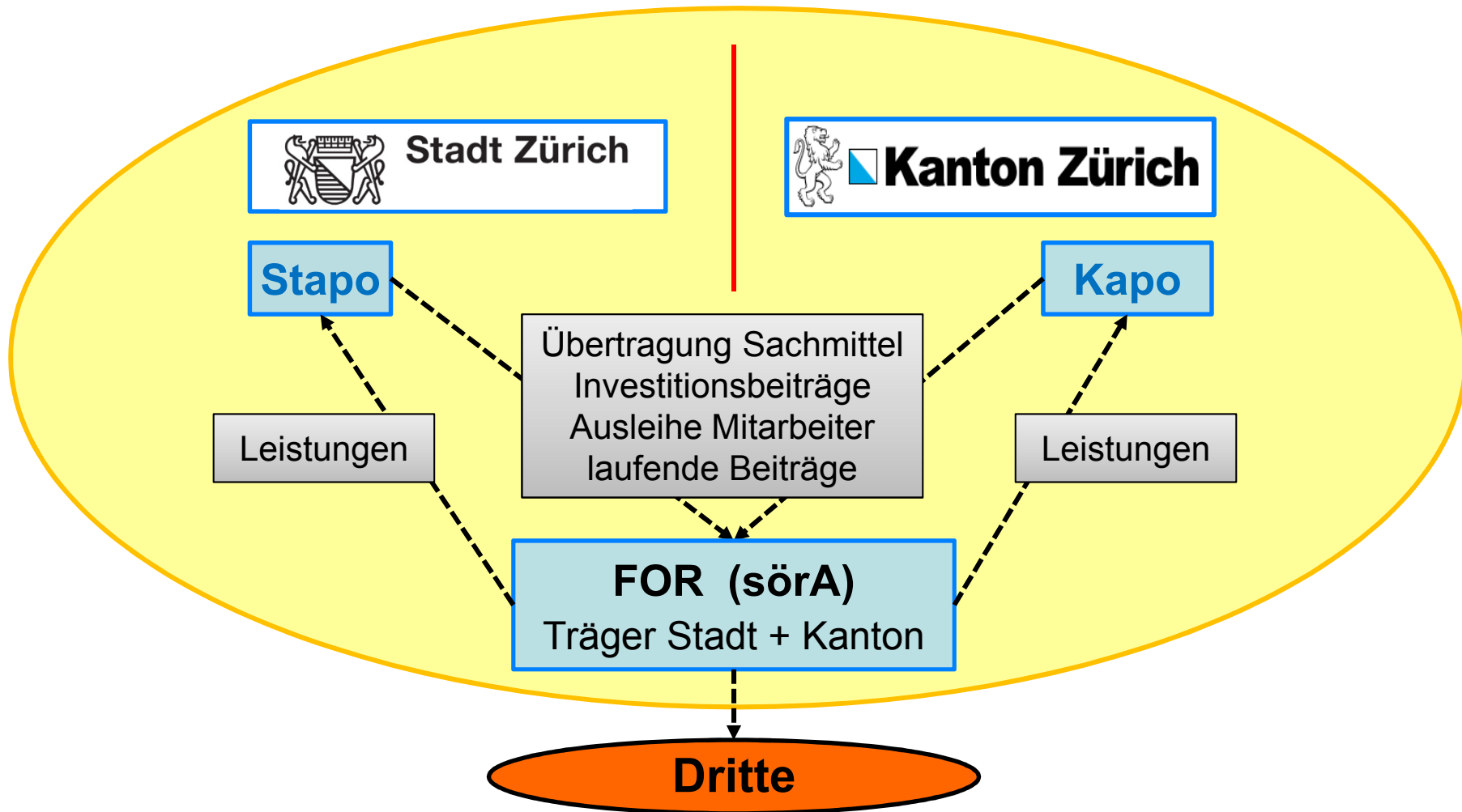
28. Leistungen:

- a. zwischen den Organisationseinheiten des **gleichen** Gemeinwesens,
- b. zwischen privat- oder öffentlich-rechtlichen Gesellschaften, an denen ausschliesslich Gemeinwesen beteiligt sind, und den **an der Gesellschaft beteiligten** Gemeinwesen und deren Organisationseinheiten,
- c. zwischen Anstalten oder Stiftungen, die ausschliesslich von Gemeinwesen gegründet wurden, und den **an der Gründung beteiligten** Gemeinwesen und deren Organisationseinheiten;

28^{bis}. das Zurverfügungstellen von Personal durch Gemeinwesen an **andere Gemeinwesen**;

Fall 1: Forensisches Institut Zürich (FOR)

Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt (Vorschlag BR)



Aufbau der Präsentation «MWST-Alltag der Stadt Zürich»

- Das Gemeinwesen «Stadt Zürich»
- Zusammenarbeit von Gemeinwesen
- **Parkplätze im Gemeingebrauch**
- Begriff «Hoheitliche Tätigkeit»

- Fragen?

Fall 2: Parkplätze im Gemeingebrauch



Fall 2: Parkplätze im Gemeingebrauch

MWSTG-Revision: Parkplätze im Gemeingebrauch

Geltende Rechtslage

- Vermietung von im Gemeingebrauch stehenden Parkplätzen ist von MWST ausgenommen (Art. 21 Abs. 2 Ziff. 21 Bst. c MWSTG)
- Im Gemeingebrauch stehen (abschliessend) folgende sich im Eigentum (oder Baurecht) des Gemeinwesens befindende PP:
 - PP am Strassenrand, die nicht zu bestimmten Gebäuden / Einrichtungen gehören
 - PP auf öffentlichen Plätzen ohne Zugangssperre (wie Barrieren, Poller), die nicht zu bestimmten Gebäuden / Einrichtungen gehören
- Nicht unter Gemeingebrauch fallen PP in (öffentlichen) Parkhäusern und P+R-Anlagen oder zu bestimmten Gebäuden gehörende (wie Amtshaus, Bahnhöfe, Schulen, Spitäler)
- Art und Weise der Parkgebühren-Erhebung ist irrelevant (Parkingmeter, Ticketautomat oder Abgabe von Parkkarten)

Fall 2: Parkplätze im Gemeingebrauch Ausgangslage (1)

- $\approx 10'000$ «weisse» Parkplätze («gesteigerter Gemeingebrauch»)
- Autonome DS «Parkgebühren» (Institution 2505), nicht MWST-pflichtig
- Kontrolle durch mehr als 1'300 Parkuhren, davon:
 - 10% mit Ticketdruck (≈ 150 Stück)
 - 90% nur mit Display ($\approx 1'150$ Stück)



Fall 2: Parkplätze im Gemeingebrauch Ausgangslage (2)

- ≈ 32'000 «blaue» Parkplätze («gesteigerter Gemeingebrauch»)
- Autonome DS «Blaue Zonen» (Institution 2506), nicht MWST-pflichtig
- Kontrolle ohne Parkuhren, sondern mit Parkscheiben, Tagesbewilligung oder Anwohnerparkkarten



Fall 2: Parkplätze im Gemeingebrauch Ausgangslage (3)

Art	Definition	Kontrollgebühren	Parkgebühren (Benutzungsgebühr)
(Einfacher) Gemein-G	Bestimmungsgemäss <u>und</u> gemeinverträglich	JA	NEIN
Gesteigerter Gemein-G	Nicht bestimmungsgemäss <u>oder</u> nicht gemeinverträglich	JA	JA, sofern Rechtsgrundlage*

Autonome DS	Gebührenart	RE-2013 in TCHF	RE-2014 in TCHF	BU-2015 in TCHF
Parkgebühren (2505)	Kontrollgebühren	15'349	15'435	14'800
Blaue Zonen (2506)	Kontrollgebühren	15'179	15'637	15'000
DA Verkehr (2555)	Benutzungsgebühren für gesteigerten Gemein-G*	5'394	5'953	6'500

*Rechtsgrundlage für Benutzungsgebühren besteht bei Stadt Zürich nur für «weisse» PP

Fall 2: Parkplätze im Gemeingebrauch

MWSTG-Revision (Streichung der Ausnahme)

Geplante Änderung

- Anpassung von Art. 21 Abs. 2 Ziff. 21 Bst. c MWSTG:

²Von der Steuer ausgenommen sind:

21. die Überlassung von Grundstücken und Grundstücksteilen zum Gebrauch oder zur Nutzung; steuerbar sind jedoch:

- c. die Vermietung von ~~nicht im Gemeingebrauch stehenden~~ Plätzen für das Abstellen von Fahrzeugen, ausser es handelt sich um eine unselbstständige Nebenleistung zu einer von der Steuer ausgenommenen Immobilienvermietung,

- Fazit: Parkplätze im Gemeingebrauch fielen durch die vom BR vorgeschlagene Streichung unter die «Gegenausnahmen» von Art. 21 Abs. 2 MWSTG und entsprechende Einnahmen wären somit nicht mehr von der MWST ausgenommen.

Fall 2: Parkplätze im Gemeingebrauch

Dogmatische Probleme

- Jede Ausnahme ist an sich aus systemischer Sicht problematisch und müsste abgeschafft werden.
Wenn aber der Umsetzungsaufwand für die Allgemeinheit grösser ist als der zu erwartende Nutzen, dann ist aus ökonomischen Überlegungen darauf zu verzichten.
- Als Grundsatz will die MWST nur Leistungen, die gegen Entgelt erbracht werden (Lieferungen, Dienstleistungen), besteuern
- Erträge von PP im Gemeingebrauch stellen aber keine Entgelte im Sinne des MWSTG dar, sondern sind Gebühren, die dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip unterliegen (und im Regelfall auch der demokratischen Kontrolle)
- Was wird also überhaupt exakt besteuert? «Nur» die Benutzungs- oder auch die Kontrollgebühr?
- Könnte letztlich auch die Vorlage zur «Neuen Finanzordnung 2021» gefährden (→ obligatorisches Referendum)?

Fall 2: Parkplätze im Gemeingebrauch Administrative und technische Probleme (1)

- Administrativer Aufwand steigt weiter:
 - Die heute nicht MWST-pflichtigen autonomen DS 2505 («Parkgebühren») und DS 2506 («Blaue Zonen») würden neu MWST-pflichtig
 - Autonome DS 2555 («Dienstabteilung Verkehr») ist heute pauschal-abrechnend, Übergang auf effektive Abrechnung muss geprüft werden (aber Sperrfrist für Wechsel beachten)
- Wie sollen «papierlose Parkuhren» die Vorgaben von Art. 26 MWSTG betreffend Rechnungsstellung überhaupt erfüllen?
- Wie kann und muss ein Gemeinwesen den effektiven Leistungsempfänger identifizieren und den geltend gemachten Leistungsbezug plausibilisieren?

Fall 2: Parkplätze im Gemeingebrauch Administrative und technische Probleme (2)

- Umrüstkosten:
 - Anlagenwert (Buchwert) per 31.12.2014: \approx 8,5 Mio. CHF
 - Geplante Einsatzdauer: 15 Jahre
 - Seit 2011 gestaffelter Ersatz aller Parkuhren bis 2016/17
 - Anschaffungspreis Parkuhr «nur Display»: \approx Fr. 4'000.–
 - Anschaffungspreis Parkuhr «mit Drucker»: \approx Fr. 8'500.–
 - Bemühungen des Bundes zur (finanziellen) Entlastung der unteren Gemeinwesen wird unterlaufen
- Bezahlen muss dieser Umstellungsaufwand entweder der Gebühren- oder der Steuerzahler (nicht das Gemeinwesen)
- Eine Umstellung per 1.1.2017 ist nicht zu bewältigen (technische und administrative Umstellung, politisch ergebnisoffene Prozesse bei Rechtsetzung und Budget)

Aufbau der Präsentation «MWST-Alltag der Stadt Zürich»

- Das Gemeinwesen «Stadt Zürich»
- Zusammenarbeit von Gemeinwesen
- Parkplätze im Gemeingebrauch
- **Begriff «Hoheitliche Tätigkeit»**
- Fragen?

Fall 3: Zentrales Auslandschweizer-Register (ZRA)



Fall 3: Zentrales Auslandschweizer-Register (ZRA)

Ausgangslage

- Rund 50% der im Kanton Zürich stimmberechtigten Auslandschweizer sind in der Stadt Zürich registriert.
- Gestützt auf RRB 1128/2013 schloss die Direktion der Justiz und des Inneren (DJI) des Kantons Zürich mit dem Bevölkerungsamt der Stadt Zürich (BVA) eine Vereinbarung über die zentrale Führung des Auslandschweizer-Registers ab.
- Ziel: Umsetzung bundes- und kantonrechtlicher Vorgaben (zentraler Zugriff auf Stimmregister der Ausland-CH, Ausweisung als separater Stimmkreis, Schaffung organisatorischer Grundlagen für effizientes E-Voting für Auslandschweizer (Eidg. Volksabstimmung vom 8.3.15))
- Vereinbarung regelt vollständige Abgeltung der einmaligen Kosten für den ZRA-Aufbau (= Fr. 100'000) und vollständige Entschädigung für künftige jährliche Betriebskosten (= Fr. 300'000) durch DJI an BVA.
- Seit Herbst 2014 wird ZRA für alle 169 ZH-Gemeinden von BVA geführt

Fall 3: Zentrales Auslandschweizer-Register (ZRA)

Fragestellung

- Ist das Führen eines zentralisierten Registers im Auftrag des Kantons mit Abgeltung sämtlicher Investitions- und späterer Betriebskosten eine (marktfähige) unternehmerische Leistung, die im Wettbewerb mit Tätigkeiten privater Anbieter steht und unterliegt das vom Kanton geschuldete Entgelt somit der MWST?

Ergebnis

- Das Bundesrecht sieht grundsätzlich die Führung eines ZRA direkt durch den Kanton oder durch dessen Hauptort vor (Art. 5b Abs. 1 des BG über die politischen Rechte der Auslandschweizer [BPRAS; SR 161.5] sowie Art. 20 des Auslandschweizergesetzes [ASG; noch nicht in Kraft])
- Die (Kantonalzürcher) VO über die politischen Rechte sieht die Führung des ZRA durch die Stadt Zürich ausdrücklich gegen (kostendeckende) Entschädigung vor (§ 2b Abs. 1 u. 3 VRP; LS 161.1)
- Daher wurde die «hoheitliche Tätigkeit» i.S.v. Art. 3 Bst. g MWSTG bejaht und geschuldetes Entgelt unterliegt nicht der MWST

Fragen ???

