

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 17. September 2014

984. Teilrevision des Mehrwertsteuergesetzes (Vernehmlassung)

1. Ausgangslage

Mit Schreiben vom 10. Juni 2014 löste das Eidgenössische Finanzdepartement die Vernehmlassung zur Teilrevision des Mehrwertsteuergesetzes (MWSTG) aus. Mit der Teilrevision erfüllt der Bundesrat eine Motion der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (13.3362). Die Vernehmlassungsvorlage sieht insbesondere Änderungen bei der Steuerpflicht der Unternehmen, der ausländischen Versandhändler, der gemeinnützigen Organisationen und der Gemeinwesen sowie den Ersatz des fiktiven Vorsteuerabzugs durch die Wiedereinführung der Margenbesteuerung für bestimmte Gegenstände und eine Verlängerung der absoluten Verjährungsfrist vor. Zudem werden Vorschläge betreffend die Harmonisierung von Steuerausnahmen im Sozialversicherungsbereich und die steuerliche Behandlung von Gönnerbeiträgen an gemeinnützige Organisationen gemacht. Zur Aufhebung vorgeschlagen werden weiter die Steuerausnahmen für Bekanntmachungsleistungen und für Parkplätze im Gemeingebrauch. Ergänzend enthält die Teilrevision gesetzes-systematisch bedingte Änderungen, die in der geltenden Verordnung oder der Praxis der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) enthaltene Regelungen auf Stufe Gesetz heben, um die Systematik und Verständlichkeit des Gesetzes zu verbessern und die Normstufen zu bereinigen.

Die Kantone und Gemeinden sind insbesondere von folgenden geplanten Gesetzesänderungen betroffen:

- Erhöhung der Umsatzgrenze der Steuerpflicht bei Gemeinwesen auf Fr. 100 000.
- Ausdehnung der Steuerausnahme auf weitere Formen der Zusammenarbeit von Gemeinwesen.
- Aufhebung der Steuerausnahme bei Parkplätzen im Gemeingebrauch.
- Harmonisierung der Steuerausnahme im Sozialversicherungsbereich.
- Verlängerung der absoluten Verjährungsfrist auf 15 Jahre.
- Erweiterung des Begriffs der hoheitlichen Tätigkeit.
- Erweiterung des Ausnahmenkatalogs um die Leistungserbringung zwischen Bildungs- und Forschungsinstitutionen, die an einer Bildungs- und Forschungsk Kooperation beteiligt sind.

Die Neuregelung der Steuerpflicht für Gemeinwesen und die steuerliche Erleichterung der Zusammenarbeit zwischen Gemeinwesen wirken sich auf die Kantone und Gemeinden positiv aus. Bei der Aufhebung der Steuerausnahme für Parkplätze im Gemeingebrauch ist die Wirkung bei den Gemeinwesen davon abhängig, ob die Mehrwertsteuer auf die Kundinnen und Kunden überwältzt werden kann.

Die Vernehmlassungsvorlage beruht im Wesentlichen auf den von den eidgenössischen Räten verlangten Änderungen, ergänzt durch Änderungsvorschläge des Konsultativgremiums (bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der steuerpflichtigen Personen, der Kantone, der Wissenschaft, der Steuerpraxis, der Konsumentinnen und Konsumenten und der Bundesverwaltung).

2. Überblick über die Vernehmlassungsantwort

Die Vernehmlassungsantwort beschränkt sich auf die Revisionspunkte, die für die Gemeinwesen von besonderer Bedeutung sind. Diese vorgeschlagenen Gesetzesänderungen werden weitestgehend unterstützt. MWSt-Änderungen sollten wenn immer möglich zu administrativen und organisatorischen Vereinfachungen für die Gemeinwesen führen. Lösungen, wonach weniger Dienststellen von Gemeinwesen MWSt-pflichtig werden, sind zielführend. Darum sind insbesondere die Vereinfachung der MWSt-Pflicht der Gemeinwesen durch die Anhebung der Umsatzgrenze auf Fr. 100 000 für steuerbare Leistungen an Nichtgemeinwesen sowie die Erweiterung der Steuerausnahmen für Leistungen unter Gemeinwesen sowie im Sozialversicherungsbereich zu begrüßen.

Begrüsst wird zudem die Erweiterung des Begriffs der hoheitlichen Tätigkeit im Gesetz. Mit dem redaktionellen Nachvollzug der bisher angewandten Praxis wird die Rechtssicherheit verbessert. Ebenfalls zuzustimmen ist der Überführung der bisher in Art. 13 Abs. 1 MWSTV geregelten Steuerausnahme für Bildungs- und Forschungsk Kooperationen ins Mehrwertsteuergesetz.

Abgelehnt wird der Vorschlag, die absolute Verjährungsfrist von 10 auf 15 Jahre zu verlängern, wie dies vor Inkrafttreten des neuen Mehrwertsteuergesetzes am 1. Januar 2010 der Fall war. Die in der MWSt-Reform 2010 eingeführte Verkürzung sollte den Steuerpflichtigen zu schnelleren Verfahren und rascherer Rechtssicherheit verhelfen. Der Bundesrat begründet die Verlängerung damit, dass Steuerforderungen zu verjähren drohen, weil die steuerpflichtigen Personen die Verfahren verzögern, indem sie alle Rechtsmittel ausschöpfen. Das Konsultativgremium hält dem entgegen, dass die in der MWSt-Reform 2010 eingeführten Möglichkeiten zur Verfahrensbeschleunigung von der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) nicht konsequent angewendet werden. Die Verlängerung

der absoluten Verjährungsfrist führt ausserdem dazu, dass Geschäftsbücher, Belege, Geschäftspapiere und sonstige Aufzeichnungen für noch nicht rechtskräftige Steuerforderungen auch nach Ablauf der grundsätzlichen zehnjährigen Aufbewahrungsfrist aufbewahrt werden müssen. Diese Forderung führt zu unnötig komplizierten Archivierungsvorgaben, wonach je nach Sachverhalt Geschäftsunterlagen 10, 15 oder 20 Jahre (Geschäftsunterlagen im Zusammenhang mit unbeweglichen Gegenständen) aufzubewahren sind. Auf die Verlängerung der absoluten Verjährungsfristen ist daher zu verzichten. Damit ist der Variante des Konsultativgremiums zuzustimmen, dass erst die den eidgenössischen Räten vorgesehenen Massnahmen im MWSTG umzusetzen sind, bevor die absolute Verjährungsfrist zulasten der steuerpflichtigen Personen wieder verlängert wird. Die Forderung nach schnelleren Verfahren und rascherer Rechtssicherheit spiegelt auch die heutigen gesellschaftlichen Anforderungen an behördliche Tätigkeiten wieder.

Auf weiter gehende Vorschläge, wie z. B. eine neue Steuerausnahme für sämtliche Leistungen zwischen Gemeinwesen, ist zu verzichten, die ESTV ist jedoch darauf hinzuweisen, dass Tätigkeiten von Gemeinwesen, die in einem weitgefassten Sinn hoheitlich sind, nicht als Gegenleistung im Sinne des MWSTG erachtet werden sollten.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Finanzdepartement (auch per E-Mail an vernehmlassungen@estv.admin.ch):

Mit Schreiben vom 10. Juni 2014 haben Sie uns zur Vernehmlassung betreffend die Teilrevision des Mehrwertsteuergesetzes (Umsetzung der Motion WAK-N 13.3362) eingeladen. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns zu den Revisionspunkten, die für die Gemeinwesen von besonderer Bedeutung sind, wie folgt:

Art. 3 Bst. g E-MWSTG

Wir begrüssen die Erweiterung des Begriffs der hoheitlichen Tätigkeit im Mehrwertsteuergesetz. Die Präzisierung bzw. der Nachvollzug der bisher angewandten Praxis, die in der MWST-Branchen-Info 19 Gemeinwesen ausgeführt und beschrieben wird, verstärkt die Rechtssicherheit.

Art. 12 Abs. 3 E-MWSTG

Wir begrüssen die Aufhebung der zusätzlichen Grenze von Fr. 25 000 Umsatz aus Leistungen an Nichtgemeinwesen für die Berechnung der MWSt-Pflicht bei Gemeinwesen. Somit wird ein Gemeinwesen neu erst

obligatorisch steuerpflichtig, wenn der Umsatz aus Leistungen an Nichtgemeinwesen mindestens Fr. 100'000 beträgt. Dies bringt neben einer finanziellen auch eine administrative Erleichterung für die Gemeinwesen.

Art. 21 Abs. 2 Ziff. 18 Bst. c E-MWSTG

Wir begrüssen die Erweiterung der Steuerausnahmen auf die Leistungen aller Einrichtungen der Sozialversicherung untereinander und auf die Leistungen von sogenannten Durchführungsorganen aufgrund gesetzlich vorgeschriebener Aufgaben im Bereich der Prävention sowie der beruflichen Aus- und Weiterbildung. Damit wird die Gleichbehandlung aller Sozialversicherungsträger gewährleistet und die Zusammenarbeit erleichtert.

Art. 21 Abs. 2 Ziff. 28 Bst. b und c sowie Ziff. 28^{bis} E-MWSTG

Wir begrüssen die neue Steuerausnahme für Leistungen zwischen Gesellschaften, Anstalten und Stiftungen, an denen ausschliesslich Gemeinwesen beteiligt sind.

Ebenso stimmen wir der Steuerausnahme für das Zurverfügungstellen von Personal unter Gemeinwesen zu. Durch diese Erweiterung der Steuerausnahmen wird die Zusammenarbeit von Gemeinwesen gefördert, da die Mehrwertsteuer die rechtliche Gestaltung der Zusammenarbeit nicht mehr beeinflusst.

Wegen der grossen praktischen Bedeutung ist in der Botschaft im Sinne einer Präzisierung für die Rechtsanwendenden zum Ausdruck zu bringen, dass auch der Personalverleih als Leistung im Sinne von Ziff. 28 gilt. Dies ist notwendig, weil die nachfolgende besondere Regelung des Personalverleihs unter Gemeinwesen in Ziff. 28^{bis} Zweifel entstehen lassen kann, ob der Leistungsbegriff in Ziff. 28 den Personalverleih mit umfasst. Obwohl in der Gesetzesergänzung das Zurverfügungstellen von Personal als Steuerausnahme definiert werden soll, irritiert der Hinweis im erläuternden Bericht, dass diese neue Ausnahme nicht in denjenigen Fällen gelte, in denen nicht nur das Personal, sondern auch Maschinen oder sonstige Infrastruktur mit zur Verfügung gestellt würden oder die gesamte Aufgabe ausgelagert werde. Damit würde die in Aussicht gestellte Förderung der Zusammenarbeit von Gemeinwesen unterlaufen, da die Zusammenarbeit unter Zurverfügungstellung von Personal häufig mit der Auslagerung der Aufgabe an andere Gemeinwesen oder auch mit der Vermietung von Infrastruktur, z. B. Räumlichkeiten, verbunden ist. Wenn die Ausnahme im Zusammenhang mit der Zurverfügungstellung von Infrastruktur, wie im erläuternden Bericht der Vernehmlassungsvorlage beschrieben, vom Bundesrat gewünscht ist, dann hätte diese im Mehrwertsteuergesetz aufgenommen werden müssen.

Die Ausdehnung der Steuerausnahme für Leistungen im Bereich der Zusammenarbeit von Gemeinwesen begrüssen wir grundsätzlich. Indessen erscheint uns die Ausdehnung unvollständig, da die Zusammenarbeitsform des «Anschlussvertrages» nicht berücksichtigt ist. Diese Zusammenarbeitsform umfasst nach zürcherischem Recht die Möglichkeit der Gemeinden zu vereinbaren, dass eine Gemeinde eine oder mehrere Aufgaben für eine andere Gemeinde erfüllt oder dieser die Benutzung von öffentlichen Einrichtungen ermöglicht (Aufgabenauslagerung an eine andere Gemeinde). Diese Form der Auslagerung sollte im MWSTG gleich behandelt werden wie z. B. die Auslagerung an einen Zweckverband (diese ist neu von Art. 21 Abs. 2 Ziff. 28 Bst. b MWSTG erfasst und damit von der Steuer ausgenommen). Andernfalls erfolgt eine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung der Zusammenarbeitsformen der Gemeinden.

Art. 21 Abs. 2 Ziff. 30 E-MWSTG

Der Überführung der bisher nur in Art. 13 Abs. 1 MWSTV geregelten Steuerausnahme für Bildungs- und Forschungsk Kooperationen ins Mehrwertsteuergesetz stimmen wir zu.

Art. 21 Abs. 6 E-MWSTG

Abs. 6 definiert den Begriff der Organisationseinheiten der Gemeinwesen und knüpft im Wesentlichen an Art. 38 MWSTV an. Die Neuerung, dass alle juristisch möglichen Organisationseinheiten erfasst werden und neu auch Stiftungen und nicht bloss Anstalten Teil eines Gemeinwesen sein können, begrüssen wir im Grundsatz. Irritierend ist, dass bei den Gesellschaften offenbar auf die Beteiligung im Zeitpunkt der Steuerpflicht und bei Anstalten und Stiftungen auf die Beteiligung im Zeitpunkt der Gründung abgestellt werden soll. Diese Regelung ist fragwürdig, weil sich bei Anstalten die Beteiligungen im Laufe der Zeit verändern können. Sachgerechter erscheint es deshalb, den Zeitpunkt der «massgebenden Beteiligung» bei Gesellschaften, Anstalten und Stiftungen einheitlich zu definieren.

Art. 42 Abs. 6 E-MWSTG und Art. 70 Abs. 2 E-MWSTG

Die absolute Verjährungsfrist soll von heute 10 auf 15 Jahre verlängert werden, wie dies vor Inkrafttreten des neuen MWSTG am 1. Januar 2010 der Fall war.

Wir beantragen, auf die Verlängerung der absoluten Verjährungsfrist zu verzichten und folgen damit dem Antrag des Konsultativgremiums. Die mit der MWST-Reform 2010 eingeführten Möglichkeiten zur Verfahrensbeschleunigung wären sonst hinfällig. Die ursprünglich verfolgten Ziele, Steuerpflichtigen zu rascheren Verfahren und schneller zu Rechtssicherheit zu verhelfen, würden ausserdem nicht mehr erreicht. Somit

würden auch die heutigen gesellschaftlichen Anforderungen an effiziente behördliche Tätigkeiten nicht erfüllt. Die Verlängerung führt darüber hinaus zu unnötig komplizierten Archivierungsvorgaben, wonach je nach Sachverhalt Geschäftsunterlagen unterschiedlich aufzubewahren sind.

Auswirkungen

Der Bundesrat erwartet für die Kantone eine steuerliche Entlastung von rund 5 Mio. Franken und für die Gemeinden eine Mehrbelastung von einigen Millionen Franken. Aus der Neuregelung der Besteuerung der Parkplätze erwartet der Bundesrat wiederkehrende Einnahmen von 8 Mio. Franken. Damit relativiert die geplante Aufhebung der Steuerausnahme von Parkplätzen im Gemeingebrauch die positive Auswirkung auf das Gemeinwesen des Kantons Zürich aufgrund der in dieser Vorlage vorgesehenen Erhöhung der Umsatzgrenze der Steuerpflicht bei Gemeinwesen sowie infolge der Ausdehnung der Steuerausnahme auf weitere Formen der Zusammenarbeit von Gemeinwesen. Sofern die Mehrwertsteuer nicht auf die Kundinnen und Kunden überwälzt werden könnte, wäre mit einer deutlichen Zunahme der MWSt-Belastung der Gemeinden zu rechnen. Dies würde die geschätzten Entlastungen des Gemeinwesens aus der Teilrevision zunichte machen.

Abschliessende Bemerkung

Eine Diskussion des Verzichts auf die steuersystematisch verfehlte Vorsteuerkürzung bei Subventionen ist leider nicht Gegenstand dieser Teilrevision. Wenn ein Gemeinwesen Tätigkeiten, die in einem weitgefassten Sinn hoheitlich sind, an untergeordnete Gemeinwesen, an vom Gemeinwesen konstituierte Einheiten oder an Dritte überträgt, erwarten wir von der Eidgenössischen Steuerverwaltung, dass sie in ihrer Praxis diese Tätigkeiten weiterhin als gemeinnützig anerkennt. Subventionen und andere öffentlich-rechtliche Beiträge dürfen im Allgemeinen nicht als Gegenleistung im Sinne des MWSTG betrachtet werden, selbst wenn sie aufgrund eines Leistungsauftrages oder einer Programmvereinbarung ausgerichtet werden. Sie dienen der Umsetzung einer öffentlichen Politik und dürfen nicht der Mehrwertsteuer unterstellt werden. Wir erwarten von der Eidgenössischen Steuerverwaltung, dass sie eine gewisse Flexibilität in der Beurteilung von ausgerichteten Subventionen zeigt, namentlich wenn sie auf Leistungsaufträgen oder Programmvereinbarungen beruhen, damit sie nicht der Mehrwertsteuer unterstellt werden. Der Mehrwertsteuer unterstehende Leistungsaustauschverhältnisse müssen klar eine Ausnahme bleiben und objektiven Kriterien entsprechen.

Jede MWSTG-Änderung sollte, wenn immer möglich, zu administrativen und organisatorischen Vereinfachungen für die Gemeinwesen führen.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi