

An den Grossen Gemeinderat

## Winterthur

Beantwortung der Interpellation betreffend Mehrwertsteuern bei WOV-Betrieben, eingereicht von Gemeinderätin Ursula Künsch (FDP)

---

Am 15. November 2004 reichte Gemeinderätin Ursula Künsch namens der FDP-Fraktion mit 34 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

*"Mehrwertsteuern sind für nicht hoheitliche Dienstleistungen wie Informatikdienste, Führen von Cafeterias, Mahlzeitenlieferungen etc. auch von Gemeinden zu erbringen. Seit der Einführung der wirkungsorientierten Verwaltung werden Dienstleistungen verrechnet, die einzelne Einheiten für andere stadtinterne Stellen erbringen. Diese internen Dienstleistungen belasten zwar insgesamt die Rechnung nicht, aber wenn so abgerechnet und darauf die Mehrwertsteuer erhoben wird, fliesst viel Geld nach Bern statt in der Stadtkasse zu verbleiben.*

*Mit der bevorstehenden Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsstruktur stellen sich folgende Fragen:*

- 1. Wird die Mehrwertsteuer bisher pauschal oder pro Departement oder pro Zahlstelle berechnet?*
- 2. Was wird sich ändern, wenn WOV über die ganze Verwaltung eingeführt wird?*
- 3. Wie hoch waren die Mehrwertsteuerabgaben nach Bern in den Jahren 2002/2003?*
- 4. Es gibt bereits einzelne WOV-Betriebe wie die Informatikdienste, die alle ihre Dienstleistungen intern den anderen Departementen verrechnet. Sind alle diese Dienstleistungen mehrwertsteuerpflichtig?*
- 5. Wie wird abgerechnet, wenn Dienstleistungen teils stadtintern, teils für Auswärtige erbracht werden, z.B. bei Altersheimrestaurants?*
- 6. Befürchtet der Stadtrat keinen Anstieg der Mehrwertsteuerabgaben nach Bern, wenn die Verwaltung in viele Produktgruppen aufgeteilt wird, die ihre Dienstleistungen untereinander abrechnen? Wurde bei der Festlegung der Produkte darauf geachtet?"*

### **Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:**

Die Mehrwertsteuerpflicht ist seit 2001 im Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer (Mehrwertsteuergesetz, MWSTG, SR 641.20) geregelt, welches seit 1. Januar 2001 in Kraft ist. Danach erhebt der Bund eine allgemeine Verbrauchssteuer auf folgenden Umsätzen, sofern diese durch das Gesetz nicht ausdrücklich von der Steuer ausgenommen oder befreit sind (Art. 5 MWSTG):

- Im Inland gegen Entgelt erbrachte Lieferungen von Gegenständen
- Im Inland gegen Entgelt erbrachte Dienstleistungen
- Eigenverbrauch im Inland
- Bezug von Dienstleistungen gegen Entgelt von Unternehmen mit Sitz im Ausland.

Von der Mehrwertsteuer ausgenommen ist eine ganze Liste von Umsätzen, wie beispielsweise:

- Sozialhilfe,
- Kinder- und Jugendbetreuung,
- Unterricht, Aus- und Fortbildung,
- Dem Publikum unmittelbar erbrachte kulturelle Dienstleistungen,

- sportliche Anlässe,
- Überlassung von Grundstücken zum Gebrauch,
- Und vieles Mehr (siehe vollständige Liste in Art. 18 MWSTG).

Ebenso besteht eine Liste von steuerbefreiten Umsätzen in Art. 19 MWSTG.

Steuerpflichtig ist, wer eine mit der Erzielung von Einnahmen verbundene berufliche oder gewerbliche Tätigkeit selbständig ausübt, auch wenn die Gewinnabsicht fehlt, sofern der Umsatz der steuerpflichtigen Tätigkeiten Fr. 75'000.00 im Jahr übersteigt (Art. 21 MWSTG). Bei einem Jahresumsatz unter Fr. 250'000.00 ist die Steuerpflicht allerdings nur gegeben, wenn der nach Abzug der Vorsteuer verbleibende Nettosteuerbetrag regelmässig über Fr. 4'000.00 im Jahr liegt (Art. 25 MWSTG). Ferner ist steuerpflichtig, wer für mehr als Fr. 10'000.00 Dienstleistungen aus dem Ausland bezieht (Art. 24 MWSTG).

Für Gemeinwesen besteht sodann eine besondere gesetzliche Bestimmung, die hier im Wortlaut wiedergegeben wird:

**"Art. 23 Gemeinwesen**

<sup>1</sup> Die autonomen Dienststellen von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie die übrigen Einrichtungen des öffentlichen Rechts und die mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betrauten Personen und Organisationen sind bei Überschreiten der massgebenden Mindestumsatzgrenze für ihre gewerblichen Leistungen steuerpflichtig, sofern die Umsätze aus steuerbaren Leistungen an Nichtgemeinwesen 25 000 Franken im Jahr übersteigen. Für Leistungen, die sie in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbringen, sind die genannten Dienststellen, Einrichtungen, Personen und Organisationen nicht steuerpflichtig, auch dann nicht, wenn sie für solche Leistungen Gebühren, Beiträge oder sonstige Abgaben erhalten. Die Ausübung von Funktionen der Schiedsgerichtsbarkeit gilt als hoheitlich. Die von Kur- und Verkehrsvereinen im Auftrag von Gemeinwesen zu Gunsten der Allgemeinheit erbrachten Leistungen sind nicht steuerbar, sofern das Entgelt für diese Leistungen ausschliesslich aus öffentlich-rechtlichen Tourismusabgaben stammt.

<sup>2</sup> Als beruflich oder gewerblich und somit steuerbar gelten namentlich folgende Tätigkeiten:

- a. Fernmeldewesen;
- b. Lieferungen von Wasser, Gas, Elektrizität, thermischer Energie und ähnlichen Gegenständen;
- c. Beförderung von Gegenständen und Personen;
- d. Dienstleistungen in Häfen und auf Flughäfen;
- e. Lieferungen von zum Verkauf bestimmten neuen Fertigwaren;
- f. Lieferungen von landwirtschaftlichen Erzeugnissen durch landwirtschaftliche Interventionsstellen von Gemeinwesen;
- g. Veranstaltungen von Messen und Ausstellungen mit gewerblichem Charakter;
- h. Betrieb von Badeanstalten und Kunsteisbahnen;
- i. Lagerhaltung;
- j. Tätigkeiten gewerblicher Werbebüros;
- k. Tätigkeiten der Reisebüros;
- l. Umsätze von betrieblichen Kantinen, Personalrestaurants, Verkaufsstellen und ähnlichen Einrichtungen;
- m. Tätigkeiten von Amtsnotarinnen und Amtsnotaren;
- n. Tätigkeiten von Vermessungsbüros;
- o. Tätigkeiten auf dem Gebiete der Entsorgung;
- p. Tätigkeiten im Rahmen der Erstellung von Verkehrsanlagen.

<sup>3</sup> Ist eine autonome Dienststelle nach Absatz 1 steuerpflichtig, so hat sie die Umsätze an Nichtgemeinwesen, die gleichartigen Umsätze an andere Gemeinwesen oder Zweckverbände von Gemeinwesen und die gleichartigen Umsätze an andere Dienststellen des eigenen Gemeinwesens zu versteuern, letztere jedoch nur dann, wenn sie die gleichartigen Umsätze zur Hauptsache an Nichtgemeinwesen erbringt.

<sup>4</sup> Die Gemeinwesen können beantragen, als Einheit oder nach einzelnen Gruppen abzurechnen."

Für das Gemeinwesen besteht die Besonderheit, dass Steuersubjekt grundsätzlich die einzelne Dienststelle ist und nur ausnahmsweise das Gemeinwesen als Ganzes. In der Regel wird also jede Dienststelle einzeln oder – wenn die Voraussetzungen dazu erfüllt sind - ein paar Dienststellen zusammen als Gruppe besteuert. Damit trägt der Gesetzgeber dem Umstand Rechnung, dass Gemeinwesen in der Regel komplexe Gebilde sind. Die Dienststellen werden auch dann subjektiv steuerpflichtig, wenn sie rechtlich nicht selbständig sind. Was eine autonome Dienststelle ist, wird im Gesetz nicht näher umschrieben. Sinnvollerweise stützt man sich hierbei auf die Gliederung der Rechnungslegung ab; als autonom gelten grundsätzlich die Dienststellen mit dreistelliger Ziffer<sup>1</sup>. Bei der Stadt Winterthur sind das grundsätzlich die Bereiche; die eidgenössische Steuerverwaltung hat allerdings je nach Organisation auch hierarchisch untergeordnete Stellen als Steuersubjekte akzeptiert.

Gruppenbesteuerungen wurden im Departement Bau bewilligt, wo verschiedene steuerpflichtige Dienststellen aufgrund ihrer funktionalen Gliederung zur gleichen Hauptaufgabe gehören bzw. organisatorisch der gleichen Direktion zugeordnet sind. Die Gruppenbesteuerung hat den Vorteil, dass Verrechnungen innerhalb der Gruppe nicht der Mehrwertsteuer unterliegen.

Die Abklärung der Steuerpflicht muss für jede Dienststelle einzeln vorgenommen werden. Die Steuerpflicht ist gegeben, wenn folgende Tatbestände erfüllt sind:

1. Es müssen steuerbare Leistungen im Sinne des MWSTG erbracht werden. Nicht zum steuerbaren Umsatz zählen
  - die von der MWST ausgenommenen Umsätze gemäss Art. 18 MWSTG,
  - die steuerbefreiten Umsätze gemäss Art. 19 MWSTG,
  - die Umsätze aus hoheitlicher Tätigkeit gemäss Art. 23 MWSTG,
  - die Umsätze aus dem Verkauf von Erzeugnissen der Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Gärtnerei gemäss Art. 25 Abs. 1 lit. b MWSTG,
  - die nicht zum Entgelt zählenden Erträge wie Subventionen und andere Beiträge der öffentlichen Hand (inkl. der von der Stadt Winterthur finanzierte Aufwandüberschuss) gemäss Art. 33 Abs. 6 MWSTG.
2. Der Umsatz aus steuerbaren Leistungen an Nichtgemeinwesen muss Fr. 25'000 im Jahr betragen. Zum Nichtgemeinwesen zählen Personen und Organisationen des Privatrechtes, wie Privatpersonen, Privatunternehmungen, Vereine, Stiftungen etc. Zum Gemeinwesen zählen dagegen die anderen Dienststellen der Stadtverwaltung, andere Gemeinden – auch Kirch- oder Schulgemeinden –, Zweckverbände von Gemeinwesen, Kantone, Bund.
3. Der steuerbare Gesamtumsatz (Umsatz aus sämtlichen steuerbaren Leistungen an andere Dienststellen des eigenen Gemeinwesens, an andere Gemeinwesen und Zweckverbände von Gemeinwesen sowie an Nichtgemeinwesen) muss die massgebende Umsatzgrenze von Art. 21 Abs. 1 und Art. 25 Abs. 1 Bst. a MWSTG erreichen.

Ob die massgebenden Umsatzgrenzen erreicht werden, ist aufgrund des Rechnungsabchlusses des Vorjahres zu ermitteln. Wenn die Voraussetzungen der Steuerpflicht erfüllt sind, hat sich die Dienststelle bei der eidgenössischen Steuerverwaltung anzumelden und eine MWST-Nummer zu beantragen (Art. 28 MWSTG).

Werden die Umsatzgrenzen nicht mehr erreicht, kann sich die Dienststelle wieder abmelden (Art. 29 MWSTG); andernfalls bleibt sie freiwillig steuerpflichtig (Art. 27 MWSTG).

---

<sup>1</sup> Branchenbroschüre Nr. 18, Gemeinwesen, S. 9 und Anhand 2

Aufgrund des Gesetzes besteht zudem die Möglichkeit, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind, sich freiwillig der MWST zu unterstellen (Art. 27 MWSTG) oder von der Steuer ausgenommene Umsätze freiwillig zu versteuern (Art. 26 MWSTG). Die Liegenschaftenverwaltung hat für die Versteuerung der Restaurant-Pachtzinse optiert, weil auf diese Weise sowohl die Liegenschaftenverwaltung als auch die Pächter und Pächterinnen in den Genuss des Vorsteuerabzuges kommen.

## **Zu den einzelnen Fragen:**

### Zur Frage 1:

*„Wird die Mehrwertsteuer bisher pauschal oder pro Departement oder pro Zahlstelle berechnet?“*

Die städtischen Steuersubjekte müssen im Zeitpunkt der Anmeldung entscheiden, ob sie ihre Umsätze effektiv oder pauschal abrechnen wollen.

Effektive Abrechnung bedeutet, den steuerpflichtigen Umsatz zum ordentlichen Steuersatz von 7,6 % (bzw. je nach Leistung zum reduzierten Steuersatz von 3,6 % oder 2,4 %) zu versteuern und im Gegenzug die Vorsteuern in Abzug zu bringen.

Bei der Abrechnung nach Pauschalsätzen wird von der eidgenössischen Steuerverwaltung im Zeitpunkt der Anmeldung für jede steuerpflichtige Leistung ein spezieller Pauschalsatz zugewiesen, der unter dem ordentlichen Steuersatz liegt und so den möglichen Vorsteuerabzug bereits mitberücksichtigt.

Wird effektiv abgerechnet, ist aber nicht der gesamte erzielte Umsatz steuerpflichtig, muss die Vorsteuer entsprechend gekürzt werden. Die meisten Dienststellen erbringen neben steuerpflichtigen auch nicht steuerpflichtige Leistungen (ausgenommene Leistungen, hoheitliche Tätigkeiten etc.). Erwirtschaftet die Dienststelle einen Aufwandüberschuss, gilt dieser als städtische Subvention, welche ebenfalls nicht steuerpflichtig ist. Bei der MWST - Abrechnung muss die Vorsteuer somit anteilmässig gekürzt werden, was mit einem erheblichen administrativen Aufwand verbunden sein kann. Aus diesem Grund haben sich die meisten Dienststellen entschieden, den administrativ einfacheren Weg der Pauschalbesteuerung einzuschlagen. In diesem Fall wird bei der MWST - Anmeldung jeder steuerpflichtigen Leistung ein speziell berechneter Pauschalsatz zugeordnet, welcher den potenziellen Vorsteuerabzug für diese Leistung bereits mitberücksichtigt. So haben investitionslastige Leistungen einen entsprechend tieferen Pauschalsatz als "reine" Dienstleistungen, bei denen bei effektiver Abrechnung üblicherweise keine grossen Vorsteuerabzüge möglich wären.

Mit Ausnahme ein paar weniger Dienststellen rechnen alle städtischen Steuersubjekte mit Pauschalsätzen ab. Folgende Dienststellen haben die effektive Abrechnung gewählt:

- Liegenschaftenverwaltung, Option für die Pachtzinse der Restaurantbetriebe<sup>2</sup>
- Rebbetrieb
- Regionaler Sackgebühreuzusammenschluss
- Parkhäuser
- Materialverwaltung
- StWW
- Stadtbuss (Organschaft mit ZVV)<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> hier ist die effektive Abrechnung eine gesetzliche Vorschrift

<sup>3</sup> Die MWST - Abrechnung erfolgt durch den ZVV gesamthaft

Zur Frage 2:

„Was wird sich ändern, wenn WOV über die ganze Verwaltung eingeführt wird?“

Die Einführung von WoV in der ganzen Stadtverwaltung kann zur Folge haben, dass heute noch nicht in Rechnung gestellte Leistungen neu intern verrechnet werden. Im Konzept der innerbetrieblichen Leistungsverrechnung werden die Grundsätze der internen Verrechnungen geregelt. Gestützt auf dieses Konzept ist nicht zu erwarten, dass mit der flächendeckenden Einführung von WoV Änderungen im grossen Ausmass erfolgen werden. Bereits heute stellen die meisten Dienststellen ihre verrechenbaren Leistungen in Rechnung, ohne dass sie zu den WoV-Pilotorganisationen gehören.

Zur Frage 3:

„Wie hoch waren die Mehrwertsteuerabgaben nach Bern in den Jahren 2002/2003?“

Die Nettoablieferungen der städtischen Steuersubjekte an die Mehrwertsteuer für die Jahre 2002 und 2003 präsentieren sich wie folgt:

<b>Mehrwertsteuerpflichtige Dienststelle</b>	<b>Ablieferung 2002</b>	<b>Ablieferung 2003</b>
Stadtbibliothek	23'181.30	28'748.95
Alte Kaserne	20'168.55	32'528.40
Informatikdienste	26'153.50	35'460.45
Liegenschaftenverwaltung, Option für Pachtzinse der Restaurants	28'277.00	54'563.95
Liegenschaftenverwaltung	5'866.95	6'732.40
Rebbetrieb	14'380.10	16'607.95
Mehrzweckanlage Teuchelweiher	22'770.70	33'535.90
Gruppenbesteuerung für: – Strasseninspektorat – Stadtentwässerung – Abfallentsorgung – Deponie Riet	1'466'484.70	1'378'056.10
Abteilung Tiefbauten <sup>4</sup>	0.00	16'140.00
Regionaler Sackgebühreuzusammenschluss	0.00	0.00
Fachstelle Haustechnik	14'934.70	13'591.45
Vermessungsamt	62'525.20	88'034.25
Stadtpolizei	23'356.00	97'749.00
Parkhäuser	95'827.00	157'171.00
Feuerwehr	16'948.00	17'466.00
Zivilschutz	8'146.00	61'664.00
Campingplatz	6'491.00	7'715.00
Materialverwaltung	53'032.70	36'100.90
msw - winterthur	86'606.20	77'426.50
Sportamt	100'791.00	112'385.00
Altersheim Brühlgut	30'928.00	27'607.30
Alterszentrum Neumarkt	38'404.80	29'946.75
Altersheim Rosenthal	19'215.70	20'357.00
WPZ Oberi	40'943.10	44'156.15
Zentrum Adlergarten	39'791.40	45'127.75

<sup>4</sup> Steuersubjekt ab 2003

StWW	5'432'742.00	4'912'993.54
Stadtbus → Organschaft mit ZVV	0.00	0.00
Forstbetrieb	7'666.85	12'561.35
Friedhof/Gärtnerei	87'302.35	86'973.55
<b>Total Stadt Winterthur</b>	<b>7'772'934.80</b>	<b>7'451'400.59</b>

#### Zu den Fragen 4 und 5:

*„4. Es gibt bereits einzelne WOV-Betriebe wie die Informatikdienste, die alle ihre Dienstleistungen intern den anderen Departementen verrechnet. Sind alle diese Dienstleistungen mehrwertsteuerpflichtig?“*

*5. Wie wird abgerechnet, wenn Dienstleistungen teils stadintern, teils für Auswärtige erbracht werden, z.B. bei Altersheimrestaurants?“*

Wenn aufgrund der eingangs erwähnten Umsatzgrenzen die Mehrwertsteuerpflicht zu bejahen ist, muss abgeklärt werden, welche Umsätze zu versteuern sind. Ob ein Umsatz gegenüber interner oder externer Kundschaft erbracht wird, insbesondere wenn es sich bei der externen Kundschaft um Nichtgemeinwesen handelt, spielt dabei eine entscheidende Rolle.

Zu versteuern sind folgende Umsätze:

- Die Umsätze aus steuerbaren Tätigkeiten an Nichtgemeinwesen.
- Die Umsätze aus gleichartigen steuerbaren Tätigkeiten an andere Gemeinwesen und an Zweckverbände von Gemeinwesen.
- Die Umsätze aus steuerbaren Leistungen an andere Dienststellen des eigenen Gemeinwesens sind nur dann zu versteuern, wenn gleichartige Leistungen zur Hauptsache (= mehr als 50 %) an Nichtgemeinwesen erbracht werden<sup>5</sup>. Der Begriff der Gleichartigkeit wird von der Steuerverwaltung weit gefasst.

Die internen Umsätze sind demzufolge nur dann steuerpflichtig, wenn die Dienststelle die gleichen bzw. gleichartigen Leistungen zur Hauptsache an private externe Kunden und Kundinnen erbringt. Das ist bei den IDW nicht der Fall, weshalb der interne Umsatz nicht zu versteuern ist. Der externe Umsatz der IDW wird zur Hauptsache gegenüber anderen Gemeinwesen und nur zu einem kleinen Teil gegenüber Privatpersonen erbracht, wie zum Beispiel Winterthur Tourismus und Stadtmarketing (beides Vereine nach ZGB).

Bei der Cafeteria der Altersheime ist es umgekehrt: Da es sich um öffentliche Restaurants handelt, wird der Umsatz vorwiegend aus Leistungen an Privatpersonen erbracht. Demzufolge unterliegen die gleichartigen Bewirtschaftungsleistungen für städtische Dienststellen ebenfalls der MWST.

#### Zur Frage 6:

*„Befürchtet der Stadtrat keinen Anstieg der Mehrwertsteuerabgaben nach Bern, wenn die Verwaltung in viele Produktgruppen aufgeteilt wird, die ihre Dienstleistungen untereinander abrechnen? Wurde bei der Festlegung der Produkte darauf geachtet?“*

Der Stadtrat befürchtet mit der Einführung von WoV in der ganzen Stadtverwaltung keinen wesentlichen Anstieg der MWST - Abgaben.

<sup>5</sup> Branchenbroschüre Nr. 18, Gemeinwesen, S. 12/13.

Bei der Frage, ob Leistungen sowohl an interne und externe Kundschaft erbracht werden sollten, ist jede Dienststelle angehalten, allfällige Auswirkungen auf die MWST - Pflicht abzuklären. Wenn immer ein gewisser Handlungsspielraum besteht, ist die für die Stadt Winterthur wirtschaftlich beste Lösung anzustreben.

*Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist der Vorsteherin des Departements Finanzen übertragen.*

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder