

**KONFERENZ DER KANTONALEN
FINANZDIREKTORINNEN
UND FINANZDIREKTOREN**

Herr Bundespräsident
Hans-Rudolf Merz
Vorsteher EFD
Bernhof
3003 Bern

Bern, 9. Oktober 2009

Verordnung zum Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer (E-MWSTV). Anhörung

Sehr geehrter Herr Bundespräsident

Wir danken Ihnen für Ihren Brief vom 18. September 2009. Gerne nehmen wir dazu wie folgt Stellung. Die vorliegende Stellungnahme des Vorstands FDK enthält Eingaben der Erziehungsdirektorenkonferenz, der Gesundheitsdirektorenkonferenz und der Sozialdirektorenkonferenz. Die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegelsetz wird sich in Absprache mit uns mit einer separaten Stellungnahme äussern.

Grundsätzlich stellen wir fest, dass das MWST-Gesetz und der vorliegende Verordnungsentwurf von der Wirtschaft geprägt ist. Gemeinwesen werden infolgedessen zu einseitig als gewöhnliche Konkurrenten privater Anbieter wahrgenommen.

- Die Kontrolle der allenfalls Private konkurrenzierende Tätigkeiten von Gemeinwesen erfolgt indessen im politischen Prozess auf allen Ebenen, was den **Verzicht auf zu restriktive Regelungen im MWST-Bereich** erlaubt.
- Das Ziel der Reform, die MWST zu vereinfachen, sollte nicht so marginalen Geschäften wie den Bekanntmachungen geopfert werden.
- Namentlich der Wegfall der Gleichartigkeit von Leistungen hat für die Gemeinwesen tiefgreifende Konsequenzen: Nur weil z.B. ein Spital ein Bistro führt, werden **alle** anderen Leistungen an andere Spitäler des Kantons auch steuerpflichtig und dies ohne Vorsteuerabzug beim Leistungsempfänger:
 - Zentrale Sterilisation wird neu steuerpflichtig
 - Zentrale Wäscherei wird neu steuerpflichtig
 - Zentrale ICT-Wartung/Betrieb wird neu steuerpflichtig
 - Personalaustausch wird neu steuerpflichtig
 - Alle Leistungen des Spitals an den Kanton werden neu steuerpflichtig
 - Alle Leistungen an eine gemeinsame einfache Gesellschaft mit einem andern Spital (z.B. Rettungsdienst) werden neu steuerpflichtig
- Auch die MWST-Gesetzgebung sollte die **Organisationsautonomie der Kantone** beachten (Art. 47 Abs. 2 BV). Spielräume auf Verordnungsebene sind umso mehr in diesem Sinne zu nutzen.

Sekretariat - Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, CH-3000 Bern 7
T +41 31 320 16 30 / F +41 31 320 16 33 / www.fdk-cdf.ch

Solchen Besonderheiten wird im vorliegenden Entwurf zu wenig Rechnung getragen. Dies wirkt sich infolge ihrer engeren Nähe zur Bevölkerung weniger für den Bund, sondern für die Kantone und die Gemeinden aus. Wir bitten Sie, ungeachtet der fiskalischen Eigeninteressen des Bundes, die MWST-Verwaltung anzuweisen, den Anliegen von Kantonen und Gemeinden ein besonderes Augenmerk zu schenken. Wir erinnern Sie daran, dass unsere Konferenz dazu beitrug, dass der Systemwechsel zum vollen Vorsteuerabzug in subventionierten Bereichen im Parlament abgelehnt worden ist. Dies lag auch im Interesse des Bundeshaushalts.¹

Antrag 1: Wir beantragen, **Art. 3 Abs. 2 E-MWSTV** „Gleichstellung mit gemeinnützigen Organisationen“ zu streichen.

Begründung: Im Sinne der einleitenden Bemerkung ist die behauptete Wettbewerbsverzerrung zwischen **Bekanntmachungsleistungen** von Gemeinwesen und privaten Anbietern zu unwesentlich, um diesen Absatz 2 zu rechtfertigen. Im Kanton St. Gallen beispielsweise betragen die Inserateumsätze des Schulblatts nur rund CHF 90'000 und des kantonalen Amtsblatts nur rund CHF 0.5 Mio. Es liegt im öffentlichen Interesse, dass solche Organe, welche hoheitliche Publikationspflichten erfüllen, möglichst kostengünstig erscheinen. Das in den Erläuterungen, S. 2, erwähnte Beispiel städtische Verkehrsbetriebe geht von einer überdehnten Definition des relevanten Werbemarkts aus und würde nur dann überzeugen, wenn auf einem Verkehrsnetz in der Tat Konkurrenz zwischen mehreren, privaten und öffentlich-rechtlichen Leistungserbringern bestünde. Erst dann käme es zu einer Ungleichbehandlung der Besteuerung von Bekanntmachungsleistungen bei privaten und öffentlich-rechtlichen Anbietern von Transportleistungen.

Antrag 2: Wir beantragen, **Art. 12 E-MWSTV** „Steuersubjekt“ wie folgt zu formulieren:

Art. 12 Steuersubjekt

(Art. 12 Abs. 1 MWSTG)

¹ Die Unterteilung eines Gemeinwesens in Dienststellen richtet sich nach der Gliederung der Rechnungslegung, ~~wie sie dem zuständigen Aufsichtsorgan vorgelegt wird.~~

² Übrige Einrichtungen des öffentlichen Rechts sind:

- a. in- und ausländische ~~öffentlich-rechtliche~~ Körperschaften in öffentlichem Interesse wie namentlich Zweckverbände;
- b. ~~selbständige öffentlich-rechtliche~~ Anstalten in öffentlichem Interesse;
- c. ~~öffentlich-rechtliche~~ Stiftungen in öffentlichem Interesse;
- d. einfache Gesellschaften von Gemeinwesen;

³ Im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit können auch ausländische Gemeinwesen in Zweckverbände und einfache Gesellschaften aufgenommen werden.

⁴ Übrige Einrichtungen des öffentlichen Rechts können nicht weiter unterteilt werden.

Begründung: Es ist grundsätzlich richtig, Dienststellen als Steuersubjekt zu bezeichnen und die Rechnungslegung als Basis zu nehmen. Die Einschränkung, dass die Struktur der dem Aufsichtsorgan vorgelegten Rechnung massgebend sei, ist jedoch nicht geeignet. Die vorgelegte Rechnung kann nach Strukturen der Kostenrechnung dargestellt werden, welche nicht mit der Dienststellenstruktur übereinstimmt. Es können auch konsolidierte Rechnungen vorgelegt werden, welche gar nicht den vollständigen Umsatz zeigen. Die Rechnungen der Kantone, welche mit Globalbudgets arbeiten oder die FLAG-Ämter beim Bund, werden nicht nach der Organisationsstruktur abgelegt, sondern nach der Leistungs- und Produkte-Struk-

¹ Vgl. http://www.fdk-cdf.ch/090326_mwst_stn_fdk_an_wak-s_uz_d.pdf.

tur.² Das selbe Bild wird sich in kleineren Gemeinden stellen, welche die Rechnung nach der funktionalen Gliederung ablegen. Diese Gliederung ist auch nicht übereinstimmend mit dem organisatorischen Aufbau. Die **Einschränkung „in der dem Aufsichtsorgan vorgelegten Struktur“ ist zu streichen**. Die bisherige Regelung ist ausreichend.

Die Änderungen in **Abs. 2** tragen dem Umstand Rechnung, dass für Einrichtungen des öffentlichen Rechts grundsätzlich alle erdenklichen Organisationsformen in Frage kommen, welche gestützt auf eine von Gemeinde, Kanton oder Bund erlassene gesetzliche Grundlage im öffentlichen Interesse errichtet werden. Getreu dem Grundsatz der **Rechtsformneutralität** der Mehrwertsteuer ist dabei unerheblich, ob diese Einrichtungen öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Natur sind. Als Einrichtungen des öffentlichen Rechts kommen namentlich in Betracht:

- Vermögenseinheiten mit eigener Rechtspersönlichkeit wie Anstalten und öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Stiftungen,
- Körperschaften (Personenzusammenschlüsse) mit eigener Rechtspersönlichkeit wie öffentlich-rechtliche Zweckverbände, Meliorationsgenossenschaften und spezialgesetzliche Aktiengesellschaften, aber auch privatrechtliche Aktiengesellschaften und Genossenschaften
- Rechtsgemeinschaften wie einfache Gesellschaften

Wir begrüßen die Regelung von **Art. 13 E-MWSTV** zu den **Bildungs- und Forschungs-k Kooperationen**. Im Gegensatz zur heute bestehenden (aufwändigen) Verwaltungspraxis der ESTV bezüglich der Bildungs- und Forschungs-k Kooperationen sind insbesondere folgende zusätzliche Elemente bzw. Erleichterungen zu verzeichnen:

- Reine Forschungsanstalten, welche die subjektiven Voraussetzungen nach diesem Artikel erfüllen, können Bestandteil einer Bildungs- und Forschungs-k Kooperation darstellen (Bsp. Paul Scherrer Institut).
- Auch öffentliche Spitäler können Bestandteil einer Bildungs-k Kooperation darstellen (Bsp. Inselspital), sofern die subjektiven Voraussetzungen nach diesem Artikel erfüllt sind.
- Auch Forschungsleistungen, die unter anerkannten Bildungs- und Forschungsinstitutionen verrechnet werden, fallen neu unter diese Ausnahmebestimmung
- Die formellen Hürden gemäss heutiger Regelung fallen weitestgehend weg (keine Inventarliste, kein Vertrag als Grundlage / Beweismittel nicht mehr zwingend notwendig)

Aufgrund der Formulierung gehen wir davon aus, dass auch die EDK unter die Bildungsinstitutionen nach dieser Bestimmung subsumiert werden kann.

ANTRAG 3: Wir beantragen, im Ingress zu **Art. 14 E-MWSTV** „Unternehmerische Leistungen eines Gemeinwesens“ das Wort „namentlich“, sowie Ziff. 19 „Bekanntmachungs- und Werbeleistungen“ zu streichen.

Begründung: Eine **abschliessende Aufzählung** ihrer unternehmerischen Tätigkeiten verschafft den Gemeinwesen mehr Rechtssicherheit. Entweder reichen die Ausführungen im Gesetz oder die Tätigkeiten werden in der Verordnung abschliessend aufgelistet. Gemäss Art. 12 Abs. 4 MWSTG bestimmt der Bundesrat, welche Leistungen von Gemeinwesen als unternehmerisch und damit als steuerbar gelten. Somit bedarf jede Änderung der Auflistung unternehmerischer Tätigkeiten eines Beschlusses des Bundesrats, d.h. einer Revision der MWSTV. Das Wort „namentlich“ bringt nichts, es sei denn, es diene dazu, mehr Flexibilität zugunsten der Praxis der ESTV zu verschaffen, was aber aufgrund von Art. 12 Abs. 4 MWSTG unzulässig wäre.

Zur **Streichung von Ziff. 19** verweisen wir auf die Begründung zu Antrag 1.

² Zum Beispiel legt der Kanton Zürich in der Struktur der Leistungen und Produkte die Rechnung ab; die Buchführung ist aber nach Dienststellen organisiert.

Antrag 4: Wir beantragen,a. **Art. 27 Abs. 1 E-MWSTV** wie folgt zu formulieren:

„Als Subvention oder anderer öffentlich-rechtlicher Beitrag gilt jeder Mittelfluss der von ~~einem Gemeinwesen vom Bund, einem Kanton oder einer Gemeinde~~ ausgerichtet wird und nicht Entgelt eines Leistungsverhältnisses ist.“

b. In **Art. 27 Abs. 2 E-MWSTV** ist die Aufzählung von bestimmten Zielen („... veranlassen, das den ~~wirtschafts-, wissenschafts- und sozialpolitischen oder ähnlichen~~ Zielen des Beitragszahlers dient“) ZU streichen.c. In **Art. 27 E-MWSTV** oder zumindest in den **Erläuterungen** dazu sicherzustellen, dass sozialversicherungsrechtliche Beiträge weiterhin als Subventionen oder andere öffentlich-rechtliche Beiträge gelten.**Begründung:**

Zu a): Die **übrigen Einrichtungen des öffentlichen Rechts sind in Abs. 1 auszunehmen**, sodass unter Gemeinwesen hier nur Bund, Kantone und Gemeinden erfasst werden. Übrige Einrichtungen des öffentlichen Rechts können im Unterschied zu diesen durchaus über ein Werbebudget o.ä. verfügen und in der Lage sein, Sponsoring und Spenden auszurichten. Z.B. kann eine kantonale Gebäudeversicherungsanstalt ohne jede Gegenleistung eine Spende als Beitrag für eine Hangsicherung oder Gewässer-Renaturierung ausrichten. Es ist zu vermeiden, dass solches als Subvention qualifiziert wird, beim Empfänger zu einer Vorsteuerabzugskürzung und somit zu einem Ergebnis führt, das Art. 33 Abs. 2 MWSTG widerspricht. Hier kann deshalb nicht der auch die übrigen Einrichtungen des öffentlichen Rechts umfassende Begriff des Gemeinwesens verwendet werden.

Zu b): Die **Aufzählung** in Abs. 2 kann als nicht angebrachte Privilegierung der erwähnten Ziele gegenüber z.B. gesundheits-, bildungs-, verkehrs-, energie-, umweltpolitischen Zielen verstanden werden.

Zu c): Wir befürchten, dass der vorliegende Begriff der Subvention dazu führen kann, dass bei einer allfälligen weiteren Reform des MWSTG die Beiträge der Kantone an die Leistungen von Leistungserbringer im Gesundheitswesen künftig der Mehrwertsteuerpflicht unterstellt werden. Nach heutigem KVG gelten die öffentlichen Beiträge als Subventionen. Der Bundesgesetzgeber hat jedoch im Rahmen der KVG-Revision zur **Spitalfinanzierung die Kantonsbeiträge als sozialversicherungsrechtliche Beiträge** definiert (indem er sie den Beiträgen der Krankenversicherung gleichgestellt hat). Dies könnte auch im Rahmen der Neuordnung der Pflegefinanzierung der Fall sein, auch wenn die öffentliche Mitfinanzierung der Pflegeleistungen in Pflegeheimen und zu Hause nicht explizit verankert, sondern subsidiär gefasst ist (Art. 25a Abs. 5 KVG-n: "... Die Kantone regeln die Restfinanzierung."). Daher könnten diese öffentlichen Beiträge als Entgelt eines Leistungsverhältnisses interpretiert und künftig neu der Mehrwertsteuerpflicht unterstellt werden, falls das Gesundheitswesen im Rahmen einer weiteren MWSTG-Revision nicht mehr von der MWST-Pflicht befreit sein sollte – was wir ablehnen. Es ist daher bereits jetzt in geeigneter Form klarzustellen, dass sozialversicherungsrechtliche Beiträge Subventionen gleichgestellt bleiben.

Antrag 5: Wir beantragen, die Regelung betreffend **Umsätze der Sozialhilfe und der sozialen Sicherheit sowie der Kinder- und Jugendbetreuung** gemäss Art. 4a der geltenden MWSTV und Art. 32 des Ämterkonsultationsentwurfs in der neuen MWSTV beizubehalten.

Begründung: Die Regelung hat sich bewährt und ist im Interesse der Rechtssicherheit und der Klarheit halber in der neuen MWSTV beizubehalten. Der neue Art. 21 Abs. 3 nMWSTG verschafft dies nicht ausreichend.

Antrag 6: Wir beantragen, **Art. 35 Abs. 3 E-MWSTV** „Leistungen innerhalb des gleichen Gemeinwesens“ so zu formulieren, dass Leistungen zwischen verschiedenen Gemeinden oder zwischen verschiedenen Kantonen, Leistungen zwischen Gemeinden und Kantonen sowie Leistungen zwischen Bund und Kantonen oder Gemeinden auch als Leistungen innerhalb des gleichen Gemeinwesens gelten.

Art. 35 Leistungen innerhalb des gleichen und zwischen Gemeinwesen

(Art. 21 Abs. 2 Ziff. 28 MWSTG)

(...)

³ Leistungen zwischen verschiedenen Gemeinden oder zwischen verschiedenen Kantonen, Leistungen zwischen Gemeinden und Kantonen sowie Leistungen zwischen Bund und Kantonen oder Gemeinden gelten auch ~~nicht~~ als Leistungen innerhalb des gleichen Gemeinwesens.

Begründung: Die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden nimmt laufend zu, damit die öffentlichen Mittel möglichst effizient eingesetzt werden. Es kann nicht sein, dass die Belastung von Leistungen zwischen diesen Gemeinwesen durch die Mehrwertsteuer deren Zusammenarbeit behindert und in machen Fällen sogar blockiert. Deshalb sind auch die Leistungen zwischen den Gemeinwesen von der Steuer auszunehmen.

Mit den **Art. 32 Heilbehandlung**, **Art. 33 Heilbehandler** und **Art. 44 Medikamente** des E-MWSTG sind wir einverstanden. Sie entsprechen den Regelungen der geltenden MWSTV . Es besteht keine Veranlassung für Änderungen.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und bitten Sie, unsere Stellungnahme zu berücksichtigen.


Freundliche Grüsse

**KONFERENZ DER KANTONALEN
FINANZDIREKTORINNEN UND FINANZDIREKTOREN**

Der Präsident:


Christian Wanner

Der Sekretär:


Dr. Andreas Huber-Schlatter

Kopie per Mail

- [Mitglieder FDK](#)
- [Willy Kamm, Vertreter FDK im Konsultativgremium MWST](#)
- [Sekretariate EDK, GDK, SODK, FDKL](#)
- Urs.ursprung@estv.admin.ch
- Claude.grosjean@estv.admin.ch