

---

Protokollauszug vom

06.12.2023

Departement Bau und Mobilität / Amt für Baubewilligungen:

Mehrwertsteuerpflicht der Feuerungskontrolle: Gebundenerklärung Ausgaben Mehrwertsteuer, Nachsteuer und Verzugszins für die Jahre 2018 – 2023 zu Lasten Globalkredit der Produktgruppe Amt für Baubewilligungen

IDG-Status: teilweise öffentlich

SR.23.895-1

---

Der Stadtrat hat beschlossen:

1. Es wird zur Kenntnis genommen, dass die Feuerungskontrolle mehrwertsteuerpflichtig ist.
2. Die Ausgaben von rund 82 000 Franken für die Mehrwertsteuer, Nachsteuern und Verzugszins für die Rechnungsjahre 2018 - 2023 werden gestützt auf § 5 Gemeindeverordnung als gebundene Ausgaben im Sinne von § 103 Abs. 1 Gemeindegesetz bezeichnet und der Erfolgsrechnung der Produktgruppe Amt für Baubewilligungen belastet.
3. Die Produktgruppe Amt für Baubewilligungen ist berechtigt, im Falle einer Überschreitung ihres Globalkredites maximal den als gebunden erklärten Betrag als exogenen Faktor abzurechnen.
4. Das Departement Bau und Mobilität, Amt für Baubewilligungen, Abteilung Feuerpolizei, wird beauftragt, bei mehrwertsteuerpflichtigen Leistungen die Verrechnung und die Rechnungsstellung entsprechend anzupassen. Zudem ist dem Stadtrat für die entsprechende Anpassung der Gebührenordnung für die Feuerungskontrolle vom 23. Juni 2004 (Stand 1.10.2007) (SRS 5.4-2) bis 30. Juni 2024 Antrag zu stellen.
5. Es wird zur Kenntnis genommen, dass das Amt für Baubewilligungen die betroffenen Fachfirmen von der Änderung in geeigneter Form informiert hat.
6. Dieser Beschluss wird veröffentlicht, sobald die geschuldete Mehrwertsteuer durch die ESTV rechtskräftig festgesetzt ist. Das Departementssekretariat Bau und Mobilität informiert die Stadtkanzlei über den Zeitpunkt.

7. Mitteilung an: Departement Finanzen, Finanzamt; Departement Bau und Mobilität, Amt für Baubewilligungen, Feuerpolizei, Controlling und Finanzen; Finanzkontrolle.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtschreiber:



A. Simon

## **Begründung:**

### **1. Ausgangslage**

Die Feuerungskontrolle der Feuerpolizei hat verschiedene Aufgaben, für welche gesetzliche Grundlagen existieren:

- Bewilligung von wärmetechnischen Anlagen
  - o Bauverfahrensverordnung (BVV) vom 3. Dezember 1997
  - o GVZ-Weisung 20.01 «Feuerpolizeiliche Bewilligungen für wärmetechnische Anlagen und gefährliche Stoffe» vom 1. Januar 2015
  
- Abnahmemessungen an wärmetechnischen Anlagen
  - o Luftreinhalteverordnung (LRV) vom 16. Dezember 1985 (Stand 1. April 2020)
  - o Pflichtenheft Feuerungskontrolle, AWEL (Stand November 2014)
  - o Besondere Bauverordnung I (BBV I) vom 6. Mai 1981
  
- Oberaufsicht Überwachung Rapportwesen
  - o Pflichtenheft der Fachstelle für Feuerungskontrolle (Fachstelle innerhalb der Gemeindeverwaltung, Modell 2), AWEL
  - o Rahmenvereinbarung namens und im Auftrag der Gemeinden mit Modell 2, AWEL
  
- Verrechnung
  - o Gebührenordnung für die Feuerungskontrolle vom 11. Juli 2007 (Stand 1. Oktober 2007)

Gemäss Art. 18 Abs. 2 lit. I des Mehrwertsteuergesetzes (MWSTG) gelten Gebühren, Beiträge oder sonstige Zahlungen, die für hoheitliche Tätigkeiten empfangen werden, nicht als Entgelt und sind damit nicht steuerbar. Als hoheitliche Tätigkeit gilt gemäss Art. 3 lit. g. MWSTG die Tätigkeit eines Gemeinwesens oder einer von einem Gemeinwesen eingesetzten Person oder Organisation, die nicht unternehmerischer Natur ist, namentlich nicht marktfähig ist und nicht im Wettbewerb mit Tätigkeiten privater Anbieterinnen resp. Anbieter steht, selbst wenn für die Tätigkeit Gebühren, Beiträge oder sonstige Abgaben erhoben werden. Art. 14 Ziffer 18 der Mehrwertsteuerverordnung (MWSTV) besagt, dass Rauchgaskontrollen als unternehmerisch und damit steuerbar gelten.

Bis anhin führte die Feuerungskontrolle bei ihren Rechnungsstellungen keine Mehrwertsteuer ab, da sie ihre Aufgaben als hoheitliche Tätigkeit im Sinne von Art. 3 lit. g. MWSTG qualifizierte.

## 2. Überprüfung

Diese Praxis wurde in der Vergangenheit bereits von den damaligen Leitern der Feuerpolizei und von C+F abgeklärt und für korrekt befunden. Präzise Herleitungen dieses Standpunktes sind nicht dokumentiert.

Im Jahr 2022 führte die Finanzkontrolle der Stadt Winterthur eine routinemässige Kontrolle im Amt für Baubewilligungen durch. Dabei wurde festgestellt, dass die bisherige Handhabung der Feuerungskontrolle möglicherweise eine Abweichung von Art. 14 Ziffer 18 MWSTV darstellt, wonach «Rauchgaskontrollen» als steuerbare Leistungen gelten.

Diese Feststellung wurde im Abschlussbericht der Finanzkontrolle vom 12. Mai 2022 unter Ziffer 3.1.4. mit dem Antrag aufgeführt, die notwendigen Abklärungen vorzunehmen und sicherzustellen, dass im Zusammenhang mit der Rauchgaskontrolle die Fakturierung und Deklaration der Mehrwertsteuer gemäss den gesetzlichen Grundlagen erfolgt.

In der Folge stellte C+F am 13. Juli 2022 eine Anfrage per Email an die ESTV. Darin wurde der Standpunkt des Amtes für Baubewilligungen und von C+F dargelegt, dass es sich bei allen Tätigkeiten der Feuerungskontrolle um hoheitliche Aufgaben handelt, welche nicht in Konkurrenz zum privaten Gewerbe stehen und daher gemäss Art. 18 Abs. 2 lit. I MWSTG nicht als Entgelt gelten würden und entsprechend ohne Mehrwertsteuer zu verrechnen seien.

Am 19. August 2022 erhielt C+F eine schriftliche Antwort des ESTV per Email. Darin vertrat das ESTV den Standpunkt, dass *alle* aufgrund der Luftreinhalteverordnung angeordneten Kontrollen und Messungen als steuerbare Rauchgas- oder Feuerungskontrollen im Sinne von Art. 14 Ziff. 18 MWSTV gelten. Sowohl bei den Abnahmen und Abnahmemessungen als auch bei der Oberaufsicht über das Rapportwesen handle es sich um einen Teil der unternehmerischen Rauchgaskontrollen und nicht um eine hoheitliche Tätigkeit. Die Umsätze unterlägen daher der MWST zum Normalsatz.

Das ESTV ersuchte das Amt für Baubewilligungen (Feuerungskontrolle) in der Folge, rückwirkend für die betroffenen Quartale ab 1. Januar 2017 Korrekturabrechnungen zuhanden der dafür zuständigen Abteilung Erhebung einzureichen.

Die Antwort der ESTV erfolgte wie erwähnt lediglich in Form einer Antwort per E-Mail. Grundsätzlich wäre es möglich, eine anfechtbare Verfügung zu verlangen und die rechtliche Einschätzung der ESTV gerichtlich überprüfen zu lassen. Angesichts der klaren Rückmeldung der ESTV und

der Tatsache, dass beispielsweise die Stadt Zürich für die betreffenden Leistungen Mehrwertsteuern erhebt, erscheint eine gerichtliche Überprüfung als nicht zweckmässig.

Gemäss Art. 42 Abs. 1 MWSTG verjährt das Recht, eine Steuerforderung festzusetzen, fünf Jahre nach Ablauf der Steuerperiode, in der die Steuerforderung entstanden ist. Die Mehrwertsteuer ist somit rückwirkend bis und mit 2018 nachzuzahlen.

### **3. Gebundenerklärung**

#### **3.1 Rechtsgrundlagen**

Nicht budgetierte gebundene Ausgaben, die zu einer relevanten Überschreitung des Globalkredits führen, sind vom Stadtrat als gebunden zu erklären (Art. 15 Abs. 1 lit. b der Verordnung über den Finanzhaushalt der Stadt Winterthur). Eine relevante Überschreitung liegt vor, wenn der Globalkredit voraussichtlich um mehr als fünf Prozent und mindestens 50 000 Franken oder um mehr als 500 000 Franken überschritten wird (Art. 15 Abs. 2 der Verordnung über den Finanzhaushalt der Stadt Winterthur).

Die geschuldete Mehrwertsteuer, Nachsteuern und Verzugszins für die Rechnungsjahre 2018 - 2023 betragen rund 82 000 Franken. Die Nettokosten beim Produkt 2 Brandschutz und Feuerungskontrolle betragen 906 080 Franken<sup>1</sup>. Die Abweichung mit 82 000 Franken von 906 080 Franken beträgt neun Prozent. Somit liegt eine relevante Überschreitung (mehr als fünf Prozent und mindestens 50 000 Franken) vor.

Gemäss § 103 Abs. 1 Gemeindegesetz (GG) gelten Ausgaben als gebunden, wenn die Gemeinde durch einen Rechtssatz, durch einen Entscheid eines Gerichtes oder einer Aufsichtsbehörde oder durch einen früheren Beschluss der zuständigen Organe oder Behörden zu ihrer Vornahme verpflichtet ist und ihr sachlich, zeitlich und örtlich kein erheblicher Ermessensspielraum bleibt.

#### **3.2 Vorgabe durch übergeordnetes Recht**

Die Mehrwertsteuerpflicht ist im Bundesrecht geregelt. Es ist somit abschliessend übergeordnetes Recht massgebend, namentlich das MWSTG und die MWSTV.

#### **3.3 Örtliche, sachliche und zeitliche Gebundenheit**

Der Handlungsspielraum darf sich in örtlicher, sachlicher und zeitlicher Hinsicht nicht auf wichtige Elemente des Ausgabenbeschlusses beziehen. Die sachliche Gebundenheit ist gegeben, wenn

---

<sup>1</sup> Budget 2023, Teil B, Seite 130

sich die Entscheidungsfreiheit auf technische Details beschränkt (Kommentar zum Gemeindegesetz, N. 23 zu § 103 GG). In zeitlicher Hinsicht genügt es, wenn sich der vorgesehene Zeitpunkt sachlich rechtfertigen lässt (Kommentar zum Gemeindegesetz, N. 25 zu § 103 GG).

Für die Erhebung und den Einzug der Mehrwertsteuer ist die ESTV zuständig. Sie setzt die geschuldeten Steuern fest. Dieses Recht verjährt fünf Jahre nach Ablauf der Steuerperiode, in der die Steuerforderung entstanden ist. Für die Stadt besteht als steuerpflichtige Person weder in örtlicher, sachlicher noch zeitlicher Hinsicht ein Spielraum.

Die Voraussetzungen von § 103 Abs. 1 GG sind erfüllt und die entsprechenden Ausgaben sind deshalb als gebunden zu erklären und der Erfolgsrechnung der PG 350 Amt für Baubewilligungen zu belasten.

### **3.4 Anerkennung als exogener Faktor**

Mit der Gebundenerklärung von nicht budgetierten Ausgaben der Erfolgsrechnung entscheidet der Stadtrat, ob und in welchem Umfang diese als exogener Faktor gemäss Art. 17 der Vollzugsverordnung über den Finanzhaushalt geltend gemacht werden können, sofern der zusätzliche Mittelbedarf nicht vorhersehbar war und eine anderweitige Kompensation nicht möglich ist.

Wie in Ziffer 3.1 ausgeführt, handelt es sich bei den Mehrkosten infolge geschuldeter Mehrwertsteuerforderungen um eine Überschreitung des Globalkredits. Die Kosten können aufgrund der voraussichtlichen Höhe nicht anderweitig kompensiert werden.

Im Falle einer Überschreitung des Globalkredits ist die PG Amt für Baubewilligungen deshalb berechtigt, die Mehrkosten für die Mehrwertsteuer, Nachsteuer und Verzugszins 2018 - 2023 als gebunden erklärten Betrag, als exogenen Faktor abzurechnen.

### **4. Anpassung Rechnungsstellung und Rechtsgrundlage**

Die Abteilung Feuerpolizei muss basierend auf diesem Beschluss bei mehrwertsteuerpflichtigen Leistungen die Verrechnung und die Rechnungsstellung entsprechend anpassen. Zudem ist die Gebührenordnung für die Feuerungskontrolle vom 23. Juni 2004 (Stand 1.10.2007) (SRS 5.4-2) bis spätestens 30. Juni 2024 mit einem Hinweis zur Mehrwertsteuer anzupassen.

### **5. Externe und interne Kommunikation**

Es ist keine Medienmitteilung vorgesehen.

## **6. Veröffentlichung**

Dieser Beschluss wird veröffentlicht, sobald die geschuldete Mehrwertsteuer durch die ESTV rechtskräftig festgesetzt ist. Das Departementssekretariat Bau und Mobilität informiert die Stadtkanzlei über den Zeitpunkt.

### **Beilagen (nicht öffentlich):**

1. Revisionsbericht der Finanzkontrolle Winterthur zur Produktegruppeprüfung Baupolizei vom 12. Mai 2022
2. Anfrage an ESTV vom 13. Juli 2022
3. Antwort der ESTV vom 19. August 2022
4. Zusammenstellung der Beträge