Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}

2C 984/2014, 2C 990/2014

Urteil vom 26. Mai 2016

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Seiler, Präsident,
Bundesrichter Zünd,
Bundesrichterin Aubry Girardin,
Bundesrichter Donzallaz,
Bundesrichter Stadelmann,
Gerichtsschreiberin Fuchs.

Verfahrensbeteiligte
Raumentwicklung, Wirtschaftsförderung und Geoinformation (Dienststelle) des Kantons Luzern,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch SwissVAT AG,

gegen

Eidgenössische Steuerverwaltung.

Gegenstand
2C 984/2014
Mehrwertsteuer (2010 bis 2011);
Umsatzdifferenzen betreffend amtliche Vermessung,

2C 990/2014
Mehrwertsteuer (2007 bis 2009);
Umsatzdifferenzen betreffend amtliche Vermessung,

Beschwerden gegen die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I, vom 23. September 2014.

Sachverhalt:

A.
Die Dienststelle Raumentwicklung, Wirtschaftsförderung und Geoinformation des Kantons Luzern (nachfolgend: Dienststelle) ist seit dem 1. Januar 1995 bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) im Register der Mehrwertsteuerpflichtigen eingetragen. Im November 2012 führte die ESTV bei verschiedenen Dienststellen des Kantons Luzern eine Mehrwertsteuerkontrolle durch. Anlässlich der Kontrolle bemängelte sie unter anderem, dass die Dienststelle die Kosten für die Nachführung der amtlichen Vermessung, die sie an die Verursacher (z.B. Bauherren/Grundeigentümer) weiterverrechnet hatte, als hoheitliche Tätigkeit qualifiziert und daher den fraglichen Umsatz nicht mit der Mehrwertsteuer abgerechnet hatte. Mit "Einschätzungsmitteilung/Verfügung" Nr. 288'821 vom 15. Februar 2013 belastete die ESTV für den Zeitraum vom 1. Quartal 2007 bis 4. Quartal 2009 total Fr. 424'835.– nach, zuzüglich die gesetzlichen Verzugszinsen seit 31. Dezember

2008 (vorliegend Verfahren 2C 990/2014). Mit "Einschätzungsmitteilung/Verfügung" Nr. 288'822 vom selben Tag belastete sie für den Zeitraum vom 1. Quartal 2010 bis 4. Quartal 2011 total Fr. 329'586.– nach, zuzüglich die gesetzlichen Verzugszinsen seit 15. April 2011 (vorliegend Verfahren 2C 984/2014). Vom nachbelasteten Gesamtbetrag entfielen gerundet Fr. 384'754.– (Kontrollperiode 2007 - 2009) resp. Fr. 301'115.– (Kontrollperiode 2010 - 2011) auf die Weiterverrechnung von Vermessungsleistungen.

B.
Die von der Dienststelle erhobenen Einsprachen gegen die Nachbelastung von Fr. 384'754.– resp. Fr. 301'115.– auf die Weiterverrechnung der Vermessungsleistungen an die Verursacher blieben erfolglos (Einspracheentscheide der ESTV vom 21. Januar 2014). Das Bundesverwaltungsgericht wies die hiergegen eingereichten Beschwerden mit Urteilen vom 23. September 2014 ab.

C.
Mit Eingaben vom 24. Oktober 2014 erhebt die Dienststelle Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten. Sie beantragt, in Gutheissung der Beschwerden seien die von der ESTV in Ziff. 2 der Dispositive der Einspracheentscheide vom 21. Januar 2014 nachgeforderten Beträge von Fr. 329'586.– um Fr. 301'115.– auf Fr. 28'471.– nebst Verzugszins seit 15. April 2011 resp. von Fr. 424'835.– um Fr. 384'754.– auf Fr. 40'081.– nebst Verzugszins seit 31. Dezember 2008 herabzusetzen.
Während das Bundesverwaltungsgericht auf eine Vernehmlassung verzichtet, beantragt die ESTV die Abweisung der Beschwerde. Auf Nachfrage erläutert die ESTV mit Eingabe vom 25. Februar 2016 ihre Praxis bei der mehrwertsteuerrechtlichen Behandlung von amtlichen Vermessungen.

Erwägungen:

1.

1.1. Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit und die weiteren Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen (Art. 29 Abs. 1 BGG) und mit freier Kognition (Art. 95 lit. a BGG; BGE 140 I 90 E. 1 S. 92; 140 V 22 E. 4 S. 26).

1.2. Die angefochtenen Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts vom 23. September 2014 betreffen - wenn auch bezogen auf unterschiedliche Zeiträume - denselben Sachverhalt und haben weitgehend dieselben Rechtsfragen zum Gegenstand. Daher rechtfertigt es sich, die zwei vom Bundesgericht eröffneten Verfahren zu vereinigen und die Beschwerde in einem einzigen Urteil zu erledigen (vgl. Art. 71 BGG i.V.m. Art. 24 BZP [SR 273]; BGE 131 V 461 E. 1.2 S. 465; Urteil 2C 1143/2013 vom 28. Juli 2014 E. 1.2.1, nicht publ. in: BGE 140 I 153).

1.3. Bei den angefochtenen Urteilen handelt es sich um verfahrensabschliessende Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts in einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts. Sie können beim Bundesgericht mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten angefochten werden (Art. 82 lit. a, Art. 83 e contrario, Art. 86 Abs. 1 lit. a, Art. 89 Abs. 1, Art. 90 BGG). Das massgebende Verfahrensrecht (Bundesgesetz vom 12. Juni 2009 über die Mehrwertsteuer [MWSTG; SR 641.20]; vgl. dazu dessen Art. 113 Abs. 3) sieht keine spezialgesetzlichen Vorschriften zum bundesgerichtlichen Verfahren vor. Da die Sachurteilsvoraussetzungen zu keinen weiteren Bemerkungen Anlass geben, ist auf die Beschwerden einzutreten.

1.4. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann eine Rechtsverletzung nach Art. 95 und Art. 96 BGG geltend gemacht werden. Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). In Bezug auf die Verletzung von Grundrechten, insbesondere des Willkürverbots, gilt eine qualifizierte Rüge- und Substanziierungspflicht (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 139 I 229 E. 2.2 S. 232; 138 I 274 E. 1.6 S. 280).

1.5. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt zugrunde (Art. 105 Abs. 1 BGG). Es kann die Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz von Amtes wegen berichtigen oder er-

gänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 Abs. 2 BGG). "Offensichtlich unrichtig" bedeutet dabei "willkürlich" (BGE 140 III 115 E. 2 S. 116). Die beschwerdeführende Partei kann die Feststellung des Sachverhalts unter den gleichen Voraussetzungen beanstanden, wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG).

1.6. Streitig und zu prüfen sind mehrwertsteuerliche Nachbelastungen, welche die Kontrollperiode von Anfang 2007 bis Ende 2009 (Verfahren 2C 990/2014) und von Anfang 2010 bis Ende 2011 (Verfahren 2C 984/2014) betreffen. Aufgrund von Art. 112 Abs. 1 MWSTG bleiben in Bezug auf die Nachbelastungen der Jahre 2007 bis 2009 in materieller Hinsicht die bisherigen Bestimmungen anwendbar. Für diese Kontrollperiode ist demnach das vorrevidierte Recht, d.h. das Bundesgesetz vom 2. September 1999 über die Mehrwertsteuer (aMWSTG; AS 2000 1300) massgebend. Die Steuerperioden 2010 und 2011 betreffen dagegen den Zeitraum nach Inkrafttreten des MWSTG am 1. Januar 2010. Damit sind für diese Kontrollperiode die neurechtlichen Bestimmungen anwendbar (Art. 112 Abs. 1 MWSTG e contrario).

2.

2.1. Die Beschwerdeführerin wirkt u.a. als zuständige Stelle für die Koordination bzw. Konzentration der notwendigen kantonalen Bewilligungen im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens, wobei auch die amtliche Vermessung zu ihrem Aufgabenbereich gehört und sie die Kosten für die laufende Nachführung von Bauten und Anlagen erhebt (vgl. § 192 f. des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Luzern vom 7. März 1989 [SRL Nr. 735]; § 3, § 5 lit. d und § 55 Abs. 2 der Geoinformationsverordnung des Kantons Luzern vom 13. Februar 2004 [SRL Nr. 29a; nachfolgend: GIV]).

2.2. Gemäss dem von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt war für die fragliche Zeitspanne (1. Januar 2007 bis 31. Dezember 2011) von folgendem Verfahrensablauf auszugehen: Die Bauherren reichten das Gesuch für einen Neubau der zuständigen Gemeinde ein. Die Gemeinde unterbreitete das Gesuch der Beschwerdeführerin, welche bei den betroffenen kantonalen Amtsstellen (z.B. betreffend Gewässerschutz, Landwirtschaft, Gebäudeversicherung, Zivilschutz) die notwendigen Stellungnahmen und weiteren Bewilligungen einholte. Die Nachführung der amtlichen Vermessung wurde an selbständig erwerbende Nachführungsgeometerinnen und -geometer delegiert, welche diese besorgten und der Beschwerdeführerin anschliessend in Rechnung stellten (inkl. Mehrwertsteuer). Die Beschwerdeführerin berechnete alsdann die Vermessungs-, Sondernutzungs- und Spruchgebühren für die Bearbeitung der Baugesuche und erliess einen anfechtbaren Entscheid über die erwähnten weiteren Bewilligungen und Kosten (Überwälzung der Nachführungskosten ohne Mehrwertsteuer). In der Folge übermittelte sie ihren Entscheid der Gemeinde, die, im Falle eines positiven Befunds, die Baubewilligung mit den nötigen Bedingungen und Auflagen erteilte und die Baubewilligungsgebühren festsetzte.
Gemeinsam mit der Baubewilligung eröffnete die Gemeinde auch den Entscheid der Beschwerdeführerin. Anschliessend forderte die Beschwerdeführerin die von ihr veranlagten Kosten mittels anfechtbarer Kostenverfügung direkt beim Bauherrn bzw. Grundeigentümer ein.

2.3. Die Beschwerdeführerin wendet hiergegen ein, die ihr vom Nachführungsgeometer fakturierten Kosten dem Bauherrn nicht tel quel weiterfakturiert zu haben. Diese Kosten seien aufgrund eines Tarifs, der nach Massgabe der Höhe der Bausumme pauschalisierte Ansätze kenne, weiterverrechnet worden. Dabei handle es sich eigentlich um ein Vorinkasso dieser Kosten, da die Nachführung der amtlichen Vermessung erst nach Erteilung der Baubewilligung und nach Realisierung des Bauvorhabens erfolgt sei. Es sei daher nicht ausgeschlossen gewesen, dass im Einzelfall die dem Bauherrn verrechneten Vermessungskosten tiefer gewesen seien als die Kosten, die der Nachführungsgeometer in Rechnung gestellt habe.

2.4. Gemäss § 55 Abs. 2 GIV erhebt die Dienststelle im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens die Kosten für die laufende Nachführung von Bauten und Anlagen gemäss § 42 Abs. 1 GIV. Nach § 55 Abs. 3 GIV stellen die Nachführungsgeometerinnen und -geometer der Dienststelle für die laufende Nachführung von Bauten und Anlagen gemäss § 42 Abs. 1 GIV Rechnung. Wie die ESTV in ihrer Vernehmlassung richtig darlegt, beruhte das von der Beschwerdeführerin weiterverrechnete "Vorinkasso" auf der gleichen Berechnung wie die Rechnung

des Nachführungsgeometers. Die Vorinstanz durfte daher, ohne in Willkür zu verfallen, davon ausgehen, dass die Kosten regelmässig im selben Ausmass an die Bauherren weiterverrechnet worden waren, wie sie der Nachführungsgeometer in Rechnung stellte. Der von ihr festgestellte Sachverhalt erweist sich damit als massgeblich.

3.

3.1. Die Vorinstanz hält in ihren Entscheiden zunächst fest, dass die von der Beschwerdeführerin den Bauherren/Grundeigentümern in Rechnung gestellten Nachvermessungsleistungen steuerbar seien. Sämtliche Tätigkeiten der Nachführungsgeometer würden unter Art. 23 Abs. 2 Bst. n aMWSTG resp. Art. 14 Ziff. 14 MWSTV (SR 641.201) fallen. Da die Nachführungsgeometer bei der Rechnungsstellung nicht nach aussen gegenüber den Bauherrn/Grundeigentümern in Erscheinung getreten seien, hätten sie als Unterakkordanten gehandelt und ihre Leistungen zu Recht mit Mehrwertsteuer abgerechnet. Die anschliessende Fakturierung an die Bauherren/Grundeigentümer habe keinen Einfluss auf die mehrwertsteuerliche Qualifikation der Leistung gehabt. Vielmehr sei auch diese qualitativ unter Art. 23 Abs. 2 Bst. n aMWSTG resp. Art. 14 Ziff. 14 MWSTV zu subsumieren. Dies obschon mehrwertsteuerlich zweimal ein Leistungsaustausch stattfinde, nämlich zwischen dem Unterakkordanten und der Beschwerdeführerin sowie zwischen dieser und dem Bauherrn/Grundeigentümer.
Mit Bezug auf die Kontrollperiode 2007 - 2009 führt sie weiter aus, der Begriff der hoheitlichen Gewalt werde im aMWSTG nicht definiert, mit Art. 23 Abs. 2 aMWSTG sei aber eine spezielle Norm geschaffen worden, die Tätigkeiten aufzähle, welche in jedem Fall als beruflich oder gewerblich und somit als steuerbar gälten. Dazu gehörten auch die Tätigkeiten von Vermessungsbüros (Art. 23 Abs. 2 lit. n aMWSTG). Mit Bezug auf die Kontrollperiode 2010 - 2011, mithin die neurechtlichen Bestimmungen, ist sie zum Schluss gekommen, dass die von der ESTV angewandten Art. 14 Ziff. 14 MWSTV - der ebenfalls die Tätigkeiten von Vermessungsbüros als unternehmerisch und damit steuerbar aufliste - und Anhang V. Ziff. 31 lit. b der MWST-Branchen-Info 19 Gemeinwesen vom Januar 2010 (nachfolgend: MBI 19) gesetzeskonform seien. Sie hält weiter fest, für eine Subsumtion von Vermessungsleistungen als hoheitliche Tätigkeit im Sinne von Art. 23 Abs. 1 aMWSTG resp. Art. 3 lit. g MWSTG bleibe angesichts von Art. 23 Abs. 2 lit. n aMWSTG resp. Art. 14 Ziff. 14 MWSTV kein Raum. Das von der Beschwerdeführerin geltend gemachte formelle Kriterium, wonach eine hoheitliche Tätigkeit immer dann vorliege, wenn die Leistung mittels Verfügung in Rechnung gestellt werde,
sei in den vorliegenden Fällen nicht massgeblich.
Schliesslich qualifiziert sie die Nachvermessung als eigenständige Leistung, die mehrwertsteuerlich getrennt zu behandeln sei, und nicht als Bestandteil einer Gesamtleistung oder als Nebenleistung zur Baubewilligung. Die Vorinstanz bestätigt somit die "Einschätzungsmitteilung/Verfügung" Nr. 288'821 und Nr. 288'822 vom 15. Februar 2013 der ESTV. Für den Zeitraum vom 1. Quartal 2007 bis 4. Quartal 2009 werden der Beschwerdeführerin demnach total Fr. 424'835.–, zuzüglich die gesetzlichen Verzugszinsen seit 31. Dezember 2008, nachbelastet, für den Zeitraum vom 1. Quartal 2010 bis 4. Quartal 2011 total Fr. 329'586.–, zuzüglich die gesetzlichen Verzugszinsen seit 15. April 2011.

3.2. Die Beschwerdeführerin wehrt sich in der Höhe von Fr. 384'754.– (Kontrollperiode 2007 - 2009) resp. von Fr. 301'115.– (Kontrollperiode 2010 - 2011) gegen die Nachbelastungen. Sie macht geltend, die Weiterfakturierung der Kosten für die Nachführung der amtlichen Vermessung mittels Verfügung stelle eine hoheitliche Tätigkeit dar und sei daher nicht zu versteuern. Zwar seien die für Gemeinwesen ausgeübten Arbeiten von Vermessungsbüros nicht als hoheitliche, sondern als unternehmerische Tätigkeit zu betrachten und folglich steuerbar. Die Nachführung der amtlichen Vermessung habe jedoch dann als Gegenstand einer hoheitlichen Tätigkeit zu gelten, wenn die Beschwerdeführerin als Gemeinwesen die (Weiter) Fakturierung dieser Kosten an die Bauherren in Form einer anfechtbaren Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG (SR 172.021) vornehme.

3.3. Vor Bundesgericht macht die Beschwerdeführerin nicht mehr geltend, die Weiterfakturierung der Vermessungskosten sei Nebenleistung der Baubewilligung bzw. Teil einer Gesamtleistung. Weiter bestreitet sie nicht, dass die Tätigkeiten von Vermessungsbüros an sich als unternehmerische Tätigkeiten zu qualifizieren sind. Auch werden die Feststellungen der Vorinstanz hinsichtlich der Zuordnung der fraglichen Leistung nicht gerügt. Strittig ist somit nur noch die Frage, ob, wie die Beschwerdeführerin anführt, unternehmerische Tätigkeiten als hoheitlich gelten, wenn das entsprechende Entgelt mit Verfügung in Rechnung gestellt wird.

4.

4.1. Die Auslegung von Mehrwertsteuernormen folgt den üblichen Regeln. Soweit nach durchgeführter Auslegung der Rechtsnorm ein Beurteilungsspielraum verbleibt, ist zu berücksichtigen, dass Steuerausnahmen unter teleologischen und systematischen Gesichtspunkten bei einer allgemeinen Verbrauchsteuer wie der Mehrwertsteuer ganz grundsätzlich problematisch sind (BGE 138 II 251 E. 2.3.3 S. 255 mit Hinweisen). Ausnahmen von der objektiven Steuerpflicht sind daher einschränkend auszulegen (BGE 138 II 251 E. 2.3.4 S. 256; Urteil 2A.233/1997 vom 25. August 2000 E. 4).

4.2.

4.2.1. Nach vorrevidiertem Recht unterliegen der Mehrwertsteuer die im Inland gegen Entgelt erbrachten Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen (Art. 5 lit. a und b aMWSTG). Als Dienstleistung gilt jede Leistung, die keine Lieferung eines Gegenstands ist (Art. 7 Abs. 1 aMWSTG). Steuerbare Lieferungen und Dienstleistungen liegen auch dann vor, wenn sie von Gesetzes wegen oder auf Grund behördlicher Anordnung erfolgen (Art. 8 aMWSTG). Gemäss Art. 23 Abs. 1 aMWSTG sind u.a. die autonomen Dienststellen von Bund, Kantonen und Gemeinden für ihre gewerblichen Leistungen steuerpflichtig. Für Leistungen, die sie in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbringen, sind sie dagegen nicht steuerpflichtig, auch wenn sie für solche Leistungen Gebühren, Beiträge oder sonstige Abgaben erhalten. Vorliegend ist unbestritten, dass bezüglich der zur Diskussion stehenden Geometerleistungen ein Leistungsaustausch zwischen der Beschwerdeführerin und den jeweiligen Grundeigentümern besteht. Umstritten ist dagegen, ob die Leistungen als in Ausübung hoheitlicher Gewalt erfolgt zu gelten haben.
Der Begriff der "hoheitlichen Gewalt" wird für den vorliegenden Zusammenhang weder im aMWSTG noch in der Verordnung vom 29. März 2000 zum aMWSTG (MWSTGV; AS 2000 1347) definiert. Nach der Rechtsprechung zum aMWSTG zeichnet sich hoheitliches Handeln dadurch aus, dass ein Subordinationsverhältnis gegeben ist und eine gegenüber dem Bürger verbindliche öffentlich-rechtliche Regelung zur Anwendung gelangt. Als in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbrachte Leistungen gelten zudem nur solche, die nicht marktfähig sind (BGE 141 II 182 E. 3.4 S. 188; 125 II 480 E. 8b S. 490; je mit Hinweisen). Da gewisse Leistungen häufig auch von öffentlich-rechtlichen Einrichtungen und von mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betrauten Personen und Organisationen erbracht werden, bei denen teilweise nicht ohne Weiteres klar ist, ob sie nicht allenfalls als hoheitlich zu qualifizieren sind, hat der Gesetzgeber in Art. 23 Abs. 2 aMWSTG gewisse Tätigkeiten explizit als beruflich oder gewerblich und damit als steuerbar erklärt (vgl. SCHAFROTH/ROMANG, in: Kompetenzzentrum MWST der Treuhand-Kammer [Hrsg.], mwst.com, 2000, N. 29 zu Art. 23 aMWSTG). So gelten Tätigkeiten von Vermessungsbüros als beruflich oder gewerblich und sind steuerbar (Art. 23 Abs. 2 lit. n aMWSTG).

4.2.2. Neurechtlich unterliegen der Mehrwertsteuer die im Inland durch steuerpflichtige Personen gegen Entgelt erbrachten Leistungen, soweit das Gesetz keine Ausnahme vorsieht (Art. 18 Abs. 1 MWSTG). Steuersubjekt sind u.a. auch Gemeinwesen, d.h. die autonomen Dienststellen von Bund, Kantonen und Gemeinden und die übrigen Einrichtungen des öffentlichen Rechts (vgl. Art. 12 Abs. 1 MWSTG). Mangels Leistung gelten Gebühren, Beiträge oder sonstige Zahlungen, die für hoheitliche Tätigkeiten empfangen werden, allerdings nicht als Entgelt (Art. 18 Abs. 2 lit. l MWSTG).
Gestützt auf die Delegationsnorm von Art. 12 Abs. 4 MWSTG hat der Bundesrat in Art. 14 MWSTV in allgemeiner Weise definiert, welche Leistungen von Gemeinwesen unternehmerischer Natur und damit steuerbar sind, nämlich diejenigen Leistungen, die nicht als hoheitliche Tätigkeiten nach Art. 3 lit. g MWSTG gelten. Als hoheitliche Tätigkeit nach Art. 3 lit. g MWSTG gilt die Tätigkeit eines Gemeinwesens, die nicht unternehmerischer Natur ist, namentlich nicht marktfähig ist und nicht im Wettbewerb mit Tätigkeiten privater Anbieter steht, selbst wenn dafür Gebühren, Beiträge oder sonstige Abgaben erhoben werden. Art. 14 MWSTV zählt des Weiteren verschiedene Leistungen von Gemeinwesen ausdrücklich auf, die von unternehmerischer Natur sind. Darunter sind namentlich auch die Tätigkeiten von Vermessungsbüros aufgeführt (Art. 14 Ziff. 14 MWSTV).

4.3. Die genannten Bestimmungen sind klar und deutlich und auch die Beschwerdeführerin macht nicht geltend, inwiefern Tätigkeiten von Vermessungsbüros entgegen der ausdrücklichen Erwähnung in Art. 23 Abs.

2 lit. n aMWSTG resp. Art. 14 Ziff. 14 MWSTV nicht beruflich oder gewerblich resp. unternehmerisch sein sollen. Die Verordnungsbestimmung wurde aufgenommen, um die in Art. 23 Abs. 2 aMWSTG enthaltene (nicht abschliessende) Aufzählung von beruflichen oder gewerblichen und damit steuerbaren Tätigkeiten zu übernehmen und mit den jüngsten Praxisentwicklungen zu ergänzen (vgl. Botschaft vom 25. Juni 2008 zur Vereinfachung der Mehrwertsteuer, BBl 2008 6885, 6953). Die Aufzählung in Art. 14 MWSTV bezweckt somit, die hoheitliche Tätigkeit gemäss Art. 3 lit. g MWSTG zu begrenzen, indem sie auflistet, welche Tätigkeiten von Gemeinwesen nicht hoheitlich sind bzw. der Mehrwertsteuerpflicht unterliegen (vgl. BAUMGARTNER/CLAVADETSCHER/KOCHER, Vom alten zum neuen Mehrwertsteuerrecht, 2010, § 4 N. 35).
Während das alte Gesetz noch von "Leistungen in Ausübung hoheitlicher Gewalt" sprach (vgl. Art. 23 Abs. 1 aMWSTG) und die Definition des Begriffs der Praxis überliess, verwendet das revidierte MWSTG den Begriff der "hoheitlichen Tätigkeit", den es in Art. 3 lit. g MWSTG definiert. Mit der Umschreibung in Art. 3 lit. g MWSTG hat der Gesetzgeber die Rechtsprechung des Bundesgerichts aufgenommen und auf den Aspekt der Marktfähigkeit abgestellt. Zwar sind Tätigkeiten, die das Gemeinwesen aus einem Subordinationsverhältnis heraus ausführt und die es entsprechend verfügungsweise durchsetzen kann, nicht marktfähig. Das bedeutet aber nicht, dass eine Handlung, einzig weil die Kosten dafür hoheitlich und in Form einer Verfügung erlassen werden, auch der Steuerpflicht entzogen sein muss. Vielmehr sieht gerade die Auflistung in Art. 14 MWSTV vor, Tätigkeiten, unabhängig davon, ob sie in einen Bereich fallen, indem das Gemeinwesen Verfügungskompetenz hat, als unternehmerisch zu deklarieren. Mit anderen Worten sind Leistungen unternehmerischer Natur auch dann steuerbar, wenn das Gemeinwesen in diesem Bereich Verfügungen erlassen kann (vgl. BAUMGARTNER/CLAVADETSCHER/KOCHER, a.a.O., § 4 N. 33 und 35; CAMENZIND/HONAUER/VALLENDER/JUNG/PROBST,
Handbuch zum Mehrwertsteuergesetz, 3. Aufl. 2012, N. 1373). Entscheidend ist demnach entgegen dem Vorbringen der Beschwerdeführerin nicht, in welcher Form das Gemeinwesen handelt, sondern ob die in Frage stehende Leistung als steuerbare oder nicht steuerbare Tätigkeit zu qualifizieren ist.
Im Übrigen bleibt, was Art. 23 Abs. 2 aMWSTG betrifft, anzumerken, dass - wie schon die Vorinstanz zu Recht festgehalten hat - die vom Gesetzgeber getroffene Entscheidung, Tätigkeiten von Vermessungsbüros vom Bereich der hoheitlichen Tätigkeit im mehrwertsteuerlichen Sinne auszuschliessen, mit Blick auf das Anwendungsgebot von Art. 190 BV bindend ist (BGE 136 I 65 E. 3.2 S. 70).

4.4.

4.4.1. Würde dagegen der Ansicht der Beschwerdeführerin gefolgt, könnte letztlich jegliche Tätigkeit des Gemeinwesens von der Steuerpflicht befreit werden, indem die Kosten verfügungsweise festgesetzt werden. Damit liesse sich auch unternehmerisches Handeln nach Belieben der Steuerpflicht entziehen. Dass dies gerade nicht Sinn und Zweck der fraglichen Bestimmungen sein kann, die vielmehr dem Wesen der Mehrwertsteuer als allgemeiner Verbrauchsteuer entsprechend Ausnahmen von der Steuerpflicht lediglich restriktiv zulassen, bedarf keiner weiteren Ausführungen.
Daran ändert nichts, dass, wie die Beschwerdeführerin weiter geltend macht, es die verfügungsweise Auferlegung der Kosten dem Bauherrn ermöglicht, ein Rechtsmittel hiergegen zu ergreifen. Die verfassungsmässigen Verfahrensgarantien (insbesondere Art. 29 BV) wie auch die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) stehen den Betroffenen in jedem Verfahren zu. Deren Einhaltung steht nicht im Zusammenhang mit der Frage der Steuerpflicht einer Leistung des Gemeinwesens und kann schon gar nicht eine solche begründen resp. verhindern.

4.4.2. Soweit die Beschwerdeführerin Tätigkeiten aufführt, welche die ESTV in ihrer bisherigen Praxis als hoheitlich qualifiziert hatte, unterscheiden sich diese von der hier fraglichen Tätigkeit von Vermessungsbüros: Weder die militärische Einquartierung in Unterkünften von Gemeinwesen, kriminaltechnische Untersuchungen und Gutachten der Polizei für andere Polizeikorps und für Gerichte noch Baulanderschliessungen (namentlich das Erstellen von Strassen sowie von Zu- und Ableitungen) sind - anders als die Tätigkeiten von Vermessungsbüros - gemäss Art. 23 Abs. 2 aMWSTG als beruflich oder gewerblich resp. gemäss Art. 14 MWSTV als unternehmerische Leistungen aufgeführt. Vielmehr handelt es sich dabei um hoheitliche Tätigkeiten im Sinne der bisherigen Rechtsprechung und von Art. 3 lit. g MWSTG, wie auch die MBI 19 zu den vorgebrachten Beispielen teilweise ausdrücklich festhält (vgl. deren Teil D [Antworten zu häufigen Fragen]Ziff. 19 und 23). Eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots nach Art. 8 Abs. 1 BV ist nicht auszumachen.

4.4.3. An diesem Ergebnis ändert auch nichts, dass gemäss Teil D Ziff. 31 lit. a der MBI 19 Kosten der Erstvermessung als hoheitlich zu qualifizieren sind. Dieser Praxis liegt die Überlegung zugrunde, die amtliche (Erst-) Vermessung müsse von Gesetzes wegen und unabhängig von konkreten Veränderungen an Grundstücken durchgeführt werden. Dadurch wird sichergestellt, dass die Eintragungen im Grundbuch korrekt sind. Finanziert wird die Erstvermessung durch Bund und Kantone (Art. 38 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 2007 über Geoinformation [GeoIG; SR 510.62], Art. 1 Abs. 1 der Verordnung der Bundesversammlung vom 6. Oktober 2006 über die Finanzierung der amtlichen Vermessung [FVAV; SR 211.432.27]). Die von Bund und Kantonen an die Gemeinden geleisteten Beiträge werden daher von der ESTV als Subventionen im Sinne von Art. 33 Abs. 6 lit. b aMWSTG bzw. Art. 18 Abs. 2 lit. a MWSTG qualifiziert. Müssen Grundeigentümer aufgrund gesetzlicher Bestimmungen (vgl. Art. 38 Abs. 3 GeoIG, Art. 49 der Verordnung vom 18. November 1992 über die amtliche Vermessung [VAV; SR 211.432.2], Art. 1 Abs. 3 FVAV) den Gemeinden Beiträge an diese Kosten entrichten, so handelt es sich nach Auffassung der ESTV um Abgaben, die nicht zu versteuern sind (Art. 23 Abs. 1 aMWSTG bzw. Art. 14 MWSTV e contrario i.V.m. Art. 3 lit. g MWSTG). Auf diese Konstellation ist nicht weiter einzugehen, handelt es sich doch vorliegend um die Nachführung der amtlichen Vermessung, welche - anders als die Erstvermessung - durch vom Grundeigentümer herbeigeführte rechtliche oder tatsächliche Veränderung am Grundstück, die im Grundbuch festgehalten werden muss, veranlasst wird (vgl. auch Art. 38 Abs. 2 GeoIG, Art. 47 Abs. 2 lit. a VAV, Art. 1 Abs. 2 FVAV). Die ESTV geht daher bezüglich dieser Konstellation zu Recht davon aus, dass ein - im Übrigen hier nicht bestrittener - Leistungsaustausch vorliegt.

4.4.4. In Bezug auf das von der Beschwerdeführerin angeführte Urteil 2A.197/2005 vom 28. Dezember 2005 ist Folgendes festzuhalten: Das Bundesgericht führte in jenem Fall aus, die SUVA sei im Rahmen der in Frage stehenden Umsätze nicht hoheitlich tätig (Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten im Bereich der Arbeitssicherheit, einschliesslich Sekretariatsführung für die Koordinationskommission EKAS und Verwaltung des Prämienzuschlags für die Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten). Zwar stellte es auch fest, dass, soweit die SUVA im Bereich der Arbeitssicherheit beispielsweise gestützt auf Art. 84 oder 86 UVG gegenüber den Betrieben oder versicherten Personen Massnahmen zur Verhütung von Berufsunfällen und -krankheiten anordne und mit Verfügung durchsetze, hoheitliches Handeln möglich sei (Urteil 2A.197/2005 vom 28. Dezember 2005 E. 3.2 f.). In diesem Zusammenhang ist aber entscheidend, dass die SUVA gestützt auf die genannten Bestimmungen im UVG Verwaltungszwang ausüben kann. Insofern liegt bereits in der Sache hoheitliches Handeln vor und es kann nicht - wie die Beschwerdeführerin zu ihren Gunsten abzuleiten versucht - aus diesem Entscheid geschlossen werden, eine an sich unternehmerische Tätigkeit werde durch verfügungsweisen Erlass zu einer hoheitlichen, die nicht der Steuerpflicht unterstehen soll.
Soweit die Beschwerdeführerin mit Blick auf dieses und weitere Urteile des Bundesgerichts ausführt, hoheitliches Handeln zeichne sich dadurch aus, dass ein Subordinationsverhältnis gegeben sei und eine gegenüber dem Bürger verbindliche öffentlich-rechtliche Regelung zur Anwendung gelange, gibt sie die Rechtsprechung des Bundesgerichts insofern korrekt wieder. Allerdings übersieht sie, dass das Bundesgericht bereits in seiner Rechtsprechung zum aMWSTG resp. zur früheren Verordnung vom 22. Juni 1994 über die Mehrwertsteuer (AS 1994 1464) weiter darauf abstellte, dass nur solche Leistungen als in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht gelten, die nicht marktfähig sind (vgl. bereits E. 4.2.1 und die dort zitierte Rechtsprechung). Sie vermag daher auch aus der von ihr zitierten Rechtsprechung nichts weiter zu ihren Gunsten abzuleiten.

4.5. Die Beschwerden erweisen sich damit als unbegründet und sind abzuweisen.

5.
Bei diesem Verfahrensausgang hat die Beschwerdeführerin, die in dieser Angelegenheit in ihrer Vermögenssituation betroffen ist (vgl. Art. 66 Abs. 4 BGG), die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens zu tragen (Art. 65 i.V.m. Art. 66 Abs. 1 BGG). Eine Parteientschädigung zugunsten der ESTV ist nicht auszusprechen (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Verfahren 2C 984/2014 und 2C 990/2014 werden vereinigt.

2.
Die Beschwerde betreffend die Mehrwertsteuer 2010 bis 2011 wird abgewiesen.

3.
Die Beschwerde betreffend die Mehrwertsteuer 2007 bis 2009 wird abgewiesen.

4.
Die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens von Fr. 9'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

5.
Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten und dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 26. Mai 2016

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Seiler

Die Gerichtsschreiberin: Fuchs