

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



DEUTSCHER
LANDKREISTAG



DStGB
Deutscher Städte-
und Gemeindebund

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1 · 10117 Berlin

22.1.2021

Bundesministerium der Finanzen
Staatssekretär Dr. Rolf Bösing
Wilhelmstraße 97
10117 Berlin

Ansprechpartner:

Dr. Stefan Ronnecker
Deutscher Städtetag
030 37711-720
stefan.ronnecker@staedtetag.de

Per Mail: STB@bmf.bund.de

Matthias Wohltmann
Deutscher Landkreistag
030 59 00 97-322
matthias.wohltmann@landkreistag.de

Uwe Zimmermann
Deutscher Städte- und Gemeindebund
030 77307-231
uwe.zimmermann@dstgb.de

Aktenzeichen
III 950-30-4/2

Beschluss der 213. Innenministerkonferenz zur Nutzung des verlängerten Übergangszeitraums zur Entwicklung einer unionsrechtskonformen, staatsorganisationskonkordanten und kommunalverträglichen Auslegung des § 2b UStG

Unser Gespräch vom 1.12.2020 (Videokonferenz)

Sehr geehrter Herr Staatssekretär, lieber Dr. Bösing,

wir bedanken uns zunächst nochmals für die Gelegenheit, mit Ihnen in regelmäßigen Abständen den Austausch zu kommunalrelevanten Themen pflegen zu können.

Ein regelmäßiges Thema unserer gemeinsamen Gespräche ist die Umsetzung von § 2b UStG. In der vergangenen Erörterung vom 1.12.2020, an der Sie aufgrund einer kurzfristigen Verhinderung leider nicht persönlich teilnehmen konnten, wurde uns von der Fachebene des Umsatzsteuerreferats mitgeteilt, dass mit den letzten BMF-Schreiben das Bundesministerium der Finanzen sein „Pflichtenheft“ erfüllt habe. Es stehe nur noch das Auslegungsschreiben zu den Kostenteilungsgemeinschaften nach § 4 Nr. 29 UStG aus. Wir hatten bereits in der Erörterung klargemacht, dass für die kommunale Ebene das bundesseitige „Pflichtenheft“ keineswegs bereits erfüllt und geschlossen ist. Wir möchten anlässlich des Beschlusses der 213. Innen-

ministerkonferenz zur Nutzung des verlängerten Übergangszeitraums zur Entwicklung einer unionsrechtskonformen, staatsorganisationskonkordanten und kommunalverträglichen Auslegung des § 2b UStG vom 10.12.2020 die Gelegenheit nutzen, die aus unserer Sicht noch zu vollziehenden Schritte darzulegen:

1. Auslegungshinweise zu „Größeren Wettbewerbsverzerrungen“

Im Zusammenhang des § 2b UStG spielt der Terminus der „größeren Wettbewerbsverzerrungen“ eine zentrale Rolle. Er taucht in dem Paragraphen selbst an verschiedenen Stellen auf und nach den BMF-Schreiben vom 14. November 2019 und 20. Februar 2020 ist bei Leistungen nach § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG eine zusätzliche und gesonderte Wettbewerbsprüfung durchzuführen. Wie diese zu erfolgen hat und nach welchen Maßstäben der Terminus der „Wettbewerbsverzerrungen“ auszulegen ist, bleibt für die Anwenderebene offen. Wir stimmen der Einschätzung der Fachebene Ihres Hauses zu, dass angesichts der Vielzahl und Individualität von Fallkonstellationen Rechtsanwendungsunsicherheiten auf kommunaler Ebene keinesfalls abschließend durch herauf bezogene BMF-Schreiben aufgelöst werden können. Wenn es aber entscheidend auf die besonderen Konstellationen des Einzelfalls ankommt, ist es umso dringlicher und bedeutender, dass den Kommunen wie nun auch von der Innenministerkonferenz gefordert und von uns in dem Gespräch vom 1.12.2020 ebenfalls vorgetragen, abstrakt-generelle Richtlinien zur unionsrechtskonformen, staatsorganisationskonkordanten und kommunalverträglichen Auslegung von § 2b UStG als Auslegungshilfen an die Hand gegeben werden. Wir gehen davon aus, dass die Finanzverwaltungen bei den ihnen obliegenden Entscheidungen zu den entsprechenden Sachverhalten auch nicht aus einem „Bauchgefühl“ entscheiden werden, wie es sich mit dem Merkmal der Wettbewerbsverzerrungen verhält, sondern auch hier – wie in anderen Besteuerungsfragen – sich der Antwort durch zur Konkretisierung führende Kriterien und Fragestellungen nähern werden. Dieses „Prüfschema“, das dem Anspruch nach wie von der Innenministerkonferenz beschrieben unionsrechtskonform, staatsorganisationskonkordant und kommunalverträglich sein sollte, muss auch den Kommunen und anderen betroffenen Akteuren an die Hand gegeben werden.

2. Modellprojekt: Unverbindliche Vorprüfung der Umsatzsteuerpflichten nach § 2b UStG bei Modellkommunen durch das Bundeszentralamt für Steuern

Der Beschluss der 213. Innenministerkonferenz unterstützt den Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände zur Durchführung eines Modellprojektes, bei dem die Finanzverwaltung in ausgewählten Städten, Kreisen und Gemeinden eine unverbindliche Vorprüfung der Umsatzsteuerpflichten nach § 2b UStG vornimmt. Die Ergebnisse solcher Prüfungen werden nach deren Veröffentlichung einen wichtigen Beitrag leisten, die zwischen Finanzverwaltung und Kommunen strittigen oder ungeklärten Auslegungsfragen frühzeitig zu identifizieren und noch vor der erstmaligen Anwendung des § 2b UStG zu klären. Mit Schreiben vom 3. November 2020 hat das Bundesfinanzministerium diesen Vorschlag mit der Begründung zurückgewiesen, dass eine steuerrechtliche Beratung nicht Aufgabe der Finanzverwaltung sei. Unser Vorschlag zielt jedoch nicht auf eine Gestaltungsberatung. Vielmehr soll im Rahmen des Projektes wie bei einer Betriebsprüfung geprüft werden, ob die in den Modell-Kommunen bisher vorgenommenen steuerlichen Wertungen der dort bereits unter § 2b UStG analysierten Sachverhalte von der Finanzverwaltung geteilt werden. Wir schlagen vor, dass das Bundesfinanzministerium eine solche Prüfung entweder eigenständig durch das Bundeszentralamt für Steuern oder entsprechend dem Beschluss der Innenministerkonferenz in Abstimmung und Zusammenarbeit mit den Länder-Finanzverwaltungen durchführen lässt. In einem Modellprojekt sehen wir den einzig

praktikablen Weg, um die Vielzahl der offenen Anwendungsfragen beim § 2b UStG noch vor der erstmaligen verpflichtenden Anwendung des § 2b UStG gemeinsam zu erörtern und abzuclarbeiten. Die Klärung der offenen Anwendungsfragen war schließlich das zentrale Argument des Gesetzgebers für die Verlängerung der Übergangsfrist beim § 2b UStG um zwei weitere Jahre. Wie die Innenministerkonferenz sind wir der Auffassung, dass diese Fristverlängerung nicht einfach ungenutzt verstreichen darf. Daher bekräftigen wir nochmals unsere Bitte, ein entsprechendes Modellprojekt zu starten.

3. Umsatzsteuererklärung von Landkreisen, die sowohl untere Verwaltungsbehörde des Landes als auch kommunale Selbstverwaltungskörperschaft sind („janusköpfige“ Einrichtungen im Bereich der Staatsverwaltung)

In verschiedenen Ländern sind die Kreisverwaltungen „janusköpfig“ aufgestellt: Sie agieren in bestimmten Aufgabenbereichen als untere Verwaltungsbehörde des Landes und in anderen Aufgabenbereichen als kommunale Selbstverwaltungskörperschaft. Die Landkreise in diesen Ländern werden damit einerseits für das Land und andererseits auch als eigene Rechtsperson unternehmerisch tätig und müssten sowohl als Staatsbehörde als auch als eigene Rechtsperson jeweils eine Umsatzsteuererklärung an das Finanzamt übermitteln. Für die Finanzämter bringt die Aufspaltung keinen Mehrwert in der Prüfung und kann sogar zu Mehraufwendungen führen, wenn die Steuererklärungen in unterschiedlichen Finanzämtern bearbeitet werden. Um diese Probleme zu vermeiden und solche janusköpfigen Einrichtungen nicht mit übermäßiger Bürokratie zu belasten, bittet der Bundesrat anlässlich des Entwurfs eines Siebten Gesetzes zur Änderung von Verbrauchsteuergesetzen zu prüfen, ob noch in diesem Gesetzgebungsverfahren eine Vorschrift geschaffen werden kann, dass diese Einrichtungen nicht zwei, sondern für alle ihre unternehmerischen Tätigkeiten, unabhängig davon, in welcher Eigenschaft sie diese erbringen, nur eine Umsatzsteuererklärung an das Finanzamt übermitteln müssen (BR-Drs. 681/20). Wir schließen uns dieser Bitte ausdrücklich an.

4. Einführung eines umsatzsteuerlichen Tax-Refund-Systems für interkommunale Kooperationen

Interkommunale Kooperationen können in Abhängigkeit von den jeweiligen örtlichen Rahmenbedingungen einen wesentlichen Beitrag zur effizienten Erfüllung kommunaler Aufgaben leisten. Insbesondere für Regionen mit schrumpfender Bevölkerung und für zukünftige Digitalisierungsprojekte sind interkommunale Kooperation unverzichtbar. Mit § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG wollte der Gesetzgeber die interkommunalen Kooperationen weiterhin steuerfrei stellen. Die Finanzverwaltung hat diese Regelung jedoch mit jüngstem BMF-Schreiben im Ergebnis für nicht anwendbar erklärt. Aufgrund der daraus resultierenden Umsatzsteuerlasten werden interkommunale Kooperationen zukünftig nur noch in seltenen Fällen wirtschaftlich durchführbar sein. Sofern die Finanzverwaltung bei der Auffassung bleibt, dass § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG aufgrund europarechtlicher Restriktionen nicht anwendbar ist, muss daher an die Stelle des § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG ein umsatzsteuerliches Tax-Refund-System treten. In einem Tax-Refund-System erhalten Kommunen eine spitzabgerechnete Erstattung der Umsatzsteuer auf untereinander erbrachte Kooperationsleistungen über den Weg des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Diese indirekte Form der Steuerbefreiung für Kooperationsleistungen hat den Vorteil, dass deren Ausgestaltung keinen europarechtlichen Restriktionen unterliegt. Zudem kann der Gesetzgeber die fiskalischen und wettbewerblichen Wirkungen in einem Tax-Refund-System sehr genau kalkulieren und lenken. Ein Tax-Refund-System wäre für Bund und Länder zugleich weitgehend belastungsneutral, da maximal Umsatzsteuer in einer Höhe zu erstatten sein

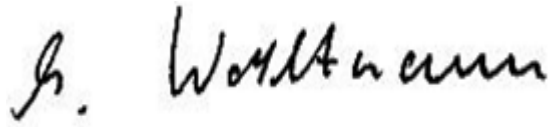
würde, die bei Anwendung des - per BMF-Schreiben für unanwendbar erklärten - § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG gar nicht erst hätte entstehen sollen. Die Machbarkeit eines solchen Systems hat das Bundesfinanzministerium bereits im Zuge der Entwicklung des § 2b UStG in einem internen Konzeptpapier geprüft und im Ergebnis bestätigt, so dass bei der Neubewertung des Vorschlags bereits auf entsprechende Vorarbeiten zurückgegriffen werden kann.

Sehr geehrter Herr Staatssekretär, wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie sich für das Aufgreifen der beschriebenen Punkte einsetzen könnten, und würden uns freuen, wenn wir anlässlich unserer nächsten Erörterungsrunde uns über den aktuellen Stand austauschen könnten.

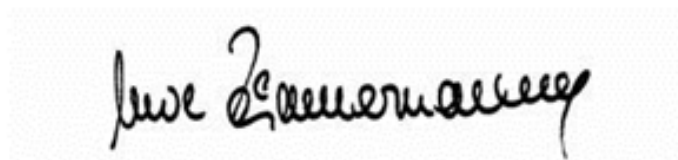
Mit freundlichen Grüßen



Verena Göppert
Ständige Stellvertreterin
des Hauptgeschäftsführers
Deutscher Städtetag



Matthias Wohltmann
Beigeordneter
Deutscher Landkreistag



Uwe Zimmermann
Stellvertretender Hauptgeschäftsführer
Deutscher Städte- und Gemeindebund