

Magdeburg, den 21.05.2013
jl-ke

Sitzung des HFA Nr. 43
Datum: 30.05.2013
Ort: Magdeburg, Landesgeschäftsstelle
Bearbeiter: Jörn Langhoff

TOP 7 Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand - Sachstand

Anlagen: Positionspapier des DStGB vom Januar 2013

Bisherige Beratung: 41. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am
18.04.2012

Beschlussvorschlag: -

Begründung:

In der 41. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses wurde ausführlich über das Urteil des Bundesfinanzhofs vom 10.11.2011 (Az. V R 41/10) und dessen Folgen für die Umsatzsteuerbarkeit der öffentlichen Hand insbesondere im Zusammenhang mit der interkommunalen Zusammenarbeit berichtet. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund hat zwischenzeitlich die wesentlichen Inhalte des Urteils und die sich daraus für die kommunale Ebene ergebenden negativen Folgen sowie Forderungen in einem Positionspapier zusammengefasst, welches als **Anlage** beigelegt ist.

Die Kommunalen Spitzenverbände arbeiten intensiv an einer Lösung insbesondere in Bezug auf die interkommunale Zusammenarbeit.

- Ein effektives Gegensteuern des Gesetzgebers ist primär auf europäischer Ebene durch eine **Änderung der EU-Mehrwertsteuersystemrichtlinie** (MwStSystRL) möglich. Den normativen Ausgangspunkt hierfür bildet Art. 4 Abs. 2 EU-Vertrag, nach dem die Union die nationale Identität der Mitgliedstaaten einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zu achten hat. Diese Vorgabe ist im Lichte der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung zu konkretisieren, welche von allen Mitgliedstaaten der EU ratifiziert worden ist und damit die fundamentalen Grundsätze kommunaler Selbstverwaltung innerhalb der EU widerspiegelt. In deren Art. 10 Abs. 1 ist das Recht der Kommunen garantiert, „zusammenzuarbeiten und im Rahmen der Gesetze Verbände zu bilden, um Aufgaben von gemeinsamem Interesse durchzuführen.“ Die steuertechnische Umsetzung einer entsprechenden Steuerfreistellung von öffentlich-öffentlichen Kooperationen erscheint unproblematisch.

Eine Änderung der MwStSystRL hat jedoch wegen des Einstimmigkeitsprinzips in der EU in Steuersachen und der daraus resultierenden sog. Package-Deal-Politik nur im Rahmen einer engen Zusammenarbeit von Bund, Länder und Kommunen einerseits sowie den Kommunalen Spitzenverbänden aller europäischen Mitgliedstaaten (über den RGRE) andererseits eine Aussicht auf Erfolg. Bund und Länder sowie der RGRE sind daher aufgefordert, sich zu einem Vorstoß zu einer entsprechenden Änderung der MwStSystRL zu bekennen und entsprechende Aktivitäten insbesondere gegenüber der EU-Kommission zu entfalten.

- Die Finanzministerkonferenz (FMK) hat zwischenzeitlich eine **Arbeitsgruppe auf Staatssekretärebene** eingerichtet, welche die von der jüngsten Ausweitung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand betroffenen Bereiche erfassen und politische Lösungsansätze erarbeiten soll. Der inhaltliche Austausch zwischen der Arbeitsgruppe auf Staatssekretärebene und den Kommunalen Spitzenverbänden ist jedoch bisher rein informell und wird weder dem Gewicht der kommunalen Problemlagen noch der erforderlichen Intensität des Informationsaustausches gerecht. Vor diesem Hintergrund wird eine Beteiligung der Kommunalen Spitzenverbände an der Arbeitsgruppe auf Staatssekretärebene sowie etwaiger nachgelagerter Arbeitsgruppen eingefordert.
- Die Umsatzbesteuerung der Kommunen ist den letzten beiden Dekaden durch vielfältige Entwicklungen in den finanz-, steuer- und wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen immer weiter ausgedehnt worden. So ist nicht nur die Umsatzbesteuerung von Interkommunalen Kooperationen ausgeweitet worden, sondern auch die Umsatzbesteuerung von Zuschüssen, Verlustausgleichzahlungen und kommunalen Einnahmen aus vermögensverwaltenden Tätigkeiten. Gleichzeitig sind die gegenläufigen Vorsteuerabzugsmöglichkeiten der Kommunen immer weiter eingeschränkt worden. In der Summe entwickeln sich diese Verschärfungen des Umsatzsteuerrechts zu einer erheblichen Belastung für die kommunalen Haushalte. In der bundesstaatlichen Finanzverfassung ist ein solches Finanzausgleichselement indes zumindest in seiner derzeitigen Gewichtung nicht vorgesehen. Vor diesem Hintergrund ist zu fordern, dass neue Steuerbelastungen der Kommunen zukünftig in einem transparenten Verfahren ermittelt und sodann auf institutionell abgesicherten Wegen wieder an die kommunale Ebene zurückgereicht werden. Ein solcher **Kompensationsansatz für neue Steuerbelastungen der Kommunen** darf sich jedoch nicht nur auf die unmittelbaren Folgen von Gesetzesänderungen beschränken, sondern muss auch neue Steuerbelastungen als Folge einer geänderten allgemeinen Rechtsprechungs- und Verwaltungspraxis umfassen. Die Verantwortung von Bund und Ländern für diese Belastungen begründet sich aus deren Kompetenz, den entsprechenden Änderungen der Rechtsprechungs- und Verwaltungspraxis durch gesetzgeberische Korrekturen begegnen zu können.

Anwendung des BFH-Urteils

Aufgrund der Initiativen der Kommunalen Spitzenverbände hatte das BMF mit Schreiben vom 02.04.2012 u. a. darüber informiert, dass neben der Einsetzung einer Arbeitsgruppe aus Vertretern von Bund und Ländern, die aus fachlicher Sicht Vorschläge zum weiteren Umgang mit der Rechtsprechung ausarbeiten sollte, bis zum Ergehen neuer Regelungen zur Umsatzbesteuerung von Leistungen der öffentlichen Hand, die hierzu bestehende Verwaltungsauffassung weiter gilt. Daher wurde auch das BFH-Urteil vom 10.11.2011 von der Finanzverwaltung bis auf weiteres nicht über den entschiedenen Einzelfall hinaus angewandt.

Zwischenzeitlich gab es Hinweise, dass die Finanzministerkonferenz bereits im April 2013 die Veröffentlichung des Urteils beschließen wollte. Hintergrund waren die in den Finanzäm-

tern bestehenden Unsicherheiten über den weiteren Umgang mit dem Urteil. Die Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände hat diesbezüglich mit Schreiben an die Ministerpräsidenten der Länder vom 19.03.2013 mit Nachdruck darum gebeten, sich dafür einzusetzen, dass die Finanzministerkonferenz von einer Veröffentlichung absieht. Die Kommunalen Spitzenverbände lehnen eine Veröffentlichung der einschlägigen Urteile vor allem dann ab, so lange kein Fahrplan für eine gesetzliche Neuregelung der interkommunalen Kooperation und entsprechender Kompensationsmechanismen auf den Weg gebracht worden sind. Die Innenministerkonferenz hat sich mit Schreiben vom 09.04.2013 gegenüber der Finanzministerkonferenz ebenfalls gegen eine Veröffentlichung ausgesprochen. In dem Schreiben vom 09.04.2013 wird ausdrücklich die Sorge der Kommunalen Spitzenverbände geteilt. In der Sitzung der Finanzministerkonferenz am 18.04.2013 wurde daraufhin die Entscheidung über eine Veröffentlichung zunächst vertagt.

Der Haushalts- und Finanzausschuss wird um Kenntnisnahme gebeten.

**DSTGB**Deutscher Städte-
und Gemeindebund

Position

DER AUTOR**Dr. Gerd Landsberg**

ist Geschäftsführendes
Präsidialmitglied des Deutschen
Städte- und Gemeindebundes.

Der Deutsche Städte- und
Gemeindebund vertritt die Interessen
der Kommunalen Selbstverwaltung der
Städte und Gemeinden in Deutschland
und Europa. Über seine Mitglieds-
verbände repräsentiert er rund 11.000
Kommunen in Deutschland.

Mitgliedsverbände

- Bayerischer Gemeindetag
- Gemeinde- und Städtebund
Rheinland-Pfalz
- Gemeinde- und Städtebund
Thüringen
- Gemeindetag Baden-Württemberg
- Hessischer Städte- und
Gemeindebund
- Hessischer Städtetag
- Niedersächsischer Städte- und
Gemeindebund
- Niedersächsischer Städtetag
- Saarländischer Städte- und
Gemeindetag
- Sächsischer Städte- und
Gemeindetag
- Schleswig-Holsteinischer
Gemeindetag
- Städte- und Gemeindebund
Brandenburg
- Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen
- Städte- und Gemeindebund Sachsen-
Anhalt
- Städte- und Gemeindetag
Mecklenburg-Vorpommern
- Städtebund Schleswig-Holstein
- Städtetag Rheinland-Pfalz

STATEMENT ZUR UMSATZSTEUERPFLICHTIGKEIT

Öffentliche Zusammenarbeit muss umsatzsteuerfrei bleiben!

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund fordert mit Blick auf die aktuelle Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes zur Umsatzsteuerbarkeit von Beistandsleistungen vom Bund und den Ländern ein klares Bekenntnis zum Instrument der interkommunalen Zusammenarbeit. Eine Umsatzsteuerpflichtigkeit interkommunaler Kooperationen würde die öffentliche Leistungserbringung verteuern und so kostensparende Organisationsstrukturen verhindern. Im Interesse des Gemeinwohls gilt es, zügig gesetzlich klarzustellen, dass die öffentliche Zusammenarbeit nicht der Umsatzsteuer unterliegt.

Aktuelle Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes

Der Bundesfinanzhof (BFH) hat sich mit Urteilen vom 10. November und 01. Dezember 2011 (V R 41/10 bzw. V R 1/11) erneut zur umsatzsteuerlichen Behandlung der öffentlichen Hand geäußert. Im Ergebnis geht er davon aus,

- dass eine juristische Person des öffentlichen Rechts (jPdÖR) immer unternehmerisch tätig ist, sofern sie auf *privatrechtlicher Grundlage* handelt.
- Führt eine jPdÖR eine Tätigkeit auf *öffentlich-rechtlicher Grundlage* (z. B. durch Verwaltungsakt) aus, unterliegt diese der Umsatzsteuer, wenn die Tätigkeit im Wettbewerb zu Privaten erfolgt.
- Auch **Beistandsleistungen** seien steuerpflichtig, sofern es sich um Leistungen handelt, die auch von **Privatanbietern** erbracht werden können. Die Finanzverwaltung ging hier

bisher davon aus, dass auf solche Beistandsleistungen Amtshilfegrundsätze Anwendung finden und diese somit nicht umsatzsteuerbar sind.

Erhebliche Auswirkungen auf die öffentliche Zusammenarbeit

Die Entscheidungen haben die Umsatzsteuerpflichtigkeit der öffentlichen Hand erheblich ausgeweitet. Gerade für die entgeltlichen Beistandsleistungen zwischen jPdÖR, und damit auch für die interkommunale Zusammenarbeit, hat dies erhebliche und zu kritisierende Folgen. **Im Ergebnis wird die zur Bewältigung der zukünftigen Herausforderungen zwingend gebotene Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Einheiten über den Weg des Umsatzsteuerrechts faktisch unterbunden.** Nur im Bereich der hoheitlichen Dienste im engeren Sinne wird man regelmäßig nicht von einer Umsatzsteuerpflichtigkeit bei entgeltlichen Beistandsleistungen ausgehen können, soweit Private diese hoheitlichen Dienste schon aus Rechtsgründen nicht erbringen können und daher nicht einmal eine potenzielle Wettbewerbssituation angenommen werden kann.

Alle staatlichen Ebenen sind betroffen

Nachteilig betroffen von der Rechtsprechung des BFH ist nicht nur das gesamte Feld der interkommunalen Kooperationen. **Die potenziell umsatzsteuerpflichtigen Bereiche erstrecken sich über alle staatlichen Ebenen hinweg.** Auch Bund und Länder würden bei einer allgemeinen Anwendung der Rechtsprechung durch die Finanzverwaltung in zahlreichen Bereichen steuerpflichtig.



DStGB

Deutscher Städte-
und Gemeindebund

Position

Darunter fällt z. B. die Verwaltungszusammenarbeit:

- zwischen dem Bund und seinen verselbständigten Einrichtungen und Beteiligungen (z. B. Personalgestellungen)
- zwischen Bund und Ländern (z. B. Kostenerstattungen im Rahmen der Straßenbauverwaltung der Länder für die Bundesstraßen und Bundesautobahnen)
- zwischen Bund und Kommunen (Kostenerstattungen an die Gemeinsamen Einrichtungen im Rahmen der Verwaltung der Arbeitslosenhilfe nach dem SGB II)
- zwischen Ländern (z. B. IT-Dienstleister der Länder wie Dataport, Kostenerstattungsregelungen im Rahmen von Verwaltungsabkommen und Staatsverträgen)
- zwischen Ländern und Kommunen (z. B. Personal- und Sachkostenerstattungen des Landes an die Kommunen für die Wahrnehmung von Aufgaben in den Bereichen Umweltverwaltung, Versorgungsverwaltung, Chemische und Veterinäruntersuchungsämter, Straßenwesen).

Kommunale Beistandsleistungen auf dem Prüfstand

Auch Städte und Gemeinden müssten ihr gesamtes Leistungsspektrum auf besteuerbare Leistungen überprüfen. Beispielhaft genannt seien hier zwischen Kommunen bzw. zwischen Kommunen und ihren verselbständigten Einrichtungen erbrachte Leistungen wie:

- gemeinsame Personalverwaltung (Beihilfearbeitung) gegen Kostenerstattung
- Personalgestellungen

- Kostenerstattungen (Gastschulbeiträge) für den Besuch von Schulen, Volkshochschulen und Musikschulen durch Schüler anderer Gemeinden
- Überlassung der Nutzung der Sporthalle an eine andere Gemeinde für Zwecke des Schulsports
- gemeinsamer Betrieb von Rechen- und Callcentren gegen anteilige Kostentragung (z. B. D115)
- der Bauhof der einen Gemeinde erledigt Aufgaben im Gebiet der anderen Gemeinde (z. B. Straßenreinigung und Winterdienst)
- Unterstützung einer anderen Gemeinde im Rahmen der Verwaltungsvollstreckung
- Prüfung der Gemeinden ohne eigenes Rechnungsprüfungsamt durch den Landkreis.

Zahlreiche, mühsam aufgebaute Vereinbarungen über die interkommunale Zusammenarbeit sind von der aktuellen Rechtsprechung des BFH nachteilig betroffen und damit gefährdet. Eine Vielzahl von Verträgen müssten angepasst oder neu verhandelt werden.

Erhöhte Abgabenbelastung für die Bürger zu erwarten

Der durch eine Umsatzsteuerpflichtigkeit öffentlicher Beistandsleistungen zu erwartende Steuermehraufwand ist erheblich. Er dürfte bundesweit nach ersten vorsichtigen Schätzungen allein für die kommunale Ebene bei mindestens einer Milliarde Euro liegen. Mit der Umsatzsteuerpflichtigkeit einher geht zwar die erweiterte Berechtigung zum Vorsteuerabzug. Diese kann allerdings nur bei entsprechenden Investitionsvolumen genutzt werden. Bei kommunalen Tätigkeiten, die weniger

investiv, als personalintensiv sind, dürften die Vorteile der erweiterten Vorsteuerabzugsberechtigung dagegen relativ bleiben. Gerade Beistandsleistungen sind aber durch einen hohen Personalanteil geprägt. Hinzu kommt der mit der Ausweitung der Umsatzsteuerpflichtigkeit einhergehende, dauerhaft deutlich erhöhte Personal- und Verwaltungsaufwand. **Für die Bürger ergeben sich bei all dem keine Vorteile, im Gegenteil: auf sie kommt eine deutlich höhere - und zudem überflüssige - Abgabenbelastung zu.**

Steuermehraufwand frisst Synergieeffekte auf

Die aktuelle Rechtsprechung des BFH verteuert aber nicht nur die Aufgaben, die Kommunen im Beistand füreinander ausführen, sondern führt regelmäßig auch zu deren Unwirtschaftlichkeit. Denn **Synergieeffekte in Höhe des Steuermehraufwandes lassen sich durch eine Zusammenarbeit regelmäßig nicht erwirtschaften.** Das Ergebnis ist absurd: für die einzelne Gemeinde stellt sich die Eigenerbringung der Leistung als wirtschaftlicher dar als die gemeinsame Erbringung in Kooperation mit anderen Gemeinden. Übernimmt z. B. jede Gemeinde nur für sich allein den Winterdienst fällt keine Umsatzsteuer an, fährt aber der Schneepflug der einen Gemeinde in die andere Gemeinde besteht plötzlich eine Umsatzsteuerpflicht. Das Interesse und die Bereitschaft der Kommunen, die Instrumente interkommunaler Zusammenarbeit auch in Zukunft zu nutzen, werden vor diesem Hintergrund deutlich abnehmen und die interkommunale Zusammenarbeit insgesamt erheblich an Attraktivität einbüßen.

**DStGB**Deutscher Städte-
und Gemeindebund

Position

Notwendiger Ausbau der öffentlichen Zusammenarbeit gefährdet

Eigentlich besteht ein breiter gesellschaftlicher und politischer Konsens, dass die Zusammenarbeit der öffentlichen Hand gestärkt und weiter ausgebaut werden muss. Die interkommunale Zusammenarbeit ist für die Städte und Gemeinden nicht zuletzt in Anbetracht des Konsolidierungsdrucks ein Schlüsselement der Effizienzsteigerung. Zudem ist sie vor allem wegen der demografischen Herausforderungen essenziell, um auch zukünftig eine leistungsfähige und bezahlbare öffentliche Infrastruktur für die Bürgerschaft und die Wirtschaft vorhalten zu können. **Auch Bund und Länder sehen in der interkommunalen Zusammenarbeit einen wichtigen Handlungsansatz zur Bewältigung der zukünftigen Herausforderungen und fordern die Kommunen zu verstärkter Kooperation auf.** Ein klassisches Beispiel hierfür ist die Behördenrufnummer D115. Hier wirbt der Bund zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns für interkommunale Kooperationen, bei denen eine Verwaltung den Telefonservice für eine oder mehrere andere Verwaltungen übernimmt. Zukünftig würde für diese Beistandsleistung Umsatzsteuer anfallen. Bund und Länder sind hier in der Pflicht, auch entsprechende Rahmenbedingungen zu schaffen. Dazu gehört, steuerliche Hindernisse für die interkommunale Zusammenarbeit zu beseitigen.

Eine Privatisierungsdebatte ist hier fehl am Platz

Die gemeinsame Wahrnehmung von Aufgaben und die wechselseitige Beauftragung und Unterstüt-

zung sind ein fester Bestandteil der staatlichen Organisationspraxis. Beistandsleistungen dienen dazu, mehreren Kommunen obliegende Pflichten gemeinsam wahrzunehmen. Die interkommunale Zusammenarbeit steht somit gerade nicht im Wettbewerb zu Privaten. Vielmehr handelt sich um eine Form der innerstaatlichen Aufgabenorganisation und Dienstleistungserbringung, was von der europäischen Rechtsprechung im Vergaberecht längst anerkannt ist. **Insofern geht es bei der Frage der Umsatzsteuerpflichtigkeit auch nicht um die ordnungspolitische Debatte „privat oder Staat“, sondern allein darum, ob zwei Kommunen zusammenarbeiten dürfen oder ob sie es künftig aus steuerlichen Gründen wieder alleine machen müssen.** Damit würden alle bisherigen Anstrengungen von Bund, Ländern und Kommunen, durch verstärkte Verwaltungszusammenarbeit das bestehende Leistungsspektrum auch weiterhin finanzierbar zu halten, konterkariert.

Öffentliche Zusammenarbeit muss umsatzsteuerfrei bleiben

Eine Umsatzsteuerpflichtigkeit interkommunaler Kooperationen würde die öffentliche Leistungserbringung verteuern und so kostensparende Organisationsstrukturen verhindern. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund fordert daher mit Blick auf die aktuelle Rechtsprechung des BFH zur Umsatzsteuerbarkeit von Beistandsleistungen vom Bund und den Ländern ein klares Bekenntnis zum Instrument der interkommunalen Zusammenarbeit. Dazu muss die politische Bereitschaft erklärt werden, auch den entsprechenden umsatzsteuerrechtlichen Rahmen zu schaffen. **Im Interesse des**

Gemeinwohls gilt es, zügig gesetzlich klarzustellen, dass die öffentliche Zusammenarbeit nicht der Umsatzsteuer unterliegt. Wir fordern den Bundesgesetzgeber auf, ein entsprechendes Nichtanwendungsgesetz zu erarbeiten.

Bund muss Einfluss auf EU-Ebene geltend machen

Der BFH legt in seinen aktuellen Entscheidungen die nationalen Vorschriften zur Umsatzbesteuerung der jPdÖR in Anlehnung an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zur EU-Mehrwertsteuersystemrichtlinie aus. Wenn vor dem Hintergrund der Harmonisierung des Umsatzsteuerrechts auf europäischer Ebene rechtliche Lösungen auf nationaler Ebene nicht ausreichen sollten, bedarf es Lösungen auf Ebene der EU. **Die Kommunen in Deutschland erwarten vom Bund, dass er sein politisches Gewicht in die im kommenden Jahr anstehenden Verhandlungen zur Überarbeitung der EU-Mehrwertsteuersystemrichtlinie einbringt und sich mit Nachdruck gegenüber der EU-Kommission für eine Einbeziehung der kommunalen Zusammenarbeit einsetzt.** Es kann nicht angehen, dass die öffentliche Zusammenarbeit in Deutschland aufgrund unserer föderalen Strukturen steuerrechtlich anders behandelt wird als in den zentralistisch aufgebauten Mitgliedstaaten der EU.