

Auszug aus der Niederschrift der 23. Sitzung des Rates der Stadt Meckenheim vom 26.09.2012

11.1	Umsatzsteuerpflicht der Stadt Meckenheim und Auswirkungen auf den Haushalt (UWG-Fraktion vom 03.09.2012 und BfM-Fraktion vom 05.09.2012)	F/2012/01641
------	--	--------------

Mit welchen Kosten wird der künftige Haushalt der Stadt belastet, wenn die vom Bundesfinanzhof entschiedene Umsatzsteuerpflicht für öffentliche Leistungen, die außerhalb des hoheitlichen Handelns erbracht werden, umgesetzt wird?

Die gestellten Anfragen werden durch die Kämmerin umfangreich wie nachstehend beantwortet:

Ausgangslage für die Umsatzsteuerpflicht der Kommunen bildet eine Reihe von Entscheidungen des Bundesfinanzhofes. So hat er zuletzt im Urteil vom 10. November 2011 (Az.: V R 41/10), das am 15. Februar 2012 veröffentlicht wurde, klargestellt, dass juristische Personen des öffentlichen Rechts mit ihren nachhaltigen und entgeltlichen Leistungen auf privatrechtlicher Grundlage stets Unternehmer sind und deshalb mit den hierbei erzielten Einnahmen der Umsatzsteuer unterliegen. Dies gilt entsprechend für ihre entgeltlichen und nachhaltigen Leistungen auf öffentlich-rechtlicher Grundlage, wenn diese Leistungen entweder im Anhang I der Mehrwertsteuersystemrichtlinie (MwStSystRL) aufgeführt sind und mehr als unbedeutenden Umfang haben oder aber die Nichtbesteuerung der juristischen Person des öffentlichen Rechts zu einer Wettbewerbsverzerrung führen würde, die nicht nur unbedeutend ist.

Kommunen und sonstige öffentlich-rechtliche Körperschaften sind danach umsatzsteuerpflichtig, wenn sie im Wettbewerb mit Privaten Leistungen erbringen. Der BFH stellt in dem Urteil u. a. fest, dass auch bei einem Tätigwerden auf öffentlich-rechtlicher Grundlage, z.B. durch Verwaltungsakt (oder Satzung), die Kommune gleichwohl als Unternehmer angesehen werden kann, wenn die Tätigkeit im Wettbewerb zu Leistungen Privater erbracht wurde und wenn eine Behandlung als Nichtunternehmer zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen würde. Damit äußerte sich der BFH zur erstmals zur umsatzsteuerlichen Behandlung von sog. Beistandsleistungen, die zwischen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, wie z.B. Kommunen, erbracht werden und unterwirft diese grundsätzlich der Umsatzsteuerpflicht, sofern es sich um Leistungen handelt, die auch von privaten Dritten erbracht werden könnten (zielt also lediglich auf die potentielle Wettbewerbssituation ab).

Die auf der Rechtsprechung des EuGH beruhenden Entscheidungen des Bundesfinanzhofes führen im Vergleich zur gegenwärtigen Besteuerungspraxis zu einer erheblichen Ausweitung der Umsatzsteuerpflichtigkeit der öffentlichen Hand.

Obwohl der Bundesfinanzhof im zuletzt entschiedenen Fall lediglich über die entgeltliche Überlassung einer gemeindlichen Turnhalle an private Nutzer, Sportvereine und an eine Nachbargemeinde für den Schulsport zu entscheiden hatte, hat das Gericht in seiner Pressemitteilung zum Urteil ausdrücklich auch auf kommunale Rechenzentren als Beispiel für eine umsatzsteuerpflichtige Beistandsleistung hingewiesen. Dieser Hinweis dürfte als Signal dafür zu werten sein, dass das Gericht auf eine umfassende Anwendung seiner Entscheidung abzielt.

Auswirkungen:

Von diesem Urteil betroffen wären im Wesentlichen die vielfältigen Verwaltungszusammenarbeiten zwischen Bund, Länder und Kommunen mit- und untereinander.

Beispiele für solche Verwaltungszusammenarbeiten sind:

- **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, Kostenerstattungs- und ausgleichsregelungen im Rahmen von Verwaltungsabkommen und Staatsverträgen)
- **zwischen Ländern und Kommunen** (für NRW etwa die Personal- und Sachkostenerstattung des Landes an die Kommunen für die Wahrnehmung von Aufgaben auf der Grundlage konnexitätsrelevanter Regelungen kommunalisierter Bereiche, z. B. in den Bereichen der Umweltverwaltung, Versorgungsverwaltung, Chemische und Veterinäruntersuchungsämter, Straßenwesen, Schulen, Kindergärten etc.)
- **zwischen Kommunen bzw. zwischen Kommunen und ihren verselbständigten Einrichtungen**, wie z. B.
 - gemeinsame Personalsachbearbeitung (Beihilfen, Versorgung) gegen Kostenerstattung
 - Personalgestellungen
 - Kostenerstattungen (Gastschulbeiträge) für den Besuch von Schulen, Volkshochschulen und Musikschulen durch Schüler anderer Gemeinden
 - Gemeinsamer Betrieb von Rechen- und Callcentren gegen anteilige Kostentragung
 - Unterstützung einer anderen Gemeinde z. B. im Rahmen der Verwaltungsvollstreckung, Rechnungsprüfung etc.
 - Überlassung von PKW- Tiefgaragenstellplätzen
 - Einnahmen aus Konzessionsverträgen

Im Bereich der Stadt Meckenheim könnten beispielsweise nachfolgende Bereiche betroffen sein (es handelt sich hierbei um keine ausschließliche Aufzählung):

- Zweckverband Civitec
- Zweckverband Volkshochschule / Musikschule
- Rechnungsprüfung – Techn. Prüfung ist auf den Kreis übertragen
- Auslagerung der Beihilfen und Versorgung auf die Versorgungskassen
- Einnahmen aus der Vermietung städtischer Liegenschaften (Dauermietverhältnis)
- Einnahmen aus der Vermietung von Räumlichkeiten zur Durchführung von Veranstaltungen
- Vermietung von Fahrradboxen etc.
- Einnahmen aus der Einführung einer Sportstättennutzungsgebühr
- Einnahmen aus den Veranstaltungen selbst
- Personalgestellungen an städtische Beteiligungen (z. B. Geschäftsführung Mewoge, Betriebsleitung Stadtwerke)
- sämtliche vom Bauhof für andere Verwaltungsbereiche erbrachten Leistungen
- Einnahmen aus Konzessionsverträgen (Strom, Gas, Wasser)
- Personalgestellung in den gemeinsamen Einrichtungen nach SGB II (Jobcenter)
- Kooperationen aufgrund von Verwaltungsvereinbarungen, z. B. mit dem Landesbetrieb Straßenbau

- Brandschutz
- Rettungsleitstelle
- ÖPNV
- regionale Zusammenarbeit im Bereich Wirtschafts-, Kultur- und Tourismusförderung
- ILEK-Arbeitsgruppe
- möglicherweise Verträge aus dem Bereich der Jugendhilfe (z. B. Projekt Meckenheim Mobil, lernen fördern etc.)
- Erschließungsmaßnahmen durch die Gemeinde oder eingeschaltete Erschließungsträger
- ...

Folge:

Durch die Belastung dieser interkommunalen Zusammenarbeit in Form der Umsatzsteuerpflicht, werden diese nicht nur erheblich verteuert, sondern eigentlich grundlegend in Frage gestellt. Alle bisherigen Anstrengungen von Bund, Länder und Kommunen durch verstärkte Zusammenarbeiten das bisherige Leistungsspektrum auch weiterhin finanzierbar zu halten, werden damit konterkariert.

Die Zusammenarbeit von zwei oder mehreren Kommunen zur gemeinsamen Erbringung von öffentlichen Leistungen ist ein seit langem etabliertes und erfolgreiches Organisationsmodell, das auch zukünftig möglich sein sollte und muss.

Kommunale Zusammenarbeit ist Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltung und bedarf daher eines besonderen Schutzes.

Gerade in Zeiten, in denen Städte, Gemeinden und Kreise zunehmend unter Druck stehen, Kosten zu senken und gleichzeitig ihre Leistungen qualitativ oder quantitativ möglichst zu erhalten oder gar zu steigern, stellt kommunale Zusammenarbeit eine wichtige kommunale Handlungsoption zur Verwaltungsmodernisierung dar.

Auch angesichts des demografischen Wandels wird daher die Bedeutung der kommunalen Zusammenarbeit im Interesse einer leistungsfähigen und effizienten Infrastrukturversorgung vor allem im ländlichen Raum noch an Bedeutung gewinnen. Neben den operativen Verwaltungsaufgaben der Kommunen (z.B. Ver- und Entsorgung, Abfallbeseitigung, ÖPNV, Brandschutz, Rettungsleitstellen) und den freiwilligen Aufgaben mit strategischen Entwicklungszielen (z.B. regionale Wirtschafts-, Kultur- und Tourismusförderung) spielt die kommunale Zusammenarbeit auch im Dienstleistungsbereich der öffentlichen Körperschaften (z.B. IT-Infrastruktur, Datenverarbeitung, gemeinsame Beschaffung, Rechnungsprüfung) zunehmend eine gewichtige Rolle.

Welche steuerrechtlichen Konsequenzen das Urteil für Länder und Kommunen tatsächlich hat, wird derzeit durch das Bundesministerium der Finanzen in Zusammenarbeit mit den Ländern geprüft. Vor dem Hintergrund dieser noch nicht abgeschlossenen Prüfung und aufgrund der Komplexität der Gesamthematik sind derzeit noch keine weiteren Aussagen zu inhaltlichen Fragen möglich.

Belastbare Aussagen zum Umfang möglicher finanzielle Be- oder Entlastungen der Kommunen sind derzeit nicht möglich. In Fällen, in denen die Kommunen hoheitliche Aufgaben wie Abwasser- und Abfallentsorgung selbst und nicht durch ohnehin steuerpflichtige Unternehmen des Privatrechts erledigen, werden sie bei Anwendung der neueren Rechtsprechung steuerlich höher belastet. Umgekehrt kommt den Kommunen die Vorsteuerabzugsberechtigung zugute, wenn sie als Unternehmen steuerpflichtige Leistungen erbringen. Der Vorsteuerabzug bewirkt eine Entlastung der Kommunen hinsichtlich der auf bezogenen Eingangsleistungen ruhenden Umsatzsteuer. Dieser Vorteil tritt besonders augenscheinlich hervor, wenn die öffentliche Hand Investitionen tätigt (dies war Gegenstand des gerichtlichen Verfahrens – hier wollte die Kommune für den Bau der Sportstätte einen Vorsteuerabzug geltend machen und sich damit gerade als Unternehmer behandeln lassen).

Die Berechtigung zum Vorsteuerabzug kann bei entsprechendem Investitionsvolumen genutzt werden. Bei kommunalen Tätigkeiten, die weniger investiv dafür aber mehr personalintensiv sind, dürften die Vorsteuerabzugsberechtigung relativ gering bleiben.

Nach ersten Schätzungen – so der Städte- und Gemeindebund NRW vom 21.08.2012 - wird mit einem jährlichen kommunalen Steuermehraufwand in Höhe von etwa 200 Mio. € gerechnet. Hinzu kommt der – nicht abschließend bezifferbare – mit der Ausweitung der Umsatzsteuerpflicht einhergehende, deutliche erhöhte Personalaufwand für die Steuerverwaltung (Erfassungs- und Verwaltungsaufwand), der sowohl bei den steuerpflichtigen Akteuren der öffentlichen Hand (Bund, Länder, Kommunen, verselbständigte Einrichtungen) als auch bei den steuervereinnehmenden Stellen der öffentlichen Hand (Finanzverwaltung von Bund und Ländern) eintritt.

Da es für das Land und die Kommunen unabdingbar notwendig ist, Klarheit darüber zu erhalten, unter welchen Voraussetzungen sie im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit mit Blick auf die erwähnte Entscheidung des Bundesfinanzhofs künftig noch von der Umsatzsteuerpflicht befreit werden können, wurde zur Klärung dieser Frage eine Arbeitsgruppe mit folgenden Ansatzpunkten eingerichtet:

1. Nichtanwendungserlass
2. gesetzgeberische Reformen
3. Lösungen für die Praxis zur Eingrenzung und Steuerung einer Umsatzsteuerpflichtigkeit in den Städten und Gemeinden

Hierbei ist auch zu klären, da sich das Urteil aus dem EuGH begründet, welche Maßnahmen einer Umsatzsteuerpflichtigkeit der öffentlichen Hand europarechtlich zwingend ergibt und daher durch Maßnahmen auf der nationalen Ebene alleine nicht ausgeräumt werden können.

Seitens des BMF erging mit einem Brief an den Deutschen Städtetag vom 2. April 2012 - 1VD2-S 7106/11/10004 – folgender Nichtanwendungserlass:

„Bis zum Ergehen neuer Regelungen zur Umsatzbesteuerung von Leistungen der öffentlichen Hand gilt die hierzu bestehende Verwaltungsauffassung weiter. Daher wird auch das BFH-Urteil vom 10. November 2011, V R 41/10, von der Finanzverwaltung bis auf weiteres nicht über den entschiedenen Einzelfall hinaus angewandt.“

Die Frage der Steuerpflichtigkeit wird die Kommunen weiter beschäftigen. Nach einem kürzlich ergangenen Urteil des Bundesfinanzhofes müssen auch kommunale Kitas Steuern zahlen. Die gezahlten Elternbeiträge unterliegen zwar keiner Umsatzsteuerpflicht, da sie gemäß § 4 Nr. 25 Umsatzsteuergesetz von der Umsatzsteuer befreit sind, aber bei den Kitas – so das oberste Deutsche Steuergericht in München – handele es sich um gewerbliche Betriebe, die genauso der Pflicht zur Körperschaftssteuer unterlägen wie private Anbieter. Mangels großer Gewinne der meisten Kitas dürften die praktischen Auswirkungen eher gering sein. Dennoch zeigt dieses Beispiel, dass dringende Klärung des Gesetzgebers notwendig ist. Erst dann können die tatsächlichen Auswirkungen auf den städtischen Haushalt auch wirklich dargestellt werden.