

AZ: 22.01.45 zi-zö

Kiel, 05.02.2013

Rundschreiben Nr. 022/2013

Umsatzbesteuerung juristischer Personen des öffentlichen Rechts

I. Sachstand

Das Bundesfinanzministerium (BMF) hat mit Schreiben vom 2. April 2012 zunächst mitgeteilt, dass bis zum Ergehen neuer Regelungen zur Umsatzbesteuerung von Leistungen der öffentlichen Hand die hierzu bestehende Verwaltungsauffassung weiter gelte. Insofern werde auch das Urteil des BFH zur Umsatzsteuerbarkeit von Beistandsleistungen von der Finanzverwaltung bis auf weiteres nicht über den entschiedenen Einzelfall hinaus angewandt.

Die Steuerabteilungsleiter von Bund und Ländern haben sich insofern auf folgendes Vorgehen verständigt:

- Die Urteile sollen veröffentlicht werden. Damit erlangen sie allgemeine Rechtsgültigkeit auch über den entschiedenen Einzelfall hinaus.
- Vorgesehen ist eine Übergangsfrist von fünf Jahren. Innerhalb dieser Übergangsfrist soll die Anwendung der Urteile optional erfolgen können (Nichtbeanstandungsregel). Danach kommt die grundsätzliche Steuerpflicht. Optional bedeutet, dass einheitlich optiert werden muss: entweder Anwendung der Mehrwertsteuersystem-Richtlinie oder nationales Recht.
- Die Veröffentlichung der Urteile soll entsprechend mit einem BMF-Schreiben flankiert werden.

Mit einem BMF-Schreiben ist frühestens in einem Jahr (also im Herbst 2013) zu rechnen, erst dann läuft auch die Übergangsfrist an. Unseren Forderungen ist damit zunächst mit einer angemessenen Übergangszeit entgegengekommen worden.

II. Sachverhaltsermittlung auf Landesebene

Mit der Landesregierung sind die Auswirkungen auf die Kommunen im Land Schleswig-Holstein gemeinsam mit den kommunalen Landesverbänden erörtert worden. Danach ergibt sich aufgrund eines zusammenfassenden Vermerks eine Besprechung aus Sicht des Finanzministeriums folgendes Bild:

„Die Kommunen bedienen sich in vielen Bereichen unterschiedlicher Kooperationsformen, um z. B. Geld zu sparen oder flexibler handeln zu können. In den meisten Fällen nehmen die Kommunen dabei die ihnen eigentümlichen und vorbehaltenen Aufgaben auf öffentlich-rechtlicher Grundlage wahr.

Für die Beurteilung, ob eine entgeltliche Leistung der öffentlichen Hand steuerbar ist, kommt es laut BFH zunächst darauf an, auf welcher rechtlichen Grundlage sie tätig wird. Sollte die öffentliche Hand auf privatrechtlicher Grundlage tätig werden, so wäre zukünftig immer von einer Steuerbarkeit der Leistung auszugehen. Es steht der öffentlichen Hand jedoch bei Tätigwerden außerhalb der im engeren Sinne hoheitlichen Aufgaben häufig frei, ob sie in der Vertragsgestaltung eine privatrechtliche oder eine öffentlich-rechtliche Grundlage wählt. Eine missbräuchliche Gestaltung erscheint diesbezüglich nicht denkbar, da jede öffentlich-rechtliche Gestaltung einer Ermächtigungsnorm bedarf. Erfahrungsgemäß würden im Land in über 90 % der Fälle interkommunaler Zusammenarbeit öffentlich-rechtliche Gestaltungsformen genutzt werden, vielfach im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung oder der Aufgabenübertragung (vgl. § 18 und § 19a des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit (GkZ)). Nur ein sehr kleiner Teil würde privatrechtlich geregelt werden, so zum Beispiel im Bereich der Aus- und Fortbildung (Schulverein als Träger der VAB) sowie der Kindertagesstätten.

Sofern die entgeltliche Leistung der öffentlichen Hand auf öffentlich-rechtlicher Grundlage erfolgt und ihr im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegt (und keine Tätigkeit i. S. d. Anhangs I zur MwStSystRL darstellt), kommt es nach dem BFH für die Umsatzsteuerpflicht auf die Frage einer möglichen Wettbewerbsverzerrung an.

In diesem Zusammenhang wäre als ein Lösungsansatz zu prüfen, ob die Aufgabenübertragung an sich nur an juristische Personen des öffentlichen Rechts erfolgen könne, sodass private Dritte von einer Leistung ausgeschlossen wären und somit auch kein Wettbewerb vorliegen würde (Beispiel: Druck von Steuerbescheiden durch ein öffentlich-rechtliches Rechenzentrum, § 20 Absatz 2 FVG).

In der Praxis existieren jedoch eine Vielzahl unterschiedlichster Sachverhaltskonstellationen. Vielfach werden Aufgaben der öffentlichen Hand auch an private Dritte übertragen.

Das Finanzministerium verfolgt derzeit den Lösungsansatz, die Betrachtungsweise des Vergaberechts hinsichtlich der Ausschreibungspflicht auf die Umsatzsteuer zu übertragen. So kann bei den sog. Inhouse-Geschäften eine Ausschreibung unterbleiben, da es nach Auffassung des EuGH an einer Beeinflussung des Wettbewerbs und damit an einer Marktrelevanz mangelt. Für die Umsatzsteuer würde dies bedeuten, dass bei fehlender Ausschreibungspflicht auch nicht von einer Wettbewerbsverzerrung auszugehen wäre. Allerdings steht dem entgegen, dass laut EuGH und BFH es für die Annahme einer Steuerbarkeit bereits ausreicht, wenn eine Wettbewerbsverzerrung nur potentiell vorliegt. Da jedoch sowohl das europäische Vergaberecht als auch die MwStSystRL demnächst überarbeitet werden sollen, sollte sich Schleswig-Holstein beim Bund dafür stark machen, dass dieser gegenüber der Kommission auf einen Gleichklang zwischen Vergaberecht und MwStSystRL hinwirkt.

In Schleswig-Holstein liegen u. a. die nachfolgend aufgeführten Beispiele für eine interkommunale Zusammenarbeit vor, bei denen Änderungen infolge der BFH-Rechtsprechung befürchtet werden; durch eine Belastung mit Umsatzsteuer würden diese Formen der Zusammenarbeit an Attraktivität verlieren:

- Abwasserentsorgung
Die Abwasserentsorgung wird vielfach von Abwasserzweckverbänden erledigt. Es gibt jedoch auch Fälle, in denen einzelne Kommunen das Klärwerk einer anderen Kommune in Anspruch nehmen.

- Aus- und Fortbildung
Für den Bereich der Aus- und Fortbildung sind FHVD, VAB und KOMMA anzuführen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass im Falle einer Steuerbarkeit insbesondere die Ausbildung des mittleren und gehobenen Dienstes steuerfrei nach § 4 Nummer 21 UStG wäre.
- Auswahlverfahren für Bewerber/innen für den öffentlichen Dienst
Das Auswahlverfahren für Bewerber/innen für den öffentlichen Dienst wird oft von größeren Kommunen für kleinere Kommunen (mit-)erledigt.
- Bauhöfe
Häufig schließen sich Gemeinden aus Kostengründen zu Zweckverbänden zusammen und organisieren in dieser Form ihre kommunalen Bauhöfe.
- D 115
Die Stadt Kiel hat mit der Freien und Hansestadt Hamburg ein Kooperationsabkommen zur Übernahme des Telefonservices für die Behördenrufnummer 115 abgeschlossen.
- Dataport
Über die ITVSH sind auch Kommunen an Dataport beteiligt und können Leistungen bislang ohne Umsatzsteuer beziehen. Dazu zählt neben IT-Dienstleistungen u. a. auch der Erwerb von Hardware.
- Feuerwehr
Bekannt sind Fälle, in denen Kommunen die Drehleiterfahrzeuge der Nachbarkommunen mitnutzen. Es ist denkbar, dass diese Art der Kooperation auch in anderen Bereichen vorkommt, in denen teure technische Ausstattung erforderlich ist.
- Gebäudebewirtschaftung
Die Gebäudebewirtschaftung nehmen benachbarte Kommunen häufig gemeinsam wahr. Darüber hinaus bietet die GMSH ihre Leistungen dem gesamten öffentlich-rechtlichen Bereich an.
- Hausmüllentsorgung
Im Bereich der Hausmüllentsorgung sind in der Praxis unterschiedliche Konstellationen vorzufinden. Mitunter kooperieren Kommunen miteinander, zum Teil wird die Hausmüllentsorgung auch privaten Dritten übertragen.
- IT-Abteilungen
Aktuell planen mehrere Kreise, ihre IT-Abteilungen zusammenzulegen.
- Kreisbesoldungsstellen
Die Kreisbesoldungsstellen bieten ihre Leistungen auch den Kommunen an.
- Musikschulen
Auch im Fall der Steuerbarkeit von Kooperationen im Bereich der Musikschulen ist von einer Steuerbefreiung auszugehen.
- Rettungsdienst, Tourismusförderung, Wirtschaftsförderung
In den vorgenannten Bereichen finden ebenfalls Kooperationen statt, oftmals sind dann jedoch juristische Personen des privaten Rechts (z. B. GmbH) eingebunden.“

III. Verfahren auf Bundesebene:

Eine offene Gesprächsrunde der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre im Auftrag der FMK hat sich dem Vernehmen nach auf folgendes Vorgehen verständigt:

- In einer ersten Phase sollen die "Problemfälle" sowohl aus kommunaler als auch aus Landessicht gesammelt werden (s.o. unter II.). Diese Liste soll dann durch das Land Brandenburg zusammengeführt werden, um möglichst viele Beispiele zu den Auswirkungen auf Landes- wie auf kommunaler Ebene zu haben.

- In einer zweiten Phase sollen durch das Land Hessen rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten auch vor dem Hintergrund des zu beachtenden Europarechtes ausgelotet werden.
- Durch Hamburg und Schleswig-Holstein soll als Drittes geprüft werden, welche Punkte ungeklärt sind. Insbesondere soll bei rechtlichen Problemen eine Lösung für die wirtschaftlichen Auswirkungen gefunden werden. Hier kommt als Ultima Ratio eine "Fondslösung" in Betracht, über die die anfallenden Umsatzsteuerbeträge den Kommunen zurückgewährt werden sollen.
- Der vierte Komplex umfasst die Frage der Definition des "hoheitlichen" Tätigwerdens in der Mehrwertsteuersystemrichtlinie der EU. Hier wäre, insbesondere wenn rechtliche Lösungen (Phase 2) nicht ausreichen, über politischen Druck auf die EU eine Einbeziehung der kommunalen Zusammenarbeit in Deutschland in die Mehrwertsteuersystemrichtlinie zu versuchen. Allerdings wird hier die potenzielle Unterstützung des Bundes als eher gering eingeschätzt.

Zudem gibt es ein Gutachten, das von den fünf, an Dataport beteiligten Ländern (Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern) in Auftrag gegeben wurde. Das Gutachten gelangt zu dem Schluss, dass Kooperationen über AöR nicht im potentiellen Wettbewerb zu Privaten stehen, weil die Sphäre des Auftraggebers nicht verlassen wird.

Als Anlage fügen wir ein Arbeitspapier der Finanzstaatssekretäre der Länder zur Kenntnisnahme bei (**Anlage 1**).

IV. Positionspapier des DStGB

Die Stärkung und der Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit ist unverzichtbar, nicht zuletzt mit Blick auf die öffentliche Finanzsituation und die Herausforderung, in Anbetracht der demographischen Entwicklungen eine leistungsstarke, hochwertige und bezahlbare öffentliche Infrastruktur auch zukünftig anbieten zu können. Das darf nicht durch eine Umsatzsteuerbelastung konterkariert werden.

Dafür müssen wir uns gemeinsam in den Ländern, dem Bund und der EU dafür einsetzen, dass die Umsatzsteuerbefreiung der öffentlichen Zusammenarbeit gesetzlich klargestellt und abgesichert wird.

Zur Diskussion über die Frage der Umsatzsteuerpflichtigkeit der öffentlichen Zusammenarbeit hat der Deutsche Städte- und Gemeindebund das beigefügte Positionspapier entwickelt (**Anlage 2**).

Hinweis zum Download der Rundschreiben und anderer Mitteilungen:

Für alle Mitgliedskörperschaften stehen die Rundschreiben im "Mitgliederservice" auf der Homepage des Städteverbandes Schleswig-Holstein als Datei zur Verfügung.

Erörterung von Fragen im Zusammenhang mit der Besteuerung der öffentlichen Hand, insbesondere der Kommunen

Offene Gesprächsrunde der StaatssekretärInnen und Staatssekretäre im Auftrag der FMK

Gemeinsames Thesenpapier

I. Vorbereitende Sachstandseinführung

1. Der demografische Wandel und die weiterhin prekäre Haushaltslage vieler Kommunen veranlassen viele Gebietskörperschaften derzeit sowohl die interkommunale Zusammenarbeit zu verstärken, als auch größere oder kleinere Bereiche der Daseinsvorsorge zu privatisieren. Dabei auftretende steuerliche Belastungen hemmen diese grundsätzlich zu unterstützenden Aktivitäten. Die geplante Gesprächsrunde der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre soll Möglichkeiten aufzeigen, wie diese Belastungen vermieden oder zumindest abgemildert werden können.
2. Ausgangspunkt ist, dass die Besteuerung der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben nur schwerlich mit dem Zweck von Steuern, nämlich der Finanzierung der hoheitlichen Aufgaben des Staates, in Einklang zu bringen ist. Dies ist letztlich auch der Grund für die Steuerfreistellung von hoheitlichen Tätigkeiten in den Einzelsteuergesetzen (z. B. § 2 Abs. 3 UStG und § 4 Abs. 5 KStG). Diese grundsätzliche Steuerbefreiung (Der Begriff der Steuerfreistellung wird hier im untechnischen Sinne gebraucht. Nach § 2 Abs. 3 UStG wird der Bereich der hoheitlichen Tätigkeit bereits als nichtunternehmerische Tätigkeit und damit als nicht steuerbar behandelt.) wird aber durch die Definition der hoheitlichen Aufgabe und deren neuerer Auslegung durch den BFH relativiert, womit ein großer Teil der insbesondere im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit wieder in den Bereich der Steuerpflicht zurückfällt. Dies geht u. a. auf die Mehrwertsteuer-systemrichtlinie (MwStSystRL) zurück, die in ihrem Art. 13 Abs. 2 alle Tätigkeiten der öffentli-

chen Hand dem unternehmerischen Bereich zuweist, die zu einer größeren (d. h. nicht völlig untergeordneten) Wettbewerbsverzerrung führen würden.

Daneben geht der BFH in seiner neueren Rechtsprechung davon aus, dass eine juristische Person des öffentlichen Rechts (JPdR), soweit sie auf privatrechtlicher Grundlage tätig wird, keine hoheitliche Tätigkeit ausübt. Die führt z. B. dazu, dass bisher als nicht steuerbar behandelte Beistandsleistungen einer JPdR für eine andere JPdR die auf vertraglicher Grundlage gegen Kostenerstattung erbracht werden steuerbare Leistungsaustausche darstellen.

3. Weiterhin beurteilen die Gerichte z. B. die Überlassung gemeindlicher Sporteinrichtungen an Vereine, die gegen Kostenerstattung erfolgt und bei der die Rechte und Pflichten (z. B. die Pflicht eine Turnhalle zu bestimmten Zeiten den Schulen zur Verfügung zu stellen) als Leistungsaustausch, der der Umsatzsteuer unterliegt. Die danach fälligen Umsatzsteuerzahlungen zehren zu einem großen Teil die wirtschaftlichen Vorteile der Auslagerung von Aufgaben auf.
4. Im Bereich der Körperschaftsteuer existieren keine harmonisierten Regelungen, so dass die Rechtsprechung zur Umsatzsteuer nicht direkt übertragen werden kann. Infolge der Rechtsprechung zur ertragsteuerlichen Behandlung von Betätigungen der öffentlichen Hand (vgl. BFH-Urteil vom 29.10.2008, I R 51/07) wurden bereits im Jahr 2009 - durch BMF-Schreiben vom 11.12.2009 - Regelungen zur ertragsteuerlichen Einordnung der Betätigungen von JPdR getroffen und insbesondere Kriterien für die Abgrenzung hoheitlicher von wirtschaftlicher Betätigung festgelegt. Die Wettbewerbsrelevanz ist neben der Frage der Aufgabenzuweisung bestimmendes Element für die ertragsteuerliche Einordnung. In diese Richtung weist auch das - die Verwaltungsauffassung bestätigende - Urteil des BFH vom 12.7.2012 (I R 106/10), in dem der BFH eine von einer Gemeinde betriebene Kindertagesstätte als Betrieb gewerblicher Art und nicht als Hoheitsbetrieb beurteilt hat. Insbesondere hat der BFH hervorgehoben, dass die von den Eltern zu zahlenden Beiträge Entgeltcharakter haben und dass in diesem Bereich ein Markt bestehe, auf dem auch private Anbieter existierten. Ertragsteuerliche Belastungen ergeben sich daraus zwar - wie auch bei vielen anderen Betätigungen der öffentlichen Hand - im Normalfall nicht, weil dauerdefizitäre Betätigungen i.d.R. nicht zu Ertragsteuern führen bzw. ggf. noch die Möglichkeit zur Steuerbefreiung aufgrund Gemeinnützigkeit gegeben ist. Durch die Einordnung als dem Grunde nach steuerpflichtiger Betrieb gewerblicher Art kann aber Bürokratieaufwand entstehen.
5. Schließlich ist auch im Bereich der Grunderwerbsteuer ein weiteres steuerliches Hindernis für die Verstärkung der interkommunalen Zusammenarbeit gegeben, denn nach § 4 Nr. 1 GrEStG werden zwar Grundstückserwerbe von JPdR aus Anlass des Übergangs von Aufgaben oder Grenzänderungen von der GrESt befreit, dies gilt aber nur dann, wenn das Grundstück nicht überwiegend einem BgA dient.

II. Mögliche Lösungsansätze

1. Zur Vermeidung der Unternehmereigenschaft von jPdÖR bestehen nur wenige Gestaltungsalternativen. So könnte daran gedacht werden, Tätigkeiten auf privatrechtlicher Grundlage zukünftig auf öffentlich-rechtlicher Basis durchzuführen, bei der die Unternehmereigenschaft eingeschränkt ist. Im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit bestünde die Möglichkeit, hoheitliche Aufgaben durch Zweckvereinbarung oder Gründung von Zweckverbänden und kommunalen Anstalten bei einem Rechtsträger zu bündeln, um umsatzsteuerpflichtige Beistandsleistungen zu vermeiden.

Jede Alternativgestaltung wird sich jedoch nicht nur auf die Umsatzsteuer sondern auch auf andere Rechtsgebiete auswirken und kommunal- bzw. landespolitisch bedeutsame Strukturveränderungen nach sich ziehen. Eine Empfehlung kann deshalb nur nach ganzheitlicher Prüfung im Einzelfall erfolgen.

2. Für die Körperschaftsteuer wäre zunächst zu prüfen, ob aktuell Handlungsbedarf besteht. Die Referatsleiter/innen Körperschaftsteuer sahen trotz der umsatzsteuerlichen Fragestellung keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf für eine Änderung des § 4 KStG. Zur Vermeidung von Steuererklärungs- und Buchführungspflichten, die sich aus der Einordnung einer Betätigung von jPdÖR als wirtschaftlich und somit als Körperschaftsteuerlich relevant ergeben, sollten bestehende Verwaltungsanweisungen und ergangene Rechtsprechung verwaltungsökonomisch angewandt werden.

Ob gleichwohl daneben beispielsweise eine gesetzliche Körperschaftsteuerbefreiung für Bildungseinrichtungen der öffentlichen Hand allgemein oder nur für Kindertagesstätten in kommunaler Trägerschaft geprüft werden sollen, bleibt der weiteren Diskussion vorbehalten.

3. In verschiedenen Mitgliedstaaten (Dänemark, Finnland, Frankreich, Niederlande, Portugal, Schweden, Vereinigtes Königreich) bestehen bereits sog. Tax - Refundsysteme zur Entlastung der öffentlichen Hand von Umsatzsteuer. Diese Systeme berühren weder die Umsatzsteuerbesteuerung noch das Umsatzsteuereinkommen, sondern kompensieren die Umsatzsteuerdefinitivbelastungen der öffentlichen Hand durch bestimmte finanzpolitische Ausgleichsmaßnahmen, z. B. durch Bildung eines aus allgemeinen Steuermitteln gespeisten Sondervermögens, welches den jPdÖR die dort eingetretene Umsatzsteuerdefinitivbelastung erstattet. Im Schrifttum bestehen bereits verschiedene Vorschläge für ein deutsches Ausgleichssystem (siehe dazu Desens/Hummel in StuW 2012 S. 225). Dabei wird darauf hingewiesen, dass der Staat nach der deutschen Finanzverfassung zwar Gläubiger der Umsatzsteuer ist, mit ihr aber nicht als Träger definitiv belastet werden darf. Die Einführung eines Ausgleichssystems wäre danach sogar verfassungsrechtlich geboten.
4. Die KOM hat ihrerseits für 2014 einen Richtlinienvorschlag angekündigt, um die Umsatzsteuerbesteuerung der öffentlichen Hand neu zu regeln. Von diesem Vorschlag wird die Bundesrepublik aufgrund ihrer föderalen Struktur besonders betroffen sein. Die Abteilungsleiter (Steuer) haben deshalb angeregt, anhand exemplarischer Fallgruppen möglichst frühzeitig deutsche Be-

lange gegenüber der KOM geltend zu machen (vgl. Beschluss zu TOP 9 der Sitzung vom 17. bis 19.09.2012).

5. Hinsichtlich der GrEST hat der Bundesrat bereits einen Gesetzentwurf des Landes Sachsen beschlossen der zum Ziel hat, die Rückausnahme für BgA in § 4 Nr. 1 GrESTG aufzuheben (BR – Drucksache 737/11). Die Bundesregierung hat jedoch in ihrer Stellungnahme auf eventuelle beihilferechtliche Probleme im Zusammenhang mit Art. 107 AEUV hingewiesen und eine Notifizierung des Entwurfs bei der Europäischen Kommission angeregt (vgl. BT – Drucksache 17/9668).



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 Privat Anbietern 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 Steuer Mehraufwand 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.**

Steuer Mehraufwand 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 Steuer Mehraufwandes 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 zusammen arbeiten 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.