

## Öffentliche Berichtsvorlage

Vorlagen-Nr.:

**V/0922/2016**

Auskunft erteilt:

Herr Günther

Ruf:

492-2035

E-Mail:

GuentherJ@stadt-muenster.de

Datum:

18.10.2016

Betrifft

Reform der Umsatzbesteuerung öffentlicher Körperschaften durch die Neufassung des § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG)

Beratungsfolge

09.11.2016 Haupt- und Finanzausschuss

Bericht

16.11.2016 Rat

Bericht

### Bericht:

**Die Stadt Münster wird von dem Wahlrecht nach § 27 Abs. 22 Satz 3 UStG Gebrauch machen, das für sämtliche nach dem 31. Dezember 2016 und vor dem 1. Januar 2021 ausgeführten Leistungen der Stadt Münster die umsatzsteuerliche Sachbehandlung weiterhin nach den Regelungen des § 2 Abs. 3 UStG in der bis zum 31. Dezember 2015 geltenden Fassung erfolgen soll.**

### 1. Derzeitige Rechtslage

Nach dem derzeit noch geltenden Umsatzsteuerrecht sind juristische Personen des öffentlichen Rechts, also hier die Stadt Münster, nur im Rahmen ihrer Betriebe gewerblicher Art und ihrer land- und forstwirtschaftlichen Betriebe gewerblich oder beruflich und damit unternehmerisch tätig. Für die Abgrenzung, ob ein Betrieb gewerblicher Art oder nicht steuerbare Leistungen (z. B. sogenannte Beistandsleistungen, Vermögensverwaltung) vorliegen, ist nach derzeitiger Verwaltungsauffassung auf die Körperschaftsteuerrechtliche Beurteilung abzustellen.

Seit März 2010 hat sich der Bundesfinanzhof unter Zugrundelegung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in mehreren Entscheidungen von der Körperschaftsteuerlichen Einordnung als Betrieb gewerblicher Art gelöst und § 2 Abs. 3 UStG EU-konform ausgelegt. Danach sind alle Leistungen, die juristische Personen des öffentlichen Rechts auf privatrechtlicher Grundlage erbringen und alle Leistungen, die juristische Personen des öffentlichen Rechts auf öffentlich-rechtlicher Grundlage – aber im Wettbewerb zu privaten Unternehmen – erbringen, als unternehmerisch und umsatzsteuerbar zu beurteilen.

Besondere Aufmerksamkeit erlangte das Urteil vom 10.11.2011, V R 41/10, mit dem der Bundesfinanzhof Beistandsleistungen zwischen Kommunen in den Fällen als umsatzsteuerbar beurteilt hat, in denen die Nichtbesteuerung dieser Leistungen zu größeren Wettbewerbsverzerrungen

gegenüber gewerblichen Unternehmen führen könnte. Die körperschaftsteuerliche Beurteilung bleibt davon unberührt.

## 2. Künftige Rechtslage

- Tätigkeiten auf privatrechtlicher Grundlage: Auf privatrechtlicher Grundlage erbrachte Leistungen werden künftig umsatzsteuerpflichtig sein, sofern nicht eine der Steuerbefreiungsvorschriften des Umsatzsteuergesetzes (ohne Optionsmöglichkeit) greift.
- Tätigkeiten im Rahmen öffentlicher Gewalt: Tätigkeiten einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, die dieser im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen, unterliegen dann der Umsatzsteuer, wenn die Nichtbesteuerung zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führt.

Durch die gesetzliche Neuregelung wird näher bestimmt, wann keine größeren Wettbewerbsverzerrungen anzunehmen sind und die Leistungen somit nicht der Umsatzsteuer unterliegen. Dabei wird zwischen Leistungen unterschieden, die an alle erbracht werden (§2b Abs. 2 UStG n.F.) und solchen, die an andere juristische Personen des öffentlichen Rechts erbracht werden (§2b Abs. 3 UStG n.F.).

- Leistungen nach §2b Abs. 2 UStG n.F.: Durch die Regelung des § 2b Abs. 2 UStG n.F. werden insbesondere gleichartige Leistungen, die im Jahr eine Umsatzgrenze von 17.500 Euro voraussichtlich nicht übersteigen werden, nicht der Umsatzsteuer unterworfen.
- Leistungen nach §2b Abs. 3 UStG n.F.: Werden Leistungen an eine andere juristische Person des öffentlichen Rechts erbracht (z. B. im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit), die aufgrund gesetzlicher Bestimmungen nur von einer juristischen Person des öffentlichen Rechts erbracht werden können, liegen keine wettbewerbsrelevanten und damit unternehmerischen Tätigkeiten vor (§2b Abs. 3 Nr. 1 UStG n.F.). Das ist z. B. der Fall, wenn zwei Kommunen gemeinsame Standes- und Ordnungsamtsbezirke bilden oder die Tätigkeiten der Einwohnermeldeämter zentralisieren.

Darüber hinaus liegen nach §2b Abs. 3 Nr. 2 UStG n.F. keine oder aber vernachlässigbare Wettbewerbsverzerrungen vor, wenn die Zusammenarbeit der öffentlichen Einrichtungen durch gemeinsame spezifische öffentliche Interessen bestimmt wird. Das ist regelmäßig der Fall, wenn

- die Leistungen auf langfristigen öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen beruhen,
- die Leistungen dem Erhalt der öffentlichen Infrastruktur und der Wahrnehmung einer allen Beteiligten obliegenden öffentlichen Aufgabe dienen,
- die Leistungen ausschließlich gegen Kostenerstattung erbracht werden  
und
- die leistende öffentliche Einrichtung gleichartige Leistungen im Wesentlichen an andere juristische Personen des öffentlichen Rechts erbringt.

Sind alle vier Kriterien erfüllt, ist davon auszugehen, dass die Zusammenarbeit der öffentlichen Einrichtungen durch spezifische öffentliche Interessen bestimmt wird und die entsprechenden Tätigkeiten der leistenden juristischen Person des öffentlichen Rechts nicht der Umsatzbesteuerung unterliegen. Eine allen Beteiligten obliegende öffentliche Aufgabe liegt auch dann vor, wenn die Aufgabe auf die leistende juristische Person des öffentlichen Rechts (z. B. einen Zweckverband) übertragen wurde.

Bei Leistungen, die nur mittelbar der Erfüllung hoheitlicher Aufgaben dienen (verwaltungsunterstützende Hilfstätigkeiten), kann es künftig zu einer Umsatzbesteuerung kommen.

Insbesondere die zukünftige umsatzsteuerliche Beurteilung von sogenannten Back-office-Tätigkeiten (z.B. Dienstleistungen interkommunaler Rechenzentren, Call-Center und Bauhöfe) ist bisher ungeklärt. Die Zweckverbände fordern Klarstellung, dass auch bei solchen Leistungen § 2b Abs. 3 UStG Anwendung findet.

Die vorstehenden Regelungen gehen auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union zur Berücksichtigung spezifischer öffentlicher Belange zurück. Die meisten dieser Urteile sind zum Wettbewerbsbegriff im Bereich des Vergaberechts ergangen. Die Grundsätze dieser Rechtsprechung wurden – soweit das mit den verbindlichen Vorgaben der Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie vereinbar ist – für den Bereich der Umsatzsteuer herangezogen.

Die Regelungen sind nicht abschließend. Daher muss in jedem Einzelfall geprüft werden, ob im Rahmen einer Gesamtwürdigung eine Nichtbesteuerung wegen fehlender Wettbewerbsrelevanz der Leistung in Betracht kommt.

In einem angekündigten aber noch ausstehenden Anwendungsschreiben des Bundesministeriums für Finanzen (BMF) sollen der Praxis Anwendungshilfen gegeben werden.

### 3. Übergangsregelung

Das neue Besteuerungssystem ist erstmalig auf nach dem 31.12.2016 ausgeführte Umsätze anzuwenden. Um den betroffenen Städten einen geordneten Wechsel in das neue Besteuerungssystem zu ermöglichen, besteht die Möglichkeit, die alte Rechtslage noch maximal vier weitere Jahre anzuwenden. Hierzu bedarf es einer formlosen, bis zum 31.12.2016 gegenüber dem Finanzamt abzugebenden Erklärung.

#### Gründe für die Ausübung des Optionsrechts:

Die Auswirkungen des neuen Besteuerungssystems können nur auf Basis einer umfänglichen Belastungsrechnung (Best-/Worst-Case-Szenarien) ermittelt werden, in der sämtliche Leistungsbeziehungen aller Einrichtungen der Stadt inklusive ihrer eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen und Eigenbetriebe inventarisiert und steuerlich bewertet werden müssen.

Bei der Auslegung des neuen § 2 b UStG bestehen derzeit aber noch erhebliche Unsicherheiten, hinsichtlich der Abgrenzung privatrechtlicher und öffentlichrechtlicher Tätigkeiten, dem Vorliegen von Wettbewerbsverzerrungen, der Anwendung und Berechnung der Nichtaufgriffsgrenze etc.. Diese Punkte sind nur mit umfassenden Verwaltungsanweisungen administrierbar. Diese zentralen Anwendungsfragen sollen in einem BMF-Schreiben geklärt werden, dass vermutlich noch im Jahr 2016 ergehen soll. Auf Basis dieses Schreibens empfiehlt es sich dann, die in der Stadt Münster vorliegenden Sachverhalte zu untersuchen und die Risiken abzuschätzen.

Durch die Neuregelung ist für die Stadt Münster eine höhere steuerliche Belastung zu erwarten, da künftig neben den Tätigkeiten auf privatrechtlicher Grundlage auch hoheitliche Tätigkeiten, die zu einer Wettbewerbsverzerrung führen, grundsätzlich der Umsatzbesteuerung unterliegen. Dies kann voraussichtlich auch durch einen teilweise höheren Vorsteuerabzug nicht kompensiert werden.

Neben der Prüfung möglicher finanzieller Konsequenzen bzw. der Möglichkeiten zur Umsetzung steuerlicher Optimierungen gilt es dabei auch, die Verwaltungsprozesse und EDV-Systeme der Stadt Münster an die neue Rechtslage anzupassen. Zudem muss auch überprüft werden, inwiefern zukünftige steuerrechtliche Veränderungen leichter geplant bzw. umgesetzt werden können.

Zusammenfassend ist die Ausübung der Option, die alte Rechtslage noch maximal vier weitere Jahre anzuwenden, aus folgenden Gründen erforderlich:

- Die nicht bis zum 31.12.2016 durchzuführende Vollerhebung der Leistungsbeziehungen.
- Die große Anzahl von zu untersuchenden Sachverhalten und Verträgen innerhalb der Stadt Münster. Ohne eine steuerliche Prüfung kann keine zutreffende Steuererklärung abgegeben werden.
- Die auf Grund der Neuregelung erforderlichen Änderungen hinsichtlich personeller, finanztechnischer und organisatorischer Abläufe.
- Die ungeklärten zentralen Anwendungsfragen (BMF-Schreiben).

Bei neuen Erkenntnissen kann die beantragte Option einmalig zu Beginn des nächstfolgenden Kalenderjahres zurückgezogen werden.

I.V.

Gez.  
Reinkemeier  
Stadtkämmerer