

Informationsvorlage

Drucksache Nr. 2022/222

Beratungsfolge			Abstimmung
Gremium		Datum	
Gemeinderat im schriftlichen Verfahren	öffentlich	04.12.2022	Kenntnisnahme

Umsatzsteueränderung auf Grundlage des § 2b UStG ab 01.01.2023 - Information im schriftlichen Verfahren

I. Information

Die Informationsvorlage zur Umsatzsteueränderung auf Grundlage des § 2b UStG ab 01.01.2023 wird im schriftlichen Verfahren zur Kenntnis genommen.

1. Ausgangssituation

Aufgrund diverser Gerichtsurteile auf europäischer Ebene musste der deutsche Gesetzgeber das nationale Umsatzsteuerrecht zur Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand anpassen. So wurde im Rahmen des Jahressteuergesetzes 2015 die Novellierung des Umsatzsteuerrechts für juristische Personen des öffentlichen Rechts beschlossen und damit die Neuregelung § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG) mit Wirkung zum 01.01.2017 eingeführt.

Aufgrund des zu erwartenden großen Umstellungsaufwands wurde den Städten und Gemeinden - bereits vom Gesetzgeber - eine Übergangsfrist von 4 Jahren eingeräumt. Auf Antrag einer Kommune konnte damit die Anwendung des § 2b UStG auf den Zeitraum nach dem 31.12.2020 verschoben werden.

Im Rahmen des Gemeinderatsbeschlusses vom 06.10.2016 hat die Stadt Biberach von der Optionserklärung Gebrauch gemacht und somit die Anwendung des alten Umsatzsteuerrechts bis zum 31.12.2020 verlängert (Drucksache Nr. 2016/022). Aufgrund der Coronapandemie verlängerte der Gesetzgeber die Übergangsfrist um weitere 2 Jahre bis Ende 2022. Spätestens ab dem **01.01.2023** ist das **neue Umsatzsteuerrecht** aber dann umzusetzen.

2. Inhaltliche Veränderungen und Auswirkungen

Mit der Einführung des § 2b UStG führte der Gesetzgeber eine völlig neue Systematik der Besteuerung juristischer Personen öffentlichen Rechts ein. Im alten Recht war die Umsatzsteuerpflicht der Kommunen stets an die Körperschaftssteuer - dem Vorliegen eines Betriebs gewerblicher Art (§ 4 Körperschaftsteuergesetz - KStG) - gekoppelt. Dies ermöglichte eine klare Trennung zwischen unternehmerischen und damit steuerpflichtigen sowie den nicht unternehmerischen und damit steuerfreien Bereichen der Aufgaben einer Stadt. Des

Weiteren waren auch die Fälle der tatsächlich umsatzsteuerbaren und -pflichtigen Leistungen im Rahmen des Betriebs gewerblicher Art (BgA) für die Stadt Biberach überschaubar. Dies wird sich ab dem Jahr 2023 ändern.

Nach dem neuen Recht sind nun Einnahmen – auf Grundlage des § 2b UStG – nur dann nicht umsatzsteuerbar, wenn diese der Stadt im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen, also in Ausübung einer **hoheitlichen Tätigkeit** vollzogen und auf Grundlage von Gesetz, Satzung, Verwaltungsakt oder einem Öffentlich-rechtlichen Vertrag erhoben werden. Hinzu kommt, dass bei diesen Einnahmen kein möglicher Wettbewerb zu anderen privaten Anbietern vorliegen darf. Ein Beispiel hierfür sind die Gebühren für die Baugenehmigung; die rechtliche Grundlage ergibt sich aus § 48 i. V. m. § 58 Landesbauordnung (LBO). Damit unterliegen die Gebühren der Baugenehmigung auch nach dem neuen Umsatzsteuerrecht nicht der Besteuerung.

Keine Änderungen ergeben sich bei den hoheitlichen Pflichtaufgaben der Stadt, die auch weiterhin nicht der Umsatzbesteuerung unterliegen, wie zum Beispiel die Gebühren beim Einwohnerwesen oder bei den Bußgeldern. Darunter fällt jedoch nicht das Foto-Self-Terminal zur Erstellung von Passbildern im Rathaus. Hierbei handelt es sich um eine privatrechtliche Dienstleistung mit potentiellm Wettbewerb, die der Umsatzbesteuerung unterliegt.

Bei der Beurteilung, ob Bereiche als hoheitlich anzusehen sind, ist dabei in jedem Einzelfall genau zu prüfen, wie nachstehendes Beispiel der Parkplätze zeigt. Hier muss zwischen zwei Fallkonstellationen differenziert werden. Bei Vorliegen eines Parkplatzes entlang einer Straße erfolgt die Zuordnung zum hoheitlichen Bereich der Straße. Diese Einnahmen unterliegen keiner Umsatzsteuer. Handelt es sich jedoch um eine selbständige Parkfläche, so tritt die Stadt in Wettbewerb zu anderen privaten Anbietern mit der Folge, dass diese Einnahmen grundsätzlich der Umsatzbesteuerung unterliegen.

Für alle Einnahmen, die auf **privat-rechtlicher Grundlage** erhoben werden, gelten zukünftig die gleichen Spielregeln wie bei privaten Unternehmen. Alle privat-rechtlichen Leistungen, die eine nachhaltige Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen darstellen, sind dem unternehmerischen Bereich der Stadt zuzuordnen und damit zunächst steuerbar und grundsätzlich auch steuerpflichtig (§ 2 Abs. 1 UStG).

Soweit Einnahmen unter den § 4 UStG fallen, gilt jedoch eine Steuerbefreiung, wie z. B. Entgelte für die Volkshochschule - befreit nach § 4 Nr. 22 UStG als Bildungseinrichtung. Auch die Kindergarten- und Hortgebühren bleiben nach § 4 Nr. 23 und 25 UStG steuerfrei.

Aufgrund des neuen § 2b UStG gibt es - im Vergleich zum alten Recht - keine eindeutige Trennung mehr zwischen unternehmerischen und nichtunternehmerischen Bereichen der Stadt. In allen Aufgabenbereichen der Stadt könnten Einnahmen anfallen, die einer Umsatzbesteuerung unterliegen. Daher sind alle Einnahmen im Einzelfall dahingehend zu untersuchen und die Ergebnisse entsprechend zu dokumentieren (siehe **Anlage A** am Beispiel der Musikschule).

Typische Einnahmen der Stadt, die künftig der Umsatzbesteuerung unterliegen sind sämtliche - auf privat-rechtlicher Ebene stattfindenden - Verkäufe von Büchern, Gegenständen oder auch Getränken. Besonders markante Änderungen ergeben sich hier im Kulturbereich. Bei allen Einnahmen, die aus dem Museums- und Tourismusschop erzielt werden, muss künftig Umsatzsteuer erhoben und abgeführt werden. Außerdem wird auch die Stadtbierhalle und damit die Veranstaltungen darin künftig steuerpflichtig.

Weitere steuerpflichtige Leistungen werden zukünftig in allen städtischen Bereichen die Vermietung von Inventar an Dritte, Werbeflächenvermietungen, kurzfristige Vermietungen von Räumlichkeiten an Dritte sowie die ausschließliche Vermietung von Stellplätzen und Garagen. Weiterhin steuerpflichtig bleiben Einnahmen der Forstwirtschaft, der Mensen, der Stadthalle und der Gigelberghalle sowie auch die Einspeiseentgelte von städtischen Photovoltaikanlagen.

Rechtlich umstritten sind derzeit teilweise noch die Nebenleistungen zur Hauptleistung. So sind die Bestattungsgebühren auf dem Friedhof nach unserer Auffassung eindeutig dem hoheitlichen Bereich zuzuordnen, insbesondere auch, weil es einen Bestattungszwang gibt. Fraglich aber ist bereits, wie die Nutzung der Aussegnungshalle zu betrachten ist, weil es zwischenzeitlich auch üblich ist, dass Bestattungsunternehmen solche Räume zur Verfügung stellen. Wir sind der Auffassung, dass die Nutzung der Aussegnungshalle im Rahmen einer Beerdigung auf dem Friedhof eine steuerfreie Nebenleistung zur Hauptleistung darstellt. Das ist aber nicht unumstritten. So gibt es weitere Beispiele bei denen ein nicht unerhebliches Rechtsrisiko in der Bewertung besteht, mit der möglichen Folge von Steuernachzahlungen im Rahmen einer Betriebsprüfung.

Dasselbe trifft auch auf die sogenannten Beistandsleistungen zu. Dabei handelt es sich um Dienstleistungen, die ein öffentlicher Träger für einen anderen öffentlichen Träger erfüllt (z. B. interkommunale Zusammenarbeit). In Biberach handelt es sich insbesondere um Dienstleistungen für die Hospitalstiftung, die Stiftung Gemeinschaftliche Kirchenpflege sowie den Abwasserzweckverband Riss. Die Stadt Biberach übernimmt in diesen Fällen weitgehend die Verwaltung dieser eigenständigen Rechtsträger gegen Kostenersatz und bietet damit ohne Gewinnerzielungsabsicht ein vollumfängliches Dienstleistungsangebot an, das so am Markt bislang nicht angeboten wird. Diese Leistung unterliegt damit nach unserer Rechtsauffassung nicht der Umsatzsteuer. Die Hintergründe dafür sowie die aktuelle Rechtsauffassung ist in jedem Einzelfall sorgfältig und ausführlich dokumentiert.

Entsprechend der Systematik der Umsatzsteuer ergibt sich aus der Pflicht zur Erhebung und Abführung der Umsatzsteuer grundsätzlich auch die **Möglichkeit des Vorsteuerabzugs**.

Die Zuordnung von Aufwendungen auf die unternehmerisch gerichteten Umsätze ist jedoch mitunter nicht immer eindeutig. Auch ist der Vorsteuerabzug nur möglich insoweit eine unternehmerische Nutzung im Umfang von mehr als 10 Prozent erfolgt. Da die städtischen Bereiche zum Teil fließend zusammenhängen oder eine klare Trennung nur bedingt möglich ist, scheidet der Vorsteuerabzug damit auch in einigen Bereichen ganz aus.

Für die Stadt ist die Umsatzsteuer lediglich ein durchlaufender Posten. Die den Bürgerinnen und Bürgern in Rechnung gestellte Umsatzsteuer wird erhoben und über die Umsatzsteuervoranmeldung an das Finanzamt abgeführt.

3. Vorgehen Umstellung in Biberach

Die Umsetzung des § 2b UStG ab 2023 machte damit eine Erfassung und steuerrechtliche Bewertung aller städtischer Einnahmen erforderlich. Für jedes Fachamt wurde deshalb ein sogenanntes **Haushaltsscreening** erstellt, in welchem sämtliche Erträge dokumentiert und rechtlich einsortiert wurden. Das gleiche gilt für die von der Stadt verwalteten Stiftungen sowie den Abwasserzweckverband Riss.

Außerdem muss die Änderung im Umsatzsteuerrecht auch in der Finanzsoftware implementiert werden. Erst seit dem letzten Update im Sommer 2022 steht die Funktionalität

grundsätzlich zur Verfügung. Allerdings wird die tatsächliche Einrichtung bei den jeweiligen Mandanten, also der Stadt, der Hopitalstiftung und der Stiftung Gemeinschaftliche Kirchenpflege sowie beim Abwasserzweckverband, noch erheblich Zeit beanspruchen, ebenso wie die laufende Pflege in der Finanzsoftware.

Darüber hinaus gehen mit der Umsetzung des § 2b UStG auch organisatorische Anpassungsbedarfe einher. Notwendig wird die Einführung eines sogenannten Tax Compliance Management Systems (TCMS), welches in Form einer städtischen Dienstanweisung zur Besteuerung der Stadt Biberach als Steuerschuldnerin (DA Besteuerung - Anweisung zur Besteuerung städtischer Angelegenheiten und zur Vermeidung von Haftungs- und strafrechtlichen Risiken bei steuerrechtlichem Fehlverhalten) umgesetzt wird. Darin ist auch die Pflicht zur Einhaltung und korrekten Erfassung steuerrechtlicher Sachverhalte geregelt, die letztendlich von jedem Amtsleiter durchzuführen ist. Nicht zu vergessen ist auch, dass viele Verträge wie Mietverträge und Vereinbarungen bis hin zu Rechnungsvordrucken zu ändern sind.

4. Auswirkungen für die Bürgerinnen und Bürger

Jede Dienstleistung, die künftig mit Umsatzsteuer zu belegen sein wird, ist eine Verteuerung der Leistung für die Bürgerinnen und Bürger ohne Mehrwert. Denn die Bürger müssen die Umsatzsteuer tragen und haben ihrerseits - im Gegensatz zu einem Unternehmen - keine Möglichkeit des Vorsteuerabzugs. Für die Bürgerinnen und Bürger erhöhen sich also die Kosten für die steuerpflichtigen Dienstleistungen allein aus diesem Vorgang um derzeit 19 %.

5. Administrativer Aufwand und Haftung

Abschließend lässt sich festhalten, dass der bürokratische Aufwand in der Abwicklung der Umsatzsteuer für die Kommunen mit der Einführung des § 2b UStG erheblich zunehmen wird.

Durch die Prüfung aller Einnahmen im Vorfeld der Umsetzung einschließlich Dokumentation waren schon erhebliche Ressourcen gebunden. Hinzu kommt jetzt noch die technische Einrichtung in der Finanzsoftware des § 2b UStG, die aktuell noch nicht vollumfänglich zur Verfügung stehen. Auch die laufende Pflege der Einrichtung wird einen nicht unerheblichen zeitlichen Umfang einnehmen.

In der Abwicklung und Verbuchung der Geschäftsvorfälle ist eine erhöhte Sensibilität erforderlich, da deutlich mehr Einnahmen künftig der Umsatzbesteuerung unterliegen. Dabei wird der zusätzliche Kontrollaufwand der Kämmerei nicht zu unterschätzen sein. Neue Einnahmen müssen dabei stets einer steuerlichen Prüfung unterzogen werden. Bei nicht eindeutigen Sachverhalten besteht aufgrund der fehlenden oder vereinzelt uneinheitlichen Rechtsprechung zudem erhebliche Rechtsunsicherheit verbunden mit dem Risiko von nachträglichen Steuernachzahlungen.

Die Zuordnung von Aufwendungen auf unternehmerisch gerichtete Umsätze und damit die Ermittlung der Vorsteuerabzugspotentiale wird auch für zusätzlichen Aufwand sorgen.

Für die steuerrechtliche Umsetzung und laufende jährliche Bearbeitung des neuen Umsatzsteuerrechts wurde eine zusätzliche Stelle im gehobenen Dienst in der Kämmerei bewilligt - zu wenig, wie sich bereits jetzt zeigt. Allerdings ist es in Zeiten von Fachkräftemangel ohnehin sehr schwierig qualifiziertes Personal zu finden, zumal für das komplexe, schwierige

und gleichzeitig sehr unbeliebte Thema Steuerrecht. Die Auslagerung oder ergänzende Sachbearbeitung auf einen Steuerberater ist möglich, aber entsprechend teuer, in der Abgrenzung schwierig und bringt erfahrungsgemäß nicht die Erleichterung wie erwartet. Die Haftung bleibt ohnehin bei der Stadt und kann nicht ausgelagert werden.

Darüber hinaus gewinnt mit der Zunahme der umsatzsteuerrechtlich relevanten Sachverhalte bei einer deutlich erhöhten Komplexität der einzelnen Fälle auch die Thematik der Vermeidung von haftungs- und strafrechtlichen Risiken an Bedeutung. Die fahrlässige Verkürzung von Steuern stellt bereits einen Straftatbestand dar.

6. Fazit

Bei der Umsatzsteueränderung auf Grundlage des § 2b UStG handelt es sich um einen völlig unnötigen bürokratischen Aufwand ohne Mehrwert für die Bürgerinnen und Bürger. Gleichwohl ist die Umsetzung Pflicht und es führt kein Weg daran vorbei.

Leonhardt

Anlage 1 - Haushaltsscreening Bruno-Frey-Musikschule § 2b UStG