

Beschlussvorlage

Drucksache Nr. 2016/022

Beratungsfolge			Abstimmung
Gremium		Datum	
Hauptausschuss	nicht öffentlich	22.09.2016	Vorberatung
Gemeinderat	öffentlich	06.10.2016	Beschlussfassung

Reform der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand - Optionserklärung

I. Beschlussantrag

Die Verwaltung wird beauftragt, die Optionserklärung nach § 27 Abs. 22 Satz 3 UStG für die Stadt Biberach gegenüber dem Finanzamt fristgerecht abzugeben. Die Stadt Biberach einschließlich ihrer Eigenbetriebe wendet damit für ihre Umsätze bis zum 31.12.2020 das bisherige Umsatzsteuerrecht in der Fassung vom 31.12.2015 weiterhin an.

II. Begründung

1. Bisherige Rechtslage

Nach der bisherigen Rechtslage waren die hoheitlichen und die vermögensverwaltenden Tätigkeiten grundsätzlich nicht umsatzsteuerpflichtig (nicht steuerbar). Lediglich für die wirtschaftliche Tätigkeit musste die Umsatzbesteuerung im Einzelfall anhand der im Körperschaftsteuergesetz (KStG) definierten Voraussetzungen für Betriebe gewerblicher Art (BgA) geprüft werden. Das bisherige Umsatzsteuergesetz (UStG) stellte in § 2 Abs. 3 UStG für die Besteuerung von juristischen Personen des öffentlichen Rechts damit maßgeblich auf das **Vorliegen eines BgA** ab.

Die bei der Stadt Biberach zum Stichtag 31.12.2015 geführten Betriebe gewerblicher Art, die zu einer Umsatzbesteuerung führen, sind in **Anlage 1** dargestellt.

2. Neue Rechtslage

Eine rechtliche Anpassung des deutschen Umsatzsteuerrechts war aufgrund der Vorgaben des EU-Rechts erforderlich, nachdem die Sonderstellung der Kommunen im deutschen Steuerrecht in den letzten Jahren immer wieder zu Konflikten mit der Mehrwertsteuersystemrichtlinie der Europäischen Union geführt hatte.

Mit dem Steueränderungsgesetz 2015 hat der Gesetzgeber nun diese Diskrepanz zum EU-Recht behoben und gleichzeitig für alle juristischen Personen des öffentlichen Rechts eine völlig **neue Rechtslage im Bereich der Umsatzbesteuerung** geschaffen.

Der neue § 2b UStG ist in seinem gesamten Wortlaut als **Anlage 2** beigefügt. Zusammenfassend lässt sich daraus folgende Kernaussage ableiten:

Handelt die juristische Person des öffentlichen Rechts auf **privatrechtlicher Grundlage** ist sie nach neuem Recht immer Unternehmer nach § 2 UStG und unterliegt wie jedes Unternehmen der Privatwirtschaft grundsätzlich der Umsatzsteuer, sofern die Umsätze nicht steuerbefreit sind. Handelt sie dagegen auf **öffentlich-rechtlicher Grundlage** gilt sie nur dann als Unternehmer, wenn eine Nichtbesteuerung größere Wettbewerbsverzerrungen verursachen würde. Daraus folgt im Umkehrschluss, dass nur Sachverhalte auf öffentlich-rechtlicher Grundlage, die zu keinen größeren Wettbewerbsverzerrungen führen, dem nichtunternehmerischen Bereich zuzurechnen sind und somit nicht der Umsatzbesteuerung unterliegen. § 2b UStG sieht damit nur noch für die hoheitlichen Tätigkeiten einzelne **Ausnahmen von der Steuerpflicht** vor.

Nach der Abschaffung des § 2 Abs. 3 UStG und der Einführung des neuen § 2b UStG fehlt der Bezug zum Körperschaftsteuerrecht, so dass es bezüglich der Unternehmereigenschaft von juristischen Personen des öffentlichen Rechts zu einer vollständigen Abkoppelung der Umsatzsteuer von der Körperschaftsteuer kommt.

Die Einführung des neuen § 2b UStG trat zum 01.01.2016 in Kraft. Aufgrund der erheblichen Auswirkungen auf die Kommunen hat der Gesetzgeber eine Übergangsregelung geschaffen, nach welcher die Regelungen des neuen § 2b UStG erst zum 01.01.2017 zur Anwendung kommen. Darüber hinaus können die juristischen Personen des öffentlichen Rechts für alle Umsätze, die nach dem 31.12.2016 und vor dem 01.01.2021 getätigt werden, einmalig zur **Anwendung des alten Rechts** (§ 2 Abs. 3 UStG) in der am 31.12.2015 geltenden Fassung **optieren** (§ 27 Abs. 22 Satz 3 UStG). Diese Optionserklärung muss gegenüber dem Finanzamt schriftlich bis spätestens zum 31.12.2016 abgegeben werden. Eine Beschränkung auf einzelne Tätigkeitsbereiche oder Leistungen („Rosinenpickerei“) ist nicht zulässig; die Erklärung muss für die gesamte juristische Person des öffentlichen Rechts einheitlich ausgesprochen werden. Die Erklärung könnte mit Wirkung vom Beginn eines auf die Abgabe folgenden Kalenderjahres widerrufen werden, sofern das neue Recht vorzeitig zur Anwendung kommen soll. Spätestens **ab dem 01.01.2021** ist die **neue Rechtslage zwingend** von den juristischen Personen des öffentlichen Rechts anzuwenden.

Von der Neuregelung betroffen sind folgende juristische Personen des öffentlichen Rechts:

- **Stadt Biberach** mit ihren **Eigenbetrieben Stadtentwässerung** und **Wohnungswirtschaft** sowie der vereinbarten Verwaltungsgemeinschaft (einheitliche Anwendung des Umsatzsteuerrechts)
- **Stiftung „Der Hospital zum Heiligen Geist in Biberach“**
- **Abwasserzweckverband Riß**
- **Stiftung „Gemeinschaftliche Kirchenpflege Biberach“**

Die Abgabe einer Optionserklärung für die Anwendung des alten Umsatzsteuerrechts bis zum 31.12.2020 ist kein Geschäft der laufenden Verwaltung, weshalb hierfür jeweils Gremiumsbeschlüsse notwendig sind. Entsprechende Beschlussvorlagen werden daher im Herbst 2016 in die jeweiligen Gremien eingebracht.

3. Auswirkungen der neuen Rechtslage

Mit der Neuausrichtung der Umsatzbesteuerung nimmt die steuerrechtliche Beurteilung von Umsätzen und Leistungen der Kommunalverwaltung eine **völlig neue Dimension** ein.

Auf den ersten Blick könnte man vermuten, dass die Anpassung der Umsatzbesteuerung an die Privatwirtschaft zu einer Vereinfachung in der kommunalen Besteuerung beiträgt. Allerdings sind die Leistungen einer Verwaltung so vielfältig und die neuen gesetzlichen Rahmenbedingungen so komplex, dass künftig in jedem Einzelfall eine Steuerpflicht geprüft werden muss. Aufgrund der Verschärfung des Strafrechts für Steuersünder kann eine nicht beachtete Steuerverkürzung relativ schnell zur Steuerhinterziehung werden.

Neben den klassisch hoheitlichen Aufgaben einer Kommune (z. B. Ausstellung Personalausweis, Erhebung von Steuern usw.), die auf öffentlich-rechtlicher Grundlage erbracht werden und weiterhin nicht umsatzsteuerpflichtig sind, ist das Dienstleistungsspektrum der städtischen Einrichtungen breit gefächert und beruht vielfach auch auf privatrechtlicher Basis (z. B. Betreuungsangebote der Schulen, VHS, Museum usw.). Darüber hinaus werden in solchen Einrichtungen freiwillige (Neben-)Leistungen angeboten, die nach dem neuen Umsatzsteuerrecht zwingend zur Umsatzsteuerpflicht führen (z. B. Museumsshop, Anzeigen im Programmheft der VHS, Lesecafé Stadtbücherei).

Eine besondere steuerrechtliche Bedeutung kommt der interkommunalen Zusammenarbeit in Form von sog. Beistandsleistungen zu (z. B. Verwaltungsleistungen an den Hospital, Bauhofleistungen für Nachbargemeinden). Auch hier sind die drohenden steuerlichen Folgen zu prüfen und entsprechend neu ist die Zusammenarbeit auszurichten.

Unsere Aufgabe wird es nun sein, in Abstimmung mit den Fachämtern, alle Leistungen der Verwaltung im Hinblick auf die Zuordnung zum öffentlichen oder privaten Recht sowie die Wettbewerbssituation zu prüfen und zu hinterfragen. Dabei müssen für die privatrechtlichen Leistungen auch eine generelle Umsatzsteuerbefreiung nach § 4 UStG sowie auf der Aufwandsseite ein möglicher Vorsteuerabzug berücksichtigt werden. Darüber hinaus muss die neue Rechtslage in die Finanzsoftwareverfahren implementiert werden. Aufgrund der Aufgabenvielfalt der Stadt Biberach einerseits und der weiteren Mandanten andererseits sowie der inhaltlichen Komplexität des Sachverhalts wird diese Prüfung einen enormen Zeitaufwand verursachen und ohne **zusätzliche personelle Ressourcen** nicht leistbar sein.

Darüber hinaus ist künftig auch Know-how zur kommunalen Umsatzbesteuerung nicht nur zentral bei der Kämmererei sondern auch dezentral in den Fachämtern vorzuhalten, da die Weichen für die steuerrechtliche Ausgestaltung bereits mit Vertragsabschluss oder dem Erlass von Bescheiden gestellt werden. Steuerrechtlich falsch formulierte Verträge oder falsche Abrechnungen sind mit dem neuen Recht noch deutlich anfälliger für den Verlust des Vorsteuerabzugs bzw. für eine Steuerhinterziehung.

Außerdem wird aufgrund der Abkoppelung des Umsatzsteuerrechts vom Körperschaftsteuerrecht zusätzlicher Aufwand verursacht, so dass alle Leistungen künftig sowohl umsatzsteuerrechtlich als auch ertragssteuerrechtlich beurteilt werden müssen. So sind künftig z. B. die Vermietung des Wohnmobilstellplatzes oder Verkäufe der Tourist-Info umsatzsteuerpflichtig, stellen aufgrund der Umsatzgrenze aber keinen Betrieb gewerblicher Art dar und erfordern damit keine Körperschafts- und Gewerbesteuererklärung.

Eine Prognose, in welchem Ausmaß sich das neue Umsatzsteuerrecht auf den städtischen Haushalt insgesamt auswirkt, ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich. Ebenso wenig kann

derzeit eingeschätzt werden, in welchen Bereichen eine Steuerbelastung zu einer Erhöhung der Preise für städtische Leistungen führen wird.

Bisher sind landesweit nur wenige Kommunen bekannt, die sich aufgrund des erwarteten Vorsteuerabzugs bewusst für die Neuregelung entscheiden und nicht optieren. Darüber hinaus steht das vom Bundesfinanzministerium angekündigte BMF-Anwendungsschreiben zur Klarstellung und genaueren Auslegung bezüglich der Steuerpflicht bestimmter öffentlich-rechtlicher Leistungen noch aus.

Vor diesem Hintergrund schlägt die Verwaltung die Abgabe der Optionserklärung zur Anwendung des alten Umsatzsteuerrechts bis zum 31.12.2020 gegenüber dem Finanzamt vor und folgt damit auch den Empfehlungen der kommunalen Landesverbände.

Leonhardt

Anlage 1 - Übersicht Betriebe gewerblicher Art der Stadt Biberach

Anlage 2 - Wortlaut des § 2 b UStG