

Beantwortung einer Anfrage nach § 4 der Geschäftsordnung öffentlicher Teil

Gremium	Datum
Finanzausschuss	26.03.2012

Anfrage der CDU-Fraktion vom 15.03.2012 betreffend "Auswirkungen der BFH-Rechtsprechung zur Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand"

Grundsätzlich ist zu der Anfrage zunächst auf Folgendes hinzuweisen:

Das angesprochene Urteil des Bundesfinanzhofes vom 10.11.11 schließt sich an eine Reihe von Urteilen an, in denen die deutschen Finanzgerichte bei der Besteuerung der öffentlichen Hand nicht mehr auf die nationalen Steuergesetze zurückgreifen, sondern die europäischen Systemrichtlinien als maßgebend beurteilen. Dadurch ist in der Vergangenheit eine extreme Rechtsunsicherheit bei den juristischen Personen des öffentlichen Rechts (jPöR) entstanden. Der Beirat für kommunale Wirtschafts- und Steuerberatung des deutschen Städtetages hat daher bereits Anfang 2011 in einem Bericht an das Bundesfinanzministerium auf die Entwicklung und die Auswirkungen hingewiesen. Diese sind nachfolgend zusammenfassend dargestellt.

- **Die Unternehmereigenschaft** der öffentlichen Hand orientiert sich bislang nach nationalem Steuerrecht. Danach stellt die **Gesamtheit aller städtischen Betriebe gewerblicher Art** (i.S.d. §1 Abs.1 Nr.6 u. § 4 Körperschaftsteuergesetz- KStG) und des forstwirtschaftlichen Betriebes **das „umsatzsteuerrechtliche Unternehmen“** dar.
- Hoheitsbetriebe, die überwiegend der **Ausübung der öffentlichen Gewalt** dienen, sind von der Ertrags- und Umsatzbesteuerung ausgeschlossen. Bei der Aufgabenzuweisung ist für die Annahme eines Hoheitsbetriebes erforderlich, dass die Tätigkeit **eigentümlich und vorbehalten** ist (z.B. gesetzliche Aufgabenübertragung, grundsätzlich Anschluss- und Benutzungszwang).
- Der Bereich der **Vermögensverwaltung** ist gleichfalls nach bislang nationalem Steuerrecht von der Umsatzbesteuerung grundsätzlich ausgenommen. Ausgehend von der Definition in § 14 Abgabenordnung (AO) handelt es sich hierbei um verzinslich angelegtes Kapitalvermögen und die Vermietung und Verpachtung von unbeweglichem Vermögen.
- **Die Unternehmereigenschaft im europäischen Recht** bei Einrichtungen des öffentlichen Rechts ist in Art 13 Abs. 1 Satz1 Mehrwertsteuer-Richtlinie festgelegt. Danach gelten sie nicht als Steuerpflichtige, soweit sie Tätigkeiten ausüben oder Umsätze bewirken, die ihnen im Rahmen **der öffentlichen Gewalt** obliegen. Verschiedene Ausnahmeregelungen bestehen insoweit, als dass eine Behandlung der jPöR als Nichtsteuerpflichtige **zu größeren Wettbewerbsverzerrungen** führen würde.
Bei den nationalen Gerichten kommt es immer wieder zu Abgrenzungs- und Interpretationsschwierigkeiten bei der Auslegung der Begriffe „im Rahmen öffentlicher Gewalt“ und „größere Wettbewerbsverzerrungen“, weil sie vom europäischen Gesetzgeber nicht ausreichend definiert werden.
Es bleibt jedoch festzuhalten, dass nach den grundlegenden europarechtlichen Maßstäben jPöR bereits immer dann unternehmerisch tätig sind, wenn sie sich wie **Privatrechtssubjekte** betätigen. Auf die darüber hinausgehende Abgrenzung i.S. des § 4 KStG (Voraussetzungen Betriebe gewerblicher Art (BgA)) kommt es folglich **nicht** an.

Insbesondere kommt dem Begriff der sog. **Vermögensverwaltung** im europäischen Mehrwertsteuersystem **keine Bedeutung** zu.

- Für die **Besteuerungspraxis der interkommunalen Kooperationen** ist bisher der sogenannte „Beistandserlass“ -OFD Rostock 21.11.2002-S2706-04/01-St 242- überwiegend maßgebend. Danach begründen Leistungen aus dem hoheitlichen Bereich einer jPöR an den hoheitlichen Bereich einer anderen jPöR keinen Steuertatbestand. Gleiches gilt bei den zusammenhängenden Hilfstätigkeiten bzw. Annexstätigkeiten, die für sich gesehen keinen hoheitlichen Charakter haben. Z.B. wurden DV- Leistungen des Amtes für Informationsverarbeitung an die „hoheitlich tätigen“ Stadtentwässerungsbetriebe Köln, AöR (StEB) als steuerlich unbeachtliche Beistandsleistungen beurteilt. Leistungen aus dem eigentlich hoheitlichen Bereich an den BgA einer anderen Kommune begründen jedoch einen BgA und sind somit umsatzsteuerbar.

Das vorgenannte Urteil hat insbesondere Auswirkungen auf diese Besteuerungspraxis von interkommunalen Kooperationen. Auch hierbei knüpft der BFH in seinem Urteil an die Vorgaben aus dem europäischen Steuerrecht an.

Im Streitfall hatte die klagende Gemeinde einer anderen Gemeinde eine Sport- und Freizeithalle für den schulischen Sportunterricht entgeltlich zur Nutzung überlassen. Diese Nutzungsüberlassung wurde bisher - entsprechend der o.a. Besteuerungspraxis - als hoheitlich und damit als nichtunternehmerisch qualifiziert und daher nicht der Umsatzsteuerpflicht unterworfen. Der BFH stellt nunmehr fest: (zusammenfassend)

- Erfolgte die Nutzungsüberlassung **auf privatrechtlicher Grundlage**, ist die Klägerin als Unternehmerin tätig.
- Hat die Klägerin die Halle oder Teile des Hallengebäudes auf öffentlich-rechtlicher Grundlage überlassen, ist sie gleichfalls **Unternehmerin**, da sie insoweit im **Wettbewerb zu privaten Konkurrenten** tätig war.
- Das Urteil stellt sich gegensätzlich zur Auffassung der Finanzverwaltung (Beistandserlass) dar.

Danach ist im Streitfall die entgeltliche Überlassung von Räumlichkeiten in einer Sport- und Freizeithalle durch eine Gemeinde an eine Gemeinde für deren Schulunterricht ebenso steuerbar wie eine Leistungserbringung an private Rechtsträger.

- Aus **verfahrensrechtlicher Sicht** ist zu beachten, dass das Urteil noch nicht im Bundessteuerblatt veröffentlicht wurde. Somit besteht noch keine ausdrückliche Anweisung des Bundesfinanzministeriums an die Finanzverwaltung, das Urteil in vergleichbaren Fällen anzuwenden. Gleichwohl dürfte davon auszugehen sein, dass die Finanzverwaltung bei zukünftig vergleichbaren Fällen die Vorgaben des v.g. BFH-Urteils berücksichtigen wird, soweit kein sog. "Nichtanwendungserlass" erfolgt.

Der Dt. Städtetag hat in einem Schreiben an die Mitglieder des Beirates für Kommunale Wirtschafts- und Steuerberatung erklärt, dass er bereits Gespräche mit der Finanzverwaltung aufgenommen hat, um Übergangs- und ggf. Kompensationsregelungen für diese Ausweitung kommunaler Steuerpflichten zu erwirken. Zur Unterstützung dieses Anliegens hat er von den Mitgliedern verschiedene Angaben über vorhandene Gestaltungsformen bereits angefordert. Zudem liegt eine Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Herrn Koschyk aus dem BMF vor, dass die Konsequenzen aus dem Urteil in Zusammenarbeit mit den Ländern geprüft werden. Aufgrund der Komplexität der Gesamthematik seien derzeit keine Aussagen zu inhaltlichen Fragen und zum zeitlichen Horizont der Arbeiten möglich. Soweit die Urteile eine verschärfte Rechtsanwendung nach sich ziehen, wird sich das Bundesministerium der Finanzen für eine Übergangsregelung einsetzen.

Zu den Fragen im Einzelnen:

Frage 1:

Welche Auswirkungen hat die o.g. Entscheidung für das Handeln der Stadt Köln sowie die öffentlich-rechtlich verfassten Unternehmen (z.B. Regiebetriebe, Eigenbetriebe, eigenbetriebsähnliche Einrichtungen, Anstalten des öffentlichen Rechts) der Stadt?

Antwort der Verwaltung:

Das Urteil ist insbesondere für die Besteuerungspraxis von Beistandsleistungen innerhalb folgender Bereiche bei der Stadt Köln von Bedeutung:

- bei den städtischen Betrieben gewerblicher Art (BgA), die Leistungen unter anderem an öffentlich-rechtliche Einrichtungen für deren Hoheitsbereich erbringen. Darunter fallen der BgA Informationsverarbeitung mit der Leistungserbringung an die Stadtentwässerungsbetriebe (StEB) in Höhe von 2.124.200 € (MwSt- Belastung rd. 403.600 €) und an weitere in Höhe von 725.900 €
BgA Personal- und Gehaltssachbearbeitung in Höhe von: 10 000 €
Katasteramt in Höhe von 16.000 €
Forstwirtschaft in Höhe von: 18 000 €
Das ergibt eine MwSt-Belastung in Höhe von insgesamt ca. 549.880 €

(Die Voraussetzungen zur Einrichtung eines BgA sind unabhängig von der Organisationsform Regie- oder Eigenbetrieb oder eigenbetriebähnliche Einrichtung zu sehen. Der Geschäftsbereich eines BgA ist grundsätzlich begrenzt auf die Leistungserbringung an externe Dritte. Die Leistungserbringung an den Hoheitsbereich ist grundsätzlich von der Umsatzbesteuerung ausgenommen; in Ausnahmefällen wird sie im Rahmen „unentgeltlicher Wertabgabe“ versteuert. Bei einem Leistungsaustausch zwischen den BgA liegt nicht steuerbarer Innenumsatz vor.)

- im allgemeinen Servicebereich mit Leistungen ausschließlich an andere jPöR für deren Hoheitsbereich
Call Center (einschließl. Servicebereich „Behördennummer D115“) in Höhe von 1.136.650 €

Die erbrachten Leistungen stellen nach der Urteilsbegründung unternehmerische Tätigkeit dar, die der Umsatzsteuerbesteuerung unterliegen. Die Leistungen wären zuzüglich Umsatzsteuer zu berechnen. Bei einer Mehrbelastung von 19 % bleibt abzuwarten, ob die Partner an einer weiteren Kooperation festhalten.

Im umgekehrten Fall ist für die Stadt Köln eine Mehrwertsteuerbelastung aus dem **Erhalt von Beistandsleistungen** zu erwarten. Mit Ausnahme der o.a. Leistungsbeziehung mit der StEB kann aufgrund der kurzfristigen Bearbeitungszeit keine umfassende Aussage darüber getroffen werden, in welcher Größenordnung sich die MwSt- Belastung aus dem Erhalt von Leistungen von anderen Kooperationspartnern oder anderen jPöR auswirken wird. Hierzu wäre eine Abfrage bei allen Dienststellen erforderlich.

Derartige Leistungsbeziehungen sind bekannt zwischen der Stadt Köln und

- dem KDN Dachverband Kommunalen IT Dienstleister (Umsatzgröße :2.620.847 €)
- dem „Gutachterausschuss“, der „Landesbehörde“ ist und dessen Aufgabenbereich von der Stadt Köln wahrgenommen wird. (Umsatzgröße: 42.000 €)

Das ergibt eine MwSt-Belastung in Höhe von insgesamt ca. 505.940 €

Die Leistungen an die Stadt Köln wären nach „Aufgabe des Beistandserlasses“ zuzüglich MSt abzurechnen. Entgegen dem Besteuerungsverfahren bei privaten Unternehmen besteht bei den Hoheitsbetrieben kein Vorsteuererstattungsanspruch.

Das vorgenannte Urteil hat auch zur Folge, dass ab 01.01.2011 geltende Regelungen zum Vorsteuererstattungsanspruch auch für Altfälle angewendet werden können. Das könnte es zur Rückforderung von Vorsteuerbeträgen in Höhe von ca. 100.000 € beim BgA Sportpark Müngersdorf führen. Bei anderen BgA wären evtl. Rückforderungsansprüche eher geringfügig.

Mögliche zusätzliche (eher geringe) Mehrbelastungen können darin bestehen, dass die Besteuerung der Abgabe von Gegenständen oder der Leistungserbringung der BgA an den Hoheitsbereich (unentgeltliche Wertabgabe), die derzeit nach (möglichst) geringem Kostenanteil bemessen wird, zukünftig nach marktüblichen Entgelten (wie gegenüber Privaten) zu bemessen ist.

Frage 2:

Sind haushaltsrelevante Auswirkungen durch die Rechtsprechung des BFH zu erwarten?

Antwort der Verwaltung:

Haushaltsrelevante Auswirkungen sind, wie unter 1 ausgeführt, aus der MwSt- Belastung und einer möglichen nachträglichen Vorsteuerkürzung zu erwarten. Diese können aus den genannten Gründen noch nicht beziffert werden.

Zudem ist der zusätzliche Personal- und Verwaltungsaufwand nicht zu unterschätzen, der die Einführung einer Umsatzbesteuerung bei kommunalen Kooperationen mit sich bringen wird. Es entstehen höhere Anforderungen an die Rechnungserstellung und -verbuchung, Belegführung und erweitert die Steuererklärungspflichten.

Frage 3:

Welche Bedeutung hat die Rechtsprechung des BFH für organisatorische Entscheidungen, z.B. hinsichtlich der Gründung verselbständigter Träger oder der Rückführung von Aufgaben in die unmittelbare Gemeindeverwaltung?

Antwort der Verwaltung:

Bei der Entscheidung über die Ausgliederung von Verwaltungsbereichen in eine juristische Person des öffentlichen Rechts (z.B. Anstalt des öffentlichen Rechts) sind nunmehr vermehrt steuerliche Auswirkungen - neben weiteren Kriterien wie z.B. die personalwirtschaftliche Flexibilität, der Grad der Eigenständigkeit der Betriebsführung, die Bindung an das Vergaberecht usw. - zu berücksichtigen (analog zu der Ausgliederung in eine private Rechtsform). Entscheidungskriterien bei der Auswahl von privatrechtlichen Einrichtungen werden durch das Urteil nicht berührt.

Hinsichtlich der Überlegung, verselbständigte Bereiche als Regiebetriebe zurückzugliedern, sind neben steuerlichen Aspekten gleichfalls die vorgenannten Kriterien zu prüfen.

Frage 4:

Wie schätzt die Verwaltung die weitere Entwicklung der skizzierten Rechtsprechung des BFH und mithin die Konsequenzen für die Stadt ein?

Antwort der Verwaltung:

Wie bereits in den einleitenden Ausführungen dargelegt, ist eine Umsetzung der EU-Richtlinien in die nationale Steuergesetzgebung zur Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand langfristig zu erwarten. Danach werden alle Tätigkeiten, die auf privatrechtlicher Grundlage erfolgen und alles übrige Handeln, das in einem (potentiellen) Wettbewerb zu externen Anbietern steht, der Umsatzbesteuerung unterworfen. Die bisher maßgebenden Abgrenzungskriterien wie „Vorliegen eines Betriebes gewerblicher Art“ oder „Vermögensverwaltung“ finden keine Anwendung mehr. Beispielhaft sind hierbei alle Vermietungen und Verpachtungen zu benennen. Mögliche Umsatzsteuerzahlungen können durch einen Vorsteuererstattungsanspruch kompensiert werden. Die daraus resultierenden finanziellen Auswirkungen können zurzeit noch nicht abgesehen werden. In dem Zusammenhang ist auch nochmals auf den enormen zusätzlichen Personal- und Verwaltungsaufwand hinzuweisen, der durch eine Ausweitung der Umsatzsteuerpflicht entstehen wird.

gez. Klug