

Neuregelung der Umsatzsteuerpflicht der juristischen Personen des öffentlichen Rechts (6-681)

Antrag an die
Stadtverordnetenversammlung
Bernau bei Berlin

Vorlage Nr.: **6-681**
Version: 1
Eingereicht am: **11.10.2016**
Typ: **Verwaltungsvorlage**
Öffentlich: **Ja**
Dateianlagen:



[Anlage 1 Pruefschema](#)
[anlage_1_pruefschema.pdf \(335,57 KB\)](#)

Inhalt und Begründung:

Im Rahmen des Steueränderungsgesetzes 2015 vom 02. November 2015 (BStBl. I 2015, S. 1834) wurde bei der Umsatzsteuer eine grundlegende Änderung für juristische Personen des öffentlichen Rechts vorgenommen. Für die öffentliche Hand ergeben sich dadurch erhebliche steuerrechtliche Konsequenzen.

Nach der bisherigen Rechtslage des Â§ 2 Abs. 3 Umsatzsteuergesetz (UStG) waren juristische Personen des öffentlichen Rechts grundsätzlich nur im Rahmen ihrer Betriebe gewerblicher Art sowie der von ihnen unterhaltenen land- und forstwirtschaftlichen Betriebe umsatzsteuerpflichtig. Die Voraussetzungen für die Besteuerung von Tätigkeiten der öffentlichen Hand waren somit bislang für die Umsatz- und Ertragsbesteuerung gleich. Sowohl der hoheitliche Bereich als auch der Bereich der Vermögensverwaltung unterlag folglich bis dato nicht der Umsatzsteuer. Dies galt insbesondere auch für Kooperationen zwischen juristischen Personen des öffentlichen Rechts (sog. "Beistandsleistungen"), die nach der bisherigen Verwaltungsmeinung in der Regel zu keinen umsatzsteuerpflichtigen Betrieben gewerblicher Art führten.

Der bisher gültige Grundsatz, dass die Öffentliche Hand nur im Rahmen ihrer (ertragsteuerlich relevanten) Betriebe gewerblicher Art Unternehmer im Sinne des Umsatzsteuerrechts ist, gilt nach der Neuregelung nur noch bis 31.12.2016.

Entgegen den Regularien in Â§ 2 Abs. 3 UStG sieht die europäische Mehrwertsteuersystemrichtlinie eine deutlich umfassendere Unternehmereigenschaft für juristische Personen des öffentlichen Rechts vor und schließt nur für bestimmte öffentlich-rechtliche Tätigkeiten / Bereiche die Unternehmereigenschaft aus. Infolgedessen ging der Bundesfinanzhof in der Rechtsprechung dazu über, insbesondere bei Tätigkeiten im Rahmen der Vermögensverwaltung stets von einer unternehmerischen Tätigkeit der juristischen Person des öffentlichen Rechts auszugehen. Aber auch im Bereich der öffentlich-rechtlichen Tätigkeiten sowie der sog. "Beistandsleistungen", bei denen die öffentliche Hand kein explizites Monopol vorweisen konnte, wurden von der Rechtsprechung entsprechende Konsequenzen in der Umsatzbesteuerung vorgenommen.

6.2 Neuregelung der Umsatzsteuerpflicht der juristischen Personen des öffentlichen Rechts (6-681)

Die Änderung wird durch den neuen Â§ 2 b UStG umgesetzt, während der Â§ 2 Abs. 3 UStG wegfällt.

Der Â§ 2 b Abs. 1 UStG begründet zunächst, wann eine Kommune nicht als Unternehmer gilt und somit nicht der Umsatzsteuer unterliegt:

(1) Vorbehaltlich des Absatzes 4 gelten juristische Personen des öffentlichen Rechts nicht als Unternehmer im Sinne des Â§ 2, soweit sie Tätigkeiten ausüben, die ihnen im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen, auch wenn sie im Zusammenhang mit diesen Tätigkeiten Zölle, Gebühren, Beiträge oder sonstige Abgaben erheben. Satz 1 gilt nicht, sofern eine Behandlung als Nichtunternehmer zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen würde.

Der Absatz 2 versucht, den in Absatz 1 genannten unbestimmten Begriff der Wettbewerbsverzerrung zu definieren:

(2) Größere Wettbewerbsverzerrungen liegen insbesondere nicht vor, wenn

- 1. der von einer juristischen Person des öffentlichen Rechts im Kalenderjahr aus gleichartigen Tätigkeiten erzielte Umsatz voraussichtlich 17 500 Euro jeweils nicht übersteigen wird oder*
- 2. vergleichbare, auf privatrechtlicher Grundlage erbrachte Leistungen ohne Recht auf Verzicht (Â§ 9) einer Steuerbefreiung unterliegen.*

Auch hier führt das Wort "insbesondere" zur rechtlichen Unsicherheit, da die nachfolgende Aufzählung offensichtlich nicht abschließend sein kann.

Der dritte Absatz regelt die Leistungen zwischen juristischen Personen öffentlichen Rechts â€ aber auch hier wieder nicht abschließend durch die Einfügung des Wortes "insbesondere":

(3) Sofern eine Leistung an eine andere juristische Person des öffentlichen Rechts ausgeführt wird, liegen größere Wettbewerbsverzerrungen insbesondere nicht vor, wenn

- 1. die Leistungen aufgrund gesetzlicher Bestimmungen nur von juristischen Personen des öffentlichen Rechts erbracht werden dürfen oder*
- 2. die Zusammenarbeit durch gemeinsame spezifische öffentliche Interessen bestimmt wird. Dies ist regelmäßig der Fall, wenn*
 - a) die Leistungen auf langfristigen öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen beruhen,*
 - b) die Leistungen dem Erhalt der öffentlichen Infrastruktur und der Wahrnehmung einer allen Beteiligten obliegenden öffentlichen Aufgabe dienen,*
 - c) die Leistungen ausschließlich gegen Kostenerstattung erbracht werden und*
 - d) der Leistende gleichartige Leistungen im Wesentlichen an andere juristische Personen des öffentlichen Rechts erbringt.*

Für die Umsatzbesteuerung der durch juristische Personen des öffentlichen Rechts erbrachten Leistungen ergeben sich dadurch nunmehr folgende Neuerungen:

Tätigkeiten auf privatrechtlicher Grundlage:

Juristische Personen des öffentlichen Rechts sind nach der Neuregelung des Â§ 2b Abs. 1 UStG umsatzsteuerlicher Unternehmer, wenn sie nicht "im Rahmen der öffentlichen Gewalt" tätig werden. Die Handlungsform auf Grundlage des Privatrechts ist in der Folge stets unternehmerisch und regelmäßig auch der Umsatzsteuer zu unterwerfen. Die Besteuerungspflicht greift ab dem ersten Euro.

Zu prüfen ist letztlich nur noch die Frage nach dem im Einzelfall anzuwendenden Umsatzsteuersatz bzw. ob für einzelne Tätigkeiten aus dem Katalog des Â§ 4 UStG eine entsprechende Umsatzsteuerbefreiung in Anspruch genommen werden kann.

Für den Fall einer Umsatzsteuerpflicht der entsprechenden Umsätze kann im Gegenzug auf der Kostenseite ggf. eine Entlastung durch den sog. Vorsteuerabzug in Anspruch genommen werden. Ob die Tätigkeiten ertragsteuerlich im Rahmen eines Betriebes gewerblicher Art erbracht werden, ist demnach in Zukunft für die umsatzsteuerliche Würdigung ohne

6.2 Neuregelung der Umsatzsteuerpflicht der juristischen Personen des öffentlichen Rechts (6-681)

Bedeutung. Insbesondere die "generelle Nichtbesteuerung" der Umsätze aus der Vermögensverwaltung (z.B. die Vermietung von Immobilien) entfällt zukünftig.

Tätigkeiten auf öffentlich-rechtlicher Grundlage:

Nach der neuen Rechtslage des Â§ 2b Abs. 1 UStG sind juristische Personen des öffentlichen Rechts nur dann nicht als Unternehmer anzusehen, wenn sie auf öffentlich-rechtlicher Grundlage tätig sind und gleichzeitig die Nichtbesteuerung nicht zu "größeren Wettbewerbsverzerrungen" führt.

Wettbewerbsrelevante Tätigkeiten:

Führt die Nichtbesteuerung von öffentlich-rechtlichen Leistungen zu "größeren Wettbewerbsverzerrungen", ist abweichend vom allgemeinen Grundsatz eine Umsatzbesteuerung vorzunehmen (und zwar gleichgültig, ob der Leistung eine eigentlich hoheitliche Tätigkeit zugrunde liegt oder nicht). Hier hat der Gesetzgeber insbesondere die Bereiche vor Augen, für die eine juristische Person des öffentlichen Rechts kein Monopol besitzt (also Bereiche, in denen Private auf Basis von gesetzlichen Öffnungsklauseln bzw. Regelungslücken handeln können).

Die Umsätze aus derartigen Leistungen sind somit in Zukunft - sofern nicht eine der gesetzlichen Ausnahmeregelungen greift - auch der Umsatzsteuer zu unterwerfen. Im Gegenzug kann ggf. auch hier eine Entlastung auf der Kostenseite durch den Vorsteuerabzug geltend gemacht werden.

Nicht-wettbewerbsrelevante Tätigkeiten :

Die Konsequenz der Umsatzbesteuerung bei auf öffentlich-rechtlicher Grundlage erbrachten Leistungen wird jedoch dann wiederum nicht ausgelöst, wenn die Nichtbesteuerung zu keiner größeren Wettbewerbsverzerrung führt. Was unter "größeren Wettbewerbsverzerrungen" zu verstehen ist, lässt der Gesetzestext offen.

Vielmehr wird in Â§ 2b Abs. 2 und 3 UStG lediglich klargestellt, wann "größere Wettbewerbsverzerrungen" gerade nicht vorliegen sollen - wobei es sich hierbei allerdings um keine abschließende Aufzählung handelt

Inkrafttreten der neuen Rechtslage:

Die vorstehend dargestellten Änderungen bedeuten eine Zeitenwende in der umsatzsteuerlichen Behandlung der öffentlichen Hand. Dies hat auch der Gesetzgeber erkannt und eine komfortable Übergangsregelung geschaffen.

Gemäß Â§ 27 Abs. 22 UStG gilt der neue Â§ 2b UStG ab dem 1. Januar 2017.

Optionsrecht

Im Â§ 27 Abs. 22 UStG ist geregelt, dass bis Ende 2016 noch die alte Rechtslage gültig ist. Bis zum 31.12.2016 haben die Kommunen ein Optionsrecht, ob sie sich bereits zum 01.01.2017 nach dem neuen Â§ 2 b UStG richten oder bis längstens zum 31.12.2020 die bisherige Rechtslage in Anspruch nehmen wollen.

Soll die bisherige Rechtslage weiterhin in Anspruch genommen werden, muss die Kommune dies gegenüber dem zuständigen Finanzamt **bis spätestens zum 31.12.2016** erklären. Bei dem Termin handelt es sich um eine **nicht verlängerbare Ausschlussfrist**.

Sofern man die bisher geltende Rechtslage weiter nutzen will, wird allgemein empfohlen, die Optionserklärung möglichst frühzeitig abzugeben.

Die Optionserklärung kann jederzeit mit Wirkung vom Beginn eines auf die Abgabe folgenden Kalenderjahres widerrufen werden. Ein Wechsel zur alten Rechtslage ist danach aber nicht mehr möglich.

Chancen und Risiken:

Das neue Umsatzsteuerrecht bietet die Chance, auch für Ausgaben in der Vermögensverwaltung, Vorsteuerabzug geltend zu machen. Dieses kann u. a. auch die anteiligen Baukosten für den Rathausneubau für den Teil der späteren Vermietung betreffen. Das neue Umsatzsteuerrecht enthält aber auch das Risiko, das für alle anderen Einnahmen (gem. der Definition) Umsatzsteuer abzuführen ist. Hier sind vor allem Benutzungsgebühren, Mieten, ggfls. auch Pachten, Verkaufserlöse, sonstige privatrechtliche Leistungsentgelte etc. der Prüfung zu unterziehen. Die Preise wären dann ggfls. anzupassen.

Eine Optionsausübung nur für einzelne Tätigkeiten innerhalb einer Verwaltung ist nicht möglich.

Die Gesetzesänderung führt zu einer deutlichen Ausweitung der Umsatzsteuerpflicht der öffentlichen Hand.

Empfehlung des Städte- und Gemeindebundes:

Der Städte- und Gemeindebund weist die Kommunen dazu auf folgendes hin: "Da die Neuregelung mit einer Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe operiert, sind zum jetzigen Zeitpunkt auch nach gewissenhafter Gesetzeslektüre interpretatorische Unschärfen kaum zu vermeiden."

Da die in den Verwaltungen notwendigen Voraussetzungen für die Anwendung der neuen Rechtslage kaum bis zum 31.12.2016 geschaffen werden können und das Gesetz rechtliche Unschärfen beinhaltet, empfiehlt sich zwingend die Wahrnehmung des Optionsrechts.

Darstellung notwendiger vorbereitender Aufgaben, welche vor der Umstellung auf das neue Umsatzsteuerrecht durchzuführen sind:

Als problematisch erweist sich die Tatsache, dass in der gesetzlichen Neuregelung eine ganze Reihe von unbestimmten Begrifflichkeiten verwendet wird, die leider weder im Gesetz selbst, noch in der Gesetzgebung hinreichend klar erläutert werden. Diese Unsicherheiten erschweren zum jetzigen Zeitpunkt eine abschließende Bestandaufnahme, in welchen Bereichen die Verwaltung nach dem neuen Recht künftig unternehmerisch tätig sein wird.

Einen ersten Eindruck von der Komplexität der sich hieraus ergebenden Fragestellungen kann vielleicht das Prüfschema laut Anlage 1 vermitteln.

Für die Verwaltung bedeutet dies zunächst, dass sie

- die unter die gesetzliche Neuregelung fallenden Tätigkeiten identifizieren und die sich dadurch ergebenden Auswirkungen prüfen und beziffern muss.
- die Möglichkeiten zur Umsetzung steuerlicher Optimierungen (z.B. in Form von Regelungen zur gesetzlichen Umsatzsteuer in privatrechtlichen Verträgen bzw. öffentlich - rechtlichen Gebührenordnungen) überprüfen sollte,
- die Verwaltungsprozesse und EDV-Systeme daraufhin überprüfen sollte, wie die zukünftigen steuerrechtlichen Veränderungen leichter geplant bzw. umgesetzt werden können.

Die Geschäftsbuchhaltung muss im Rahmen von Informationsveranstaltungen die gesetzliche Neuregelung den Ämtern vorstellen und im Zusammenwirken mit allen Ämtern eine erste Überprüfung der entgeltlichen Vertrags- und Leistungsbeziehungen der Stadt vornehmen. Ziel ist dabei auch, sich auch ein Bild darüber zu verschaffen, welche Zeit benötigt wird, um die Verträge, die Systeme und natürlich auch das städtische Personal für die sich aus der

6.2 Neuregelung der Umsatzsteuerpflicht der juristischen Personen des öffentlichen Rechts (6-681)

Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand ergebenden Herausforderungen zu qualifizieren. Letztendlich gilt es, zukünftig bei allen Vertragsgestaltungen, die neuen gesetzlichen Regelungen zu beachten.

Beschlussvorschlag:

Die Stadtverordnetenversammlung beschließt, für sämtliche nach dem 31. Dezember 2016 und vor dem 01. Januar 2021 ausgeführten Leistungen der Stadt Bernau bei Berlin weiterhin den Â§ 2 Absatz 3 Umsatzsteuergesetz in der am 31. Dezember 2015 geltenden Fassung anzuwenden. Die Verwaltung wird beauftragt, eine entsprechende Optionserklärung gegenüber dem zuständigen Finanzamt abzugeben.

Die Verwaltung wird beauftragt, im Oktober 2017 über die Prüfergebnisse zu den Auswirkungen des neuen Â§ 2 b Umsatzsteuergesetz zu berichten. Eine Entscheidung, ob mit Wirkung des Folgejahres die Optionserklärung widerrufen wird, ist zum jeweils Jahresende, erstmals im November 2017 zu treffen.

Finanzielle Auswirkungen: Ja

im Verwaltungshaushalt: Nein

im Vermögenshaushalt: Ja

	Einnahmen	Ausgaben
geplant:	7% bzw. 19% auf Nettobeträge €	7% bzw. 19% auf Nettobeträge €
Haushaltsstelle:	Umsatzsteuer, SK 3511..	Vorsteuer, SK 1691..
jährliche Folgen:	€	€

	Deckung
planmäßig:	Nein
überplanmäßig:	Ja Erhöhung der Entgelte €
außerplanmäßig:	Nein Nein €
Mehreinnahmen:	Nein Haushaltsstelle: Nein
Minderausgaben:	Nein Haushaltsstelle: Nein

Beratungsfolge:

Ausschuss/Gremium	Termin	J	N	E
Ortsbeirat Schönow	08.11.2016	9	0	0
Ortsbeirat Birkholz	08.11.2016	2	0	0
Ortsbeirat Lobetal	08.11.2016	3	0	0
Ortsbeirat Ladeburg	09.11.2016	5	0	0
Ortsbeirat Börnicke	09.11.2016	3	0	0
Ortsbeirat Birkholzaue	09.11.2016	3	0	0
Ortsbeirat Waldfrieden	09.11.2016	3	0	0
Umwelt- und Wirtschaftsausschuss	10.11.2016	8	0	0
Ausschuss für Bildung, Jugend, Kultur, Soziales und Sport	14.11.2016	8	0	0

Beschlussvorschlag:

6.2 Neuregelung der Umsatzsteuerpflicht der juristischen Personen des öffentlichen Rechts (6-681)

Ortsbeirat Birkenhöhe	14.11.2016	1	0	1
Finanzausschuss	15.11.2016	8	0	0
6. Stadtverordnetenversammlung	24.11.2016	34	0	0