

Vorlage Nr.: V1373/16
Datum: 18. Oktober 2016

Vorlage

Beratungsfolge

Dienstberatung des Oberbürgermeisters		nicht öffentlich	zur Information
Ältestenrat		nicht öffentlich	beratend
Ausschuss für Finanzen und Liegenschaften		nicht öffentlich	1. Lesung (federführend)
Ausschuss für Finanzen und Liegenschaften		nicht öffentlich	beratend
Stadtrat		öffentlich	beschließend

Zuständig: GB Finanzen u. Liegenschaften

Gegenstand:

Erklärung der Landeshauptstadt Dresden nach § 27 Abs. 22 Satz 3 Umsatzsteuergesetz

Beschlussvorschlag:

Der Oberbürgermeister wird beauftragt, für die Landeshauptstadt Dresden gegenüber dem Finanzamt Dresden-Süd zu erklären, dass die Landeshauptstadt Dresden § 2 Absatz 3 des Umsatzsteuergesetzes in der am 31. Dezember 2015 geltenden Fassung für sämtliche nach dem 31. Dezember 2016 und vor dem 1. Januar 2021 ausgeführte Leistungen weiterhin anwendet.

bereits gefasste Beschlüsse:

keine

aufzuhebende Beschlüsse:

keine

Finanzielle Auswirkungen/Deckungsnachweis:

Investiv:

Teilfinanzhaushalt/-rechnung:

Projekt/PSP-Element:

Kostenart:

Investitionszeitraum/-jahr:

Einmalige Einzahlungen/Jahr:

Einmalige Auszahlungen/Jahr:

Laufende Einzahlungen/jährlich:

Laufende Auszahlungen/jährlich:

Folgekosten gem. § 12 SächsKomHVO Doppik
(einschließlich Abschreibungen):

Konsumtiv:

Teilergebnishaushalt/-rechnung:

Produkt:

Kostenart:

Einmaliger Ertrag/Jahr:

Einmaliger Aufwand/Jahr:

Laufender Ertrag/jährlich:

Laufender Aufwand/jährlich:

Außerordentlicher Ertrag/Jahr:

Außerordentlicher Aufwand/Jahr:

Deckungsnachweis:

PSP-Element:

Kostenart:

Werte der Anlagenbuchhaltung:

Buchwert:

Verkehrswert:

Bemerkungen:

Begründung:

1. Motivation

Mit dem Steueränderungsgesetz 2015 hat der Bundesgesetzgeber die Neuregelung der Umsatzbesteuerung für juristische Personen des öffentlichen Rechts, zu denen auch Gebietskörperschaften wie die Landeshauptstadt Dresden zählen, beschlossen. § 2 Abs. 3 des Umsatzsteuergesetzes (im folgenden: UStG) wurde aufgehoben und stattdessen § 2 b UStG neu in das Umsatzsteuergesetz eingeführt. Zudem verabschiedete der Gesetzgeber eine Übergangsregelung nach § 27 Abs. 22 UStG, wonach die juristischen Personen des öffentlichen Rechts ein Wahlrecht erhalten, den § 2 Abs. 3 UStG weiterhin bis zum 31.12.2020 anzuwenden. Der Wortlaut der genannten Vorschriften ist in der Anlage dargestellt.

Die Verwaltung empfiehlt aus den nachstehend aufgeführten Gründen, für die Landeshauptstadt Dresden § 2 Abs. 3 UStG zunächst weiterhin anzuwenden. Hierfür ist durch den Oberbürgermeister eine Erklärung gegenüber dem zuständigen Finanzamt abzugeben, die bei Bedarf auch bereits vor Ablauf des Jahres 2020 mit Wirkung vom Beginn eines auf die Abgabe folgenden Kalenderjahres an widerrufen werden kann.

Eine Zuständigkeit für die Abgabe einer solchen Erklärung ist weder in der Sächsischen Gemeindeordnung noch in der Hauptsatzung der Landeshauptstadt Dresden geregelt. Ob die Abgabe einer solchen Erklärung (noch) zu den Geschäften der laufenden Verwaltung zu zählen ist, wird in den deutschen Städten unterschiedlich beurteilt. Im Interesse einer rechtssicheren Verfahrensweise soll deshalb in Dresden eine Entscheidung des Rates herbeigeführt werden.

2. Bisherige Rechtslage

Bislang erfolgt die Umsatzbesteuerung juristischer Personen des öffentlichen Rechts auf Grundlage des § 2 Abs. 3 UStG. Danach unterliegt eine juristische Person des öffentlichen Rechts nur dann und nur insoweit einer Besteuerung mit der Umsatzsteuer, als sie Tätigkeiten ausführt, die einen oder mehrere Betriebe gewerblicher Art (im Folgenden: BgA) darstellen. Nach § 4 Abs. 1 Körperschaftsteuergesetz ist ein BgA gegeben, wenn eine Einrichtung der juristischen Personen des öffentlichen Rechts eine nachhaltige wirtschaftliche Tätigkeit mit der Absicht, Einnahmen zu erzielen, erbringt und sich diese Einrichtung innerhalb der Gesamtbetätigung der juristischen Personen des öffentlichen Rechts wirtschaftlich heraushebt. Eine Absicht, Gewinn zu erzielen bzw. die Beteiligung am allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr sind nicht erforderlich.

Erläuterungen enthalten die Körperschaftsteuer-Richtlinien 2015 unter anderem zum Begriff einer „Einrichtung“ der juristischen Person des öffentlichen Rechts bzw. zu der Frage, wann sich eine Tätigkeit innerhalb der juristischen Personen des öffentlichen Rechts „wirtschaftlich heraushebt“. Eine solche „herausgehobene Tätigkeit“ einer juristischen Person des öffentlichen Rechts setzt danach beispielsweise einen Jahresumsatz im Sinne von § 1 Abs. 1 Nr. 1 UStG aus der wirtschaftlichen Tätigkeit von mehr als 35.000 Euro voraus.

Erträge aus der Vermögensverwaltung sowie aus den sogenannten „Beistandsleistungen“ (Leistungen, die verschiedene juristische Personen des öffentlichen Rechts füreinander erbringen) führen zu keinem BgA und sind damit weder ertragssteuerrechtlich, noch im Rahmen der Umsatzsteuer steuerrechtlich zu erfassen.

3. Neue Rechtslage

Nach der Einführung des § 2 b UstG käme dem Begriff des „Betriebes gewerblicher Art“ im Umsatzsteuerrecht keine Bedeutung mehr zu. Eine juristische Person des öffentlichen Rechts ist vielmehr stets Unternehmer im Sinne des Umsatzsteuerrechts und unterliegt damit zukünftig mit allen Leistungen, die sie auf privatrechtlicher Grundlage gegen ein Entgelt erbringt, der Umsatzsteuer. Die Schwellenwerte der Körperschaftsteuer-Richtlinien 2015 finden im Umsatzsteuerrecht keine Anwendung mehr. Ebenso sind Umsätze, die bislang steuerfrei dem Bereich der Vermögensverwaltung zugeordnet wurden, steuerrechtlich zu erfassen.

Soweit eine juristische Personen des öffentlichen Rechts eine Tätigkeit in Ausübung öffentlicher Gewalt erbringt und dabei einen Umsatz realisiert, ist sie auf Grund der Neuregelung immer dann unternehmerisch tätig, wenn und soweit nach § 2 b UStG eine „größere Wettbewerbsverzerrung“ gegeben ist. Ob eine größere Wettbewerbsverzerrung vorliegt oder ausgeschlossen werden kann, ist für jede einzelne Tätigkeit der Stadt im Einzelfall zu prüfen. Dies gilt auch in dem bereits erläuterten Bereich der Beistandsleistungen.

4. Erklärung nach § 27 Abs. 22 Satz 3 Umsatzsteuergesetz

Dem hier unterbreiteten Vorschlag, für die Landeshauptstadt Dresden eine Erklärung nach § 27 Abs. 22 Satz 3 Umsatzsteuergesetz abzugeben, liegen folgende Erwägungen zu Grunde:

Die Neuregelung der Besteuerung führt in der Landeshauptstadt Dresden zunächst zu einem erheblichen Überprüfungsaufwand. Demnach sind alle Leistungen der Stadtverwaltung Dresden, die sie an einen Dritten erbringt und dafür eine Gebühr oder ein Entgelt erhebt, zu überprüfen, denn nach der Neuregelung der Umsatzsteuer kann jede dieser Leistungen zu einem steuerbaren Umsatz führen, der umsatzsteuerrechtlich zu erfassen und entsprechend zu versteuern wäre. Im Gegenzug könnten aus den verauslagten Kosten, die zur Leistungserbringung an Dritte zu zahlen sind, Vorsteuer-Erstattungsansprüche resultieren.

Die dargestellten Prüfungen werden derzeit durchgeführt. Sie konnten bisher nicht abgeschlossen werden, auch eine Quantifizierung der finanziellen Vor- und Nachteile der gesetzlichen Neuregelung steht noch aus. Dies ist in allererster Linie der Tatsache geschuldet, dass § 2 b UStG eine Reihe unbestimmter Rechtsbegriffe enthält, die bislang weder durch Rechtsprechung noch durch die Finanzverwaltung erläutert bzw. definiert wurden. Das Bundesministerium der Finanzen wurde aufgefordert und hat angekündigt, in einem umfangreichen Anwendungsschreiben zum § 2 b UStG Stellung zu nehmen. Dieses Schreiben liegt noch nicht vor. Die Veröffentlichung des Schreibens wurde bereits mehrfach verschoben. Eine ausdrücklich an das Sächsische Staatsministerium der Finanzen gerichtete Anfrage des Sächsischen Städte- und Gemeindetages zu offenen Rechtsfragen wurde seitens des Ministeriums am 29. Juli 2016 unter Verweis auf die noch ausstehenden bundesweiten Festlegungen nur ausweichend beantwortet.

Beispiel: Offen ist beispielsweise, wann eine Tätigkeit „im Rahmen der öffentlichen Gewalt“ ausgeübt wird. Setzt die Ausübung öffentlicher Gewalt einen durch Fachgesetz begründeten Annahme- und Benutzungszwang voraus (wie dies etwa bei Straßenreinigungs- oder Abwassergebühren der Fall ist) oder handelt eine juristische Personen des öffentlichen Rechts bereits dann in Ausübung öffentlicher Gewalt, wenn sie sich zur Erledigung einer Aufgabe eine Satzung gibt und diese durch Erteilung von Verwaltungsakten vollzieht (z.B. Sondernutzungsgebühren)?

Selbst wenn das angekündigte Anwendungsschreiben im II. Halbjahr 2016 noch erscheinen sollte, so könnte die Neuregelung des § 2 b UStG im Haushalt 2017/18 wegen der dazu erforderlichen umfangreichen strukturellen Eingriffe in den Haushaltplan nicht mehr - oder nur zu unverhältnismäßig hohen Kosten - umgesetzt werden. Soweit Erträge zukünftig von der Umsatzsteuer erfasst werden und ggf. eine Umsatzsteuerbelastung hinzukommt, müsste dies nämlich in der Finanzplanung berücksichtigt werden. Hinzu tritt, dass ggf. Satzungen der Landeshauptstadt Dresden und Verträge anzupassen wären, auf deren Grundlage die Stadtverwaltung der Landeshauptstadt Dresden Leistungen gegen ein Entgelt oder eine Gebühr erbringt.

Mit Blick auf das bis dahin vorliegende Anwendungsschreiben des Bundesministeriums der Finanzen soll rechtzeitig vor der Aufstellung des Haushaltplanentwurfes 2019/20 erneut eine Kosten-Nutzen-Analyse erstellt werden, als deren Ergebnis die hier abzugebende Erklärung gegebenenfalls zum 1. Januar 2019 widerrufen werden könnte.

Der Verwaltung liegen aus dem interkommunalen Austausch bisher keine Erkenntnisse darüber vor, dass irgendeine deutsche Großstadt die hier vorgeschlagene Erklärung *nicht* abgeben würde. Auch aus Sicht der Hauptgeschäftsstelle des Deutschen Städtetages sprechen derzeit wesentliche Gründe - insbesondere die fehlende Konkretisierung des Gesetzes durch ein Anwendungsschreiben des Bundesministeriums der Finanzen - für die hier vorgeschlagene Ausübung der Option.

Anlagenverzeichnis:

Wortlaut der in der Begründung zur Vorlage zitierten Rechtsvorschriften

Dirk Hilbert

Wortlaut der in der Begründung zur Vorlage zitierten Rechtsvorschriften

§ 2 Abs. 3 Umsatzsteuergesetz in der bis zum 31. Dezember 2016 gültigen Fassung:

Die juristischen Personen des öffentlichen Rechts sind nur im Rahmen ihrer Betriebe gewerblicher Art (§ 1 Abs. 1 Nr. 6, § 4 des Körperschaftsteuergesetzes) und ihrer land- oder forstwirtschaftlichen Betriebe gewerblich oder beruflich tätig. Auch wenn die Voraussetzungen des Satzes 1 nicht gegeben sind, gelten als gewerbliche oder berufliche Tätigkeit im Sinne dieses Gesetzes

1. (weggefallen)
2. die Tätigkeit der Notare im Landesdienst und der Ratschreiber im Land Baden-Württemberg, soweit Leistungen ausgeführt werden, für die nach der Bundesnotarordnung die Notare zuständig sind;
3. die Abgabe von Brillen und Brillenteilen einschließlich der Reparaturarbeiten durch Selbstabgabestellen der gesetzlichen Träger der Sozialversicherung;
4. die Leistungen der Vermessungs- und Katasterbehörden bei der Wahrnehmung von Aufgaben der Landesvermessung und des Liegenschaftskatasters mit Ausnahme der Amtshilfe;
5. die Tätigkeit der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, soweit Aufgaben der Marktordnung, der Vorratshaltung und der Nahrungsmittelhilfe wahrgenommen werden.

§ 2b Umsatzsteuergesetz in der ab 1. Januar 2017 gültigen Fassung:

(1) Vorbehaltlich des Absatzes 4 gelten juristische Personen des öffentlichen Rechts nicht als Unternehmer im Sinne des § 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.

(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 (§ 9) einer Steuerbefreiung unterliegen.

(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.

(4) Auch wenn die Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 1 gegeben sind, gelten juristische Personen des öffentlichen Rechts bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen des § 2 Absatz 1 mit der Ausübung folgender Tätigkeiten stets als Unternehmer:

1. die Tätigkeit der Notare im Landesdienst und der Ratschreiber im Land Baden-Württemberg, soweit Leistungen ausgeführt werden, für die nach der Bundesnotarordnung die Notare zuständig sind;
2. die Abgabe von Brillen und Brillenteilen einschließlich der Reparaturarbeiten durch Selbstabgabestellen der gesetzlichen Träger der Sozialversicherung;
3. die Leistungen der Vermessungs- und Katasterbehörden bei der Wahrnehmung von Aufgaben der Landesvermessung und des Liegenschaftskatasters mit Ausnahme der Amtshilfe;
4. die Tätigkeit der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, soweit Aufgaben der Marktordnung, der Vorratshaltung und der Nahrungsmittelhilfe wahrgenommen werden;
5. Tätigkeiten, die in Anhang I der Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1) in der jeweils gültigen Fassung genannt sind, sofern der Umfang dieser Tätigkeiten nicht unbedeutend ist.

§ 27 Abs. 22 Umsatzsteuergesetz in der aktuell gültigen Fassung:

§ 2 Absatz 3 in der am 31. Dezember 2015 geltenden Fassung ist auf Umsätze, die nach dem 31. Dezember 2015 und vor dem 1. Januar 2017 ausgeführt werden, weiterhin anzuwenden. § 2b in der am 1. Januar 2016 geltenden Fassung ist auf Umsätze anzuwenden, die nach dem 31. Dezember 2016 ausgeführt werden. Die juristische Person des öffentlichen Rechts kann dem Finanzamt gegenüber einmalig erklären, dass sie § 2 Absatz 3 in der am 31. Dezember 2015 geltenden Fassung für sämtliche nach dem 31. Dezember 2016 und vor dem 1. Januar 2021 ausgeführte Leistungen weiterhin anwendet. Eine Beschränkung der Erklärung auf einzelne Tätigkeitsbereiche oder Leistungen ist nicht zulässig. Die Erklärung ist bis zum 31. Dezember 2016 abzugeben. Sie kann nur mit Wirkung vom Beginn eines auf die Abgabe folgenden Kalenderjahres an widerrufen werden.

§ 4 des Körperschaftsteuergesetzes

(1) ¹Betriebe gewerblicher Art von juristischen Personen des öffentlichen Rechts im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 6 sind vorbehaltlich des Absatzes 5 alle Einrichtungen, die einer nachhaltigen wirtschaftlichen Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen außerhalb der Land- und Forstwirtschaft dienen und die sich innerhalb der Gesamtbetätigung der juristischen Person wirtschaftlich herausheben. ²Die Absicht, Gewinn zu erzielen, und die Beteiligung am allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr sind nicht erforderlich.

(2) Ein Betrieb gewerblicher Art ist auch unbeschränkt steuerpflichtig, wenn er selbst eine juristische Person des öffentlichen Rechts ist.

(3) Zu den Betrieben gewerblicher Art gehören auch Betriebe, die der Versorgung der Bevölkerung mit Wasser, Gas, Elektrizität oder Wärme, dem öffentlichen Verkehr oder dem Hafenbetrieb dienen.

(4) Als Betrieb gewerblicher Art gilt die Verpachtung eines solchen Betriebs.

(5) ¹Zu den Betrieben gewerblicher Art gehören nicht Betriebe, die überwiegend der Ausübung der öffentlichen Gewalt dienen (Hoheitsbetriebe). ²Für die Annahme eines Hoheitsbetriebs reichen Zwangs- oder Monopolrechte nicht aus.

(6) ¹Ein Betrieb gewerblicher Art kann mit einem oder mehreren anderen Betrieben gewerblicher Art zusammengefasst werden, wenn

1. sie gleichartig sind,
2. zwischen ihnen nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse objektiv eine enge wechselseitige technisch-wirtschaftliche Verflechtung von einigem Gewicht besteht oder
3. Betriebe gewerblicher Art im Sinne des Absatzes 3 vorliegen.

²Ein Betrieb gewerblicher Art kann nicht mit einem Hoheitsbetrieb zusammengefasst werden.