



Beschlussvorlage

Vorlage-Nr.:	BV/0516/2016		Datum:	24.09.2016			
Oberbürgermeister							
Verfasser:	20-Kämmerei und Steueramt	Az:	20				
Gremienweg:							
10.11.2016	Stadtrat	<input type="checkbox"/>	einstimmig	<input type="checkbox"/>	mehrheitlich	<input type="checkbox"/>	ohne BE
		<input type="checkbox"/>	abgelehnt	<input type="checkbox"/>	Kenntnis	<input type="checkbox"/>	abgesetzt
		<input type="checkbox"/>	verwiesen	<input type="checkbox"/>	vertagt	<input type="checkbox"/>	geändert
	TOP		öffentlich	<input type="checkbox"/>	Enthaltungen	<input type="checkbox"/>	Gegenstimmen
31.10.2016	Haupt- und Finanzausschuss	<input type="checkbox"/>	einstimmig	<input type="checkbox"/>	mehrheitlich	<input type="checkbox"/>	ohne BE
		<input type="checkbox"/>	abgelehnt	<input type="checkbox"/>	Kenntnis	<input type="checkbox"/>	abgesetzt
		<input type="checkbox"/>	verwiesen	<input type="checkbox"/>	vertagt	<input type="checkbox"/>	geändert
	TOP		öffentlich	<input type="checkbox"/>	Enthaltungen	<input type="checkbox"/>	Gegenstimmen
Betreff:	Optionserklärung nach § 2 b UStG (Umsatzsteuergesetz)						

Beschlussentwurf:

Der Stadtrat beschließt die Abgabe der Optionserklärung gem. § 27 Abs. 22 Umsatzsteuergesetz (UStG) gegenüber dem Finanzamt Koblenz.

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 Stadt Koblenz ergeben sich dadurch erhebliche steuerrechtliche Konsequenzen.

Nach der bisherigen Rechtslage des § 2 Abs. 3 Umsatzsteuergesetz (UStG) waren juristische Personen des öffentlichen Rechts grundsätzlich nur im Rahmen ihrer Betriebe gewerblicher Art i.S. des § 4 Körperschaftsteuergesetz (KStG) sowie der von ihnen unterhaltenen land- und forstwirtschaftlichen Betriebe umsatzsteuerpflichtig. Die Voraussetzungen für die Besteuerung von Tätigkeiten 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 umsatzsteuerlichen Konsequenzen führten. Der bisher gültige Grundsatz, dass die Stadt Koblenz 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 § 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.

Die verschärfte Betrachtungsweise der Rechtsprechung hätte aus kommunaler Sicht insbesondere fatale Folgen im Bereich der interkommunalen Kooperationen ausgelöst und diese in vielen Fällen unwirtschaftlich gemacht. Dankenswerterweise wurde in einem ersten Schritt von der Finanzverwaltung erklärt, dass die bisher geltende Verwaltungsauffassung bis zum Abschluss eines entsprechenden Reformprozesses weiterhin gültig sei. Die nunmehr vorliegende gesetzliche Regelung schließt diesen Reformprozess ab. Insbesondere werden erneut optionale Übergangsfristen eingeräumt, um den Kommunen einen geordneten Übergang auf das neue Umsatzsteuerrecht zu ermöglichen.

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 § 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 § 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 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 § 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 § 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 (vgl. BT – Drucksache 18/6094, S. 95).

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 Übergangsregelung geschaffen. Gemäß § 27 Abs. 22 UStG gilt der neue § 2b UStG ab dem 1. Januar 2017. Juristische Personen des öffentlichen Rechts haben allerdings die Möglichkeit das bisherige Recht bis zum 31. Dezember 2020 fortzuführen, wenn sie bis zum 31. Dezember 2016 einen formlosen Antrag bei ihrem zuständigen Finanzamt einreichen. Ist ein Antrag zur Fortführung der bisherigen Rechtslage gestellt worden, soll dann aber doch vor dem 1. Januar 2021 das neue Recht Anwendung finden (z.B. weil die noch durchzuführende Untersuchung deren Vorteilhaftigkeit erweist), so besteht die Möglichkeit den Antrag zu widerrufen.

Die kommunalen Spitzenverbände empfehlen die Abgabe dieser sog. Optionserklärung. Wegen der Bedeutung für die künftige steuerliche Behandlung der Kommune soll der Stadtrat mit der Angelegenheit befasst werden.

Da eine Option zur Fortführung des bisherigen Rechts bzw. die Anwendung der neuen Rechtslage jeweils nur für den kompletten Tätigkeitsbereich der Kommune (also insbesondere nicht für einzelne Leistungen oder Organisationseinheiten) zulässig ist, ist zunächst eine vollständige Analyse aller von der Verwaltung erbrachten Leistungen erforderlich. Durch die Abgabe der Optionserklärung wird der erforderliche Zeitraum zur Durchführung dieser Prüfungstätigkeit gesichert.

Bereits heute steht aber fest, dass die Gesetzesänderung zu einer deutlichen Ausweitung der Umsatzsteuerpflicht der öffentlichen Hand führt. Für die Stadt Koblenz bedeutet dies, dass sie zunächst möglichst zeitnah die unter die gesetzliche Neuregelung fallenden Tätigkeiten der städtischen Ämter und Eigenbetriebe identifizieren und die sich dadurch ergebenden Auswirkungen prüfen muss. Zu berücksichtigen ist dabei insbesondere die Loslösung der umsatzsteuerlichen Unternehmereigenschaft vom ertragsteuerlichen Begriff des „Betriebes gewerblicher Art“ und die damit verbundene Ausweitung des unternehmerischen Bereiches auf die Sphäre der Vermögensverwaltung bzw. den hoheitlichen Tätigkeitsbereich (sowie die damit einhergehenden Auswirkungen auf den anteiligen Vorsteuerabzug). Hinzu treten Fragen der Ausgestaltung sowohl bestehender als auch geplanter Kooperationen mit anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts.

Eine erste Analyse sollte bis Mitte des Jahres 2018 abgeschlossen sein. Dies insbesondere deshalb, um auf einer gesicherten Grundlage eine Entscheidung darüber vorbereiten zu können, ob / wie lange die erweiterte Übergangsfrist (d.h. die Anwendung des bisherigen Umsatzsteuerrechts über den 31.12.2016 hinaus) in Anspruch genommen werden soll.

Neben der Prüfung möglicher finanzieller Konsequenzen bzw. der Möglichkeiten zur Umsetzung steuerlicher Optimierungen (z. B. in Form von Regelungen zur gesetzlichen Umsatzsteuer in privatrechtlichen Verträgen bzw. öffentlich-rechtlichen Gebührenordnungen) gilt es dabei auch sämtliche Verwaltungsprozesse und EDV-Systeme der Stadtverwaltung Koblenz daraufhin zu überprüfen, inwiefern auch unter diesem Blickwinkel die zukünftigen steuerrechtlichen Veränderungen leichter geplant bzw. umgesetzt werden können.

Der neue § 2b UStG hat unter anderem zur Folge, dass zahlreiche und wesentliche Besteuerungsprivilegien der öffentlichen Hand aufgehoben werden. Diese Entwicklung wird nicht nur einen erheblichen Steuermehraufwand für die Stadt Koblenz erzeugen, sondern im täglichen Geschäft auch eine signifikante Ausweitung der steuerlichen Verwaltungspraxis nach sich ziehen.

Beispielhaft kann hier das Standesamt (Amt 34) angeführt werden, welches aufgrund seiner Tätigkeiten auf öffentlich-rechtlicher Grundlage und den bestehenden Freigrenzen nach bisher geltendem Recht mit keiner seiner Leistungen der Umsatzbesteuerung unterlag. Mit der Einführung des § 2b UStG sind zukünftig z.B. sowohl die Mieteinnahmen in Verbindung mit Trauungen im Kurfürstlichen Schloss, als auch Einnahmen aus dem Verkauf von Stammbüchern oder der Weitergabe von Kochbüchern an Brautpaare oder aus der Vermittlung von Anzeigen an lokale Medien unbeschränkt umsatzsteuerpflichtig. Gleichzeitig ist bei Ausgaben in Verbindung mit diesen Leistungen die Vorsteuer zu ziehen. Die Gebühren für Amtshandlungen allgemeiner Art (z. B. Beglaubigungen) sind zusätzlich im Rahmen der noch nicht erfolgten Auslegung der neuen Regelungen auf ihre umsatzsteuerrechtlichen Auswirkungen zu überprüfen.

Für die Besteuerungspraxis kommt hier eine der größten Herausforderungen auf die Situation der Stadt als Steuerschuldnerin zu. Die Auswirkungen beschränken sich dabei nicht nur auf die Phase der Implementierung der Neuregelungen, sondern wirken auch dauerhaft fort.

Insbesondere erhöht sich einerseits der Aufwand in Form einer Zunahme des Bedarfs an einzelfallbezogenen Beratungen, um z. B. eine zutreffende steuerliche Behandlung in den jeweiligen Fachämtern sicher zu stellen, und andererseits gilt es in der Verantwortung der Steuerungsfunktion der Kämmerei dauerhaft ein deutlich verbessertes steuerliches Risikomanagement und Kontrollsystem umzusetzen.

Neben dem mit der Neuregelung des § 2 b UStG zu verbindenden dauerhaften Aufgabenzuwachs sind die bisherigen materiellen und formellen Steuerpflichten, insbesondere im Bereich der Besteuerung der Betriebe gewerblicher Art, sowie die Beratungsfunktion in steuerlichen Angelegenheiten jeglicher Art der Stadt Koblenz in vollem Umfang auch weiterhin zu erfüllen.

Die Aufgabenstellungen der Steuerabteilung erfordern ein hohes Maß an Spezialisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, z. B. Kenntnisse des nationalen Ertragssteuerrechts, der Umsatzsteuer sowie der Besonderheiten der Besteuerung der öffentlichen Hand. Ein effizienter Personaleinsatz ist insoweit erst dann zu erwarten, wenn, vom Spezialfall der Verfügbarkeit einer Steuerspezialistin/ eines Steuerspezialisten abgesehen, die benötigten Kenntnisse im Rahmen einer umfassenden Einarbeitung sowie umfangreichen Fortbildung, zumeist bei externen Anbietern, erworben wurden. Schon allein bedingt durch die vielfältigen Steuerrechtsänderungen haben sich die Anforderungen an die Arbeit der Steuerabteilung inhaltlich stark verändert und nicht zuletzt auch in Bezug auf die Verantwortung nachhaltig erhöht. Die Ressourcenausstattung muss dem entsprechen.

Für den Bereich Umsatzsteuer soll daher im Nachtragsstellenplan 2016 (auch aufgrund der steigenden Anzahl der steuerlich zu betreuenden Ämter und den wachsenden Arbeitsanforderungen insgesamt, z. B. in Bezug auf elektronische Steuererklärungen, der E-Bilanz sowie digitalen Steuerprüfungen) eine zusätzliche Stelle geschaffen werden. Ein evtl. künftiges Organisationsverschulden muss vermieden werden, wenn ansonsten in Folge des hohen Spezialisierungsgrades eine nicht hinzunehmende Abhängigkeit von Einzelpersonen eintreten könnte. Auch angesichts möglicher Sanktionen und Risiken bei

Verstößen gegen steuerliche Vorschriften sowie insbesondere auch der Risiken finanzieller Art in Form von Steuernachzahlungen einschl. Nebenleistungen birgt eine unzureichende Ausstattung der Steuerabteilung mit entsprechend geschultem Personal ein latent hohes Gefährdungspotenzial für die Stadt Koblenz.

Anlagen:

Anlage 1: Optionserklärung gem. § 27 Abs. 22 UStG

Anlage 2: Gesetzestext § 2b UStG