

Beschlussvorlage	6014/2020	Fachbereich 1 Herr Spitzlei
Umsetzung des "neuen" § 2b des Umsatzsteuergesetzes		
Beratungsfolge	Haupt- und Finanzausschuss Stadtrat	

Beschlussvorschlag der Verwaltung:

Der Stadtrat beschließt – im Hinblick auf die anstehende Änderung des Umsatzsteuergesetzes durch Einfügung des neuen Absatzes 22a zu § 27 UStG – das die Stadt Mayen § 2 Abs. 3 UStG in der am 31.12.2015 geltenden Fassung in Erweiterung der bereits beschlossenen Optionserklärung auch für sämtliche von der Stadt Mayen in der Zeit nach dem 31. Dezember 2020 und vor dem 01. Januar 2023 ausgeführte Leistungen weiterhin anwendet.

<u>Gremium</u>	<u>Ja</u>	<u>Nein</u>	<u>Enthaltung</u>	<u>wie Vorlage</u>	<u>TOP</u>
<u>Haupt- und Finanzausschuss</u>					
<u>Stadtrat</u>					

Sachverhalt:

A. Hintergrund und Anlass

Ende 2016 wurde mit Einführung des neuen § 2b UStG die Rechtsgrundlagen für die Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand grundlegend neu geregelt (vgl. insoweit **Anlage 1**) und mit einer optionalen Übergangsfrist bis Ende 2020 versehen. Hintergrund waren die Anforderungen aus dem einheitlichen europäischen Mehrwertsteuersystem.

Gem. Beschluss des Stadtrates vom 13.07.2016 hat die Stadt Mayen - ebenso, wie die weit überwiegende Zahl aller Kommunen - seinerzeit mit der sog. Optionserklärung die Übergangsfrist in Anspruch genommen, so dass bis Ende 2020 noch nach altem Recht verfahren werden konnte.

Die großzügig bemessene Übergangsfrist sollte den juristischen Personen des öffentlichen Rechts (jPöR) Zeit geben, eine umfassende Neubewertung ihrer einschlägigen Leistungsbeziehungen vorzunehmen. In der Praxis ergeben sich allerdings häufig schwierige Fragestellungen bei der Aufarbeitung und Bewertung der vielfältigen und teils sehr komplexen Leistungsaustauschbeziehungen, insbes. auch, weil die Regelung des § 2b UStG von einer Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe geprägt ist. Erschwerend tritt hinzu, dass das Bundesministerium der Finanzen (BMF) über Jahre keine ausreichende Hilfestellung in Form von Anwendungsschreiben/Erlassen gegeben hat und erst seit kurzem die Bereitschaft zeigt, weitere Anwendungshinweise zu geben.

Ein umfangreicher Fragenkatalog der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände wird mittlerweile eher schleppend abgearbeitet. Für eine reibungslose Umstellung der Leistungsbeziehungen zum 01.01.2021 auf Grundlage dieser Auslegungshinweise reicht die Zeit allerdings nicht mehr aus.

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hatte daher das BMF aufgefordert, die Übergangsfrist um weitere zwei Jahre zu verlängern.

Der zuständige Generaldirektor der EU-Kommission hat im Rahmen eines Gesprächs zur Klärung der europäischen Konformität des Vorhabens keine grundsätzlichen Bedenken

erhoben, allerdings die strikte Beachtung des Verbots der Wettbewerbsverzerrung angemahnt.

Im Gesetzesentwurf der Bundesregierung für ein Corona-Steuerhilfegesetz ist nunmehr eine Verlängerung des Optionszeitraums beim § 2b UStG um zwei weitere Jahre vorgesehen. Damit können Kommunen das alte Umsatzsteuerrecht noch bis zum 31. Dezember 2022 weiter anwenden. Die erneute Abgabe einer Optionserklärung ist dafür nicht erforderlich.

Die Verabschiedung des Gesetzes ist bereits für den Juni 2020 geplant.

Insoweit kann die zusätzliche Übergangsfrist auch im Bereich der Stadt Mayen genutzt werden, die entsprechenden Vorarbeiten zur Umstellung auf die neuen gesetzlichen Regelungen fortzuführen und abzuschließen, da die bisherigen Vorarbeiten zeigen, dass es sich hier um sehr komplexe Materie handelt, bei der „der Teufel“ im Detail steckt.

Für den Fall, dass die Prüfungen ergeben, dass es doch - entgegen den bisherigen Erkenntnissen sinnvoll erscheint, bereits ab 01.01.2021 oder ab 01.01.2022 das neue Umsatzsteuerrecht anzuwenden, kann ein fristgerechter Widerruf (der Widerruf wirkt vom Beginn eines auf die Abgabe folgenden Kalenderjahres an) der bisherigen Optionserklärung erfolgen. Es ist allerdings nicht zulässig, den Widerruf auf einzelne Tätigkeitsbereiche oder Leistungen zu beschränken.

Mit der Änderung findet ein grundlegender Paradigmenwechsel der für die Geltung des Umsatzsteuerrechts maßgeblichen Einstufung als **Unternehmer** statt. Mit der Neuregelung wird künftig nicht mehr die Besteuerung kommunaler Leistungen als Ausnahme geregelt, sondern ihre **Nicht**-Besteuerung; diese (und nur diese) ist Gegenstand des neuen § 2b UStG und im Einzelfall nachzuweisen und zu begründen.

Bisher war eine juristische Person des öffentlichen Rechts nur dann Unternehmer, soweit ein Betrieb gewerblicher Art (BgA) im Sinne des Körperschaftssteuergesetzes vorlag (Gewinnerzielung, Umsatz über 35.000 Euro pro Jahr). Für alle übrigen Tätigkeiten war die jPöR kein Unternehmer, daher bestand hier auch keine Umsatzsteuerrelevanz.

Nach neuem Recht verhält es sich nun umgekehrt: Eine jPöR gilt grundsätzlich als Unternehmer – und dies unabhängig von einer bestimmten Umsatzgrenze -, nur in bestimmten Ausnahmefällen nicht mehr (vgl. insoweit **Anlage 2**). Diese Ausnahmefälle sind insbesondere die Ausübung öffentlicher Gewalt (insbesondere hoheitliche Aufgaben), Tätigkeiten unter einer Bagatellgrenze sowie der Leistungsaustausch mit anderen jPöR (z.B. interkommunale Kooperation, aber auch mit dem Land oder mit Kirchen), jedoch nur unter bestimmten Voraussetzungen.

Diese Änderungen führen u.a. dazu, dass

- insbesondere Tätigkeiten im Bereich der sog. Vermögensverwaltung (bisher keine Umsatzsteuer) neu zu prüfen sind;
- sämtliche Leistungsaustausche auf Basis privatrechtlicher Verträge grundsätzlich immer der Umsatzsteuer unterliegen;
- letztlich alle Leistungsaustausche mit anderen jPöR steuerlich nach den neuen Regelungen neu zu überprüfen und zu bewerten sind.

Unverändert bleiben insbesondere:

- Steuerbefreiungstatbestände nach § 4 UStG (Insbesondere Vermietung/Verpachtung, Leistungen im Bildungsbereich und der Jugendhilfe u.a.m.);
- Die Besteuerung der kommunalen Forstbetriebe (Pauschal- oder Regelbesteuerung);
- Die Umsatzbesteuerung kraft Rechtsform (insbesondere kommunale GmbH);
- Die Umsatzbesteuerung der sog. Katalogtätigkeiten (Energie, Wasser, ÖPNV uam.).

B. Weiteres Vorgehen und Fahrplan

Die Verwaltung hat zuletzt im Rahmen der Bildung einer umsatzsteuerlichen Organschaft im Jahre 2017 eine grds. Überprüfung der nach alter Rechtslage bereits umsatzsteuerpflichtigen Tatbestände in Zusammenarbeit mit den Steuerberatungsbüro Jungen & Kollegen durchgeführt. Diese Überprüfung (= Haushalts-Check) führte seinerzeit dazu, dass eine Vielzahl von bis dato pflichtigen Sachverhalten (z.B. Durchführung von Arbeiten durch den Betriebshof für Dritte, Veräußerung von Shop-Artikeln im Eifelmuseum und in den Erlebniswelten Grubenfeld, die Besteuerung der Pacht der Eigenjagdbezirke) aus der Steuerpflicht herausgefallen sind, so dass derzeit im Kernhaushalt grds. nur das Produkt Märkte noch der Umsatzsteuer unterliegt. Wie bereits ausgeführt, wird sich dies mit dem neuen § 2b UStG grundlegend ändern, die bisherigen umsatzsteuerpflichtigen Tatbestände werden zum großen Teil wieder aufleben und es werden sich voraussichtlich neue Tatbestände ergeben.

Der Paradigmenwechsel ist damit mit vier wesentlichen Herausforderungen verbunden:

1. Der erste Schritt ist die systematische Erfassung aller Leistungsbeziehungen zu Dritten. Dies gilt unabhängig davon, in welcher Funktion und aufgrund welcher öffentlichen Aufgabe die Leistung erbracht wird. Somit wird eine umsatzsteuerliche Neubewertung letztlich aller gegen Entgelt erbrachten kommunalen Leistungen erforderlich. Insoweit ist es notwendig, den Haushalts-Check im Blickwinkel des § 2b UStG – unter Berücksichtigung der zwischenzeitlich vorliegenden Ergebnisse der projektbegleitenden Arbeitsgruppen des GStB und unter steuerfachlicher Anleitung und Beratung – zu wiederholen. Die steuerfachliche Beratung erfolgt hier durch die Steuerberatungsgesellschaft Egert & Kollegen GmbH, Mayen, da hier auch bereits jetzt schon die entsprechende Anmeldung und Erklärung für den umsatzsteuerlichen Organkreis der Stadt Mayen gefertigt wird.
2. Zweite Herausforderung ist die inhaltliche bzw. steuerrechtliche. Die zentrale Frage lautet: Erfüllt eine bestimmte Leistung die Voraussetzungen für eine Ausnahme nach § 2b UStG oder nicht? Nun sind diese Voraussetzungen meist abstrakt formuliert und teilweise sehr komplex. Selbst Steuerexperten fällt es schwer, das Gewollte und Gemeinte zu erkennen; in der Fachliteratur kursieren vereinzelt bereits sich widersprechende Auslegungen. Dass bis Ende 2020 in allen Fragen Klarheit besteht, ist wohl nicht zu erwarten. Aller Voraussicht nach wird es noch über Jahre hinweg Rechtsunsicherheiten und ggf. unterschiedliche Bewertungen einzelner Finanzämter geben.
3. Eng verbunden damit ist die dritte Herausforderung. Es sind Umsatzsteuervoranmeldungen abzugeben und schließlich eine Steuererklärung. Wie kann man das angesichts der genannten Unwägbarkeiten möglichst rechtssicher erledigen? Wie kann man sich dagegen absichern, dem Vorwurf einer fahrlässigen oder gar vorsätzlichen Steuerverkürzung bzw. –hinterziehung ausgesetzt zu werden? Hierzu wird im Weiteren auf das folgende unter C. Ausgeführte verwiesen.
4. Eine vierte Herausforderung schließlich ist das Thema Vorsteuerabzug. Dieser mindert die von der Kommune abzuführende Steuerlast; übersteigt die gezahlte Umsatzsteuer die eingenommene, kommt es sogar zu einer Erstattung. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass ein Vorsteuerabzug nur insoweit möglich ist, wie auch die Leistung, die die Kommune mit dieser Vorleistung erbracht hat, zu Einnahmen aus der Umsatzsteuer führt. Hierbei gilt es auch einen entsprechenden „Schlüssel“ bei solchen Leistungsbeziehungen zu definieren, die nur in Teilen der Steuerpflicht unterliegen (z.B. im Bereich des Friedhofswesens).

Daneben gilt es, u.a. auch folgende Maßnahmen zu ergreifen:

- Die Sensibilisierung aller Mitarbeiter der Verwaltung - also nicht nur die Steuerverwaltung –aber auch des Ehrenamts.
- Etablierung eines lückenlosen Vertragsmanagements.
- Umsetzung der notwendigen Anpassungen der Aufbauorganisation (Stellen, Personen, Funktionen, Aufgaben) wie auch der Auflauforganisation (Dienstanweisungen, Zeichnungsberechtigungen u.a.m.).

Insoweit wird auf den als **Anlage 3** beigefügten „Fahrplan“ verwiesen.

C. Ordnungsgemäße Umsetzung der neuen steuerlichen Pflichten

Die Verwaltung ist bestrebt, künftig auch die ordnungsgemäße Umsetzung der neuen umsatzsteuerlichen Pflichten soweit als möglich sicherzustellen. Ziel ist es, Erklärungsfristen fristgerecht einzuhalten und ggf. auftretende Fehler aufzuspüren, zu korrigieren und künftig zu vermeiden.

Zur Umsetzung wird ein sog. Tax-Compliance-Managementsystem (TCMS) eingeführt. Es handelt sich dabei um ein innerbetriebliches Kontrollsystem. Das TCMS dient nicht zuletzt auf der rechtlichen Absicherung. Durch den Anwendungserlass zu § 153 der Abgabenordnung (AO) hat sich die Sichtweise der Finanzverwaltung zum Umgang mit Fehlern im Rahmen steuerlicher Deklarationspflichten deutlich verschärft. Hierzu führt das Bundesministerium der Finanzen (BMF) aus, dass das Vorhandensein eines innerbetrieblichen Kontrollsystems mit Bezug auf die Erfüllung steuerlicher Pflichten ggf. ein Indiz darstellen kann, das gegen das Vorliegen eines Vorsatzes oder Leichtfertigkeit sprechen kann und damit zugunsten des Steuerpflichtigen wirkt. Mit anderen Worten bedeutet dies, dass bei Nichtvorliegen eines derartigen Systems im Falle des Auftretens steuerlicher Fehler seitens der Finanzverwaltung Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit unterstellt werden kann, was zur Einleitung eines Steuerstrafverfahrens führen kann. Dabei reicht es nicht aus, dass man sich eines Steuerberaters bedient, um Steuererklärungen abzugeben oder Einzel-Sachverhalte durch diesen klären zu lassen. Vielmehr muss die innerbetriebliche Organisation gewährleisten, dass keine Fehler bei der Erfüllung steuerlichen Pflichten entstehen (§ 34 AO). Insgesamt hat die Sichtweise der Finanzverwaltung zum Umgang mit steuerlichen Fehlern, die Haftungsrisiken für den Oberbürgermeister, die verantwortlichen Bediensteten, aber auch die Gremien (Stadtrat, Ausschüsse) drastisch verschärft.

Daher wurde im Stellenplan 2020 eine Stelle mit dem Stellanteil von 0,5 und einem Stellenwert A 11 geschaffen. Organisatorisch erfolgte die Zuordnung dieser Stelle im Kämmereibereich, da gerade dort in der Geschäftsbuchhaltung ein sehr guter Überblick über die Zahlungsströme besteht und somit der Anknüpfungspunkt zur Prüfung und Bewertung der jeweiligen steuerlichen Relevanz gegeben ist. Die Besetzung ist zwischenzeitlich hausintern erfolgt.

Natürlich wird ein solches Instrument nicht nur für die Umsatzsteuer, sondern gleichermaßen für alle übrigen Steuerarten genutzt, wie insbesondere die Kapitalertragssteuer aber auch im Bereich der steuerlichen Behandlung von Spenden und Sponsoring.

Finanzielle Auswirkungen:

Welche konkreten finanziellen Auswirkungen insgesamt durch den „Paradigmen-Wechsel“ eintreten werden, kann derzeit nicht beziffert werden.

Direkte Aufwendungen entstehen derzeit durch die externe Begleitung des „Umsetzungsprojektes“ und nachfolgenden Schulungsbedarf.

Familienverträglichkeit:

Hat die geplante Entscheidung unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf Familien in der Stadt Mayen?

Nein.

Demografische Entwicklung:

Hat die vorgesehene Entscheidung unmittelbare Auswirkung auf die maßgeblichen Bestimmungsgrößen des demografischen Wandels und zwar

- die Geburtenrate
- die Lebenserwartung
- Saldo von Zu- und Wegzug (Migration, kommunale Wanderungsbewegung)

und beeinflusst damit in der Folge die Bevölkerungsstruktur der Stadt Mayen?

Nein.

Barrierefreiheit:

Hat die vorgesehene Entscheidung unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf die in der Stadt vorhandenen Maßnahmen zur Herstellung der Barrierefreiheit?

Nein.

Innovativer Holzbau:

Sofern es sich um ein Bauwerk handelt: Kann das Bauwerk als innovatives Holzbauwerk errichtet werden:

Ja: Nein: Entfällt:

Welche Auswirkungen ergeben sich aus dem verfolgten Vorhaben für das Klima?:

Inwieweit wurden Klima- und Artenschutzaspekte berücksichtigt? Wurde beispielsweise bei Baumaßnahmen bzw. Renovierungsmaßnahmen die Möglichkeit von Solarthermie- und Photovoltaik-Anlagen geprüft? Wurde die CO₂-Bilanz von zu beschaffenden Produkten geprüft / verglichen?

Anlagen:

Anlage 1 - § 2b UStG – Gesetzestext

Anlage 2 – Allgemeines Prüfschema

Anlage 3 – Fahrplan zur Umsetzung