

Sitzungsvorlage Nr. V/2022/0556

Zuständig: Fachbereich Bildung, Kultur, Sport
Verfasser: Honekamp, Ruth



Ahaus, 28.10.2022

Beratungsfolge

Ausschuss für Kultur, Tourismus und Ehrenamt	15.11.2022	TOP Ö	2.1
Rat	14.12.2022	TOP Ö	13

Beratungsgegenstand

Neufassung der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zwischen der Stadt Ahaus und den Gemeinden Heek, Legden und Schöppingen über die interkommunale Zusammenarbeit im Bereich der Aufgabe Musikschule zum 01.01.2023

Beschlussvorschlag

Der Rat beschließt auf Empfehlung des Arbeitskreises Musikschule vom 14.11.2022 und des Ausschusses für Kultur, Tourismus und Ehrenamt vom 15.11.2022 die Neufassung der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zwischen der Stadt Ahaus und den Gemeinden Heek, Legden und Schöppingen über die interkommunale Zusammenarbeit im Bereich der Musikschule (s. Anlage 01 zur Beratungsvorlage) zum 1. Januar 2023.

Sachdarstellung

Die Stadt Ahaus arbeitet seit vielen Jahren erfolgreich mit den Gemeinden Heek, Legden und Schöppingen auf dem Gebiet der Musikschule zusammen. Hierfür haben die beteiligten Kommunen eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung geschlossen. Die geltende Fassung wurde zum 1. Januar 2004 in Kraft gesetzt und gilt bis heute.

In der Sitzung des Arbeitskreises Musikschule am 22.11.2021 ist die 6. Änderung der Entgeltordnung der Musikschule der Stadt Ahaus eingehend erläutert und gemeinsam beraten worden. Nicht berücksichtigt wurden dabei die Veränderungen der Umsatzsteuerregelungen durch das Steueränderungsgesetz 2015, die ab dem 01.01.2023 in Kraft treten. Zudem sind durch eine Anpassung des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) mit Wirkung vom 01.03.2022 umfangreiche Neuregelungen bei Verbraucherverträgen wirksam geworden, die auch für die Musikschule gelten und weitere Anpassungen erforderlich machen.

Bei der Erarbeitung einer neuen Entgeltordnung für die Musikschule und der damit in Zusammenhang stehenden Benutzungs- und Schulordnung hat sich auch eine Änderung und Anpassung der bestehenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung vom 1. Januar 2004 als zwingend erwiesen.

A) Interkommunale Zusammenarbeit im Bereich der Aufgabe Musikschule

Im Rahmen der langjährigen interkommunalen Zusammenarbeit zwischen der Stadt Ahaus und den Gemeinden Heek, Legden und Schöppingen im Bereich der musikalischen Ausbildung ist nach Prüfung und Einschätzung des von der Stadt Ahaus mit dem Sachverhalt befassten Steuerberatungsbüros im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung die Vorschrift des § 2b Umsatzsteuergesetzes (UstG) mit einzubeziehen.

Die Oberfinanzdirektion Frankfurt a.M. hat mit Verfügung vom 04.02.2022 (AZ S7107 A - 005 St 110.2) zu umsatzsteuerlichen Fragestellungen der interkommunalen Zusammenarbeit unter Anwendung des § 2b UStG Stellung genommen.

In diesem werden für die Formen der interkommunalen Zusammenarbeit (kommunale Arbeitsgemeinschaft, Zweckverband, öffentlich-rechtliche Vereinbarung und Anstalt des öffentlichen Rechts) die Tätigkeiten für die einzelnen Körperschaften umsatzsteuerlich betrachtet, wobei grundlegend zwischen einer **Aufgabendelegation** und **Mandatierung** unterschieden wird.

1. Aufgabendelegation

Im Rahmen der Aufgabendelegation gehen alle mit der jeweiligen öffentlichen Aufgabe verbundenen Rechte und Pflichten auf den neuen Träger (Stadt Ahaus) über, der die Aufgabe fortan im eigenen Namen erledigt. Die Aufgabenübertragung reicht soweit, wie der bisherige Aufgabenträger von der Verpflichtung zur Aufgabenerfüllung befreit wird.

Kann die übernehmende Körperschaft (Stadt Ahaus) die Wahrnehmung der Aufgabe (einschließlich ihrer Verwaltungskosten) nicht aus mit der Aufgabe zusammenhängenden Einnahmen finanzieren, gewähren die abgebenden (deligierenden) Kommunen regelmäßig einen finanziellen Ausgleich (z.B. Umlagen, Kostenerstattungen, Einlagen).

Für die umsatzsteuerrechtliche Behandlung dieser Ausgleichszahlungen ist grundsätzlich zu unterscheiden, gegenüber wem die übernehmende Körperschaft tätig wird:

- a. Ist die Körperschaft hinsichtlich ihrer Tätigkeit, die sie im Wege der Delegation übernommen hat, gegenüber der abgebenden Körperschaft berechtigt und verpflichtet, erbringt sie regelmäßig eine Leistung für diese Körperschaft. Die Ausgleichszahlungen stellen insoweit dann das Entgelt dar. Im Falle der Nachhaltigkeit erfüllt die übernehmende Körperschaft alle Merkmale des allgemeinen Unternehmerbegriffs i. S. des § 2 Abs. 1 UStG und ist nur unter den Voraussetzungen des § 2b UStG von der Unternehmereigenschaft ausgenommen.
- b. Ist die übernehmende Körperschaft (Stadt Ahaus) hinsichtlich der übernommenen Tätigkeit ausschließlich gegenüber dem Bürger berechtigt und verpflichtet, erbringt sie keine Leistung für die abgebende Körperschaft. Denn alle Aktivitäten der übernehmenden Körperschaft dienen wegen des Übergangs der Aufgabenträgerschaft der Erfüllung eigener Aufgaben und stellen deshalb keine Tätigkeit gegenüber der anderen (deligierenden) Körperschaft dar.

Die übernehmende Körperschaft erbringt in diesen Fällen umsatzsteuerliche Leistungen – wenn überhaupt – nur gegenüber dem Bürger. Die von der abgebenden Körperschaft gewährten Ausgleichszahlungen sind dann, sofern im Einzelfall kein Entgelt von dritter Seite anzunehmen ist, nicht umsatzsteuerbar nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 UStG.

Anders ist der Sachverhalt zu beurteilen, wenn die beteiligten Körperschaften die Übernahme der Aufgabe und die Ausgleichszahlungen in einem gegenseitigen Vertrag vereinbaren, weil bei derartigen Verträgen grundsätzlich von einem Leistungsaustausch auszugehen ist (Abschn. 1.1 Abs. 1 Satz 4 UStAE). Der gegenseitige Vertrag überlagert dann die Wirkungen der Delegation und die übernehmende Körperschaft ist nur unter den Voraussetzungen des § 2b UStG von der Unternehmereigenschaft ausgenommen.

2. Mandatierung

Bei der mandatierenden Zusammenarbeit wird eine andere Körperschaft (z. B. kommunale Anstalt, Gemeindeverwaltungsverband, Landkreis) mit der Durchführung einer öffentlichen Aufgabe beauftragt. Im Gegensatz zur Delegation findet kein Zuständigkeitswechsel statt; sämtliche Rechte und Pflichten in Bezug auf die Aufgabe bleiben vielmehr weiterhin beim bisherigen Aufgabenträger. Die mandatierte Körperschaft (Stadt Ahaus) erfüllt somit nicht eigene Aufgaben, sondern diejenigen eines anderen Verwaltungsträgers.

Zur Finanzierung der übernommenen Tätigkeiten erhält sie von der auftraggebenden Körperschaft regelmäßig Umlagen, Kostenerstattungen und andere Zahlungen, die sich nach der voraussichtlichen oder tatsächlichen Inanspruchnahme bemessen. Umsatzsteuerlich liegt deshalb grundsätzlich ein Leistungsaustauschverhältnis im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 1 UStG zwischen der aufgabenwahrnehmenden Körperschaft und der auftraggebenden Körperschaft vor. Im Falle der Nachhaltigkeit erfüllt die mandatierte Körperschaft alle Voraussetzungen des allgemeinen Unternehmerbegriffs in § 2 Abs. 1 UStG und ist nur unter den engen Voraussetzungen des § 2b UStG von der Unternehmereigenschaft ausgenommen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit für die Frage der Unternehmereigenschaft nach den §§ 2, 2b UStG maßgebend ist, wer als Rechtsträger Leistungen im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 1 UStG bewirkt. Ob diese Leistungen infolge einer Delegation oder Mandatierung erbracht werden, spielt für die Beurteilung der Unternehmereigenschaft nach den §§ 2, 2b UStG keine Rolle. Ob die einzelnen Tätigkeiten zwischen den Körperschaften und/oder dem Bürger in der Folge auch steuerpflichtig sind, ist anhand der Vorschriften des § 2b UStG zu prüfen und zu beurteilen.

Die Leistung der Stadt Ahaus für die Gemeinden Heek, Legden und Schöppingen werden als „Delegation“ bewertet. Insofern liegt kein Leistungsaustausch vor und die Leistungen sind damit nicht umsatzsteuerpflichtig. Die überlagernde öffentlich-rechtliche Vereinbarung sollte aus den dargelegten Gründen zum 01.01.2023 entsprechend klarstellend angepasst und mit einer rechtssicheren Umsatzsteuerklausel versehen werden.

Falls sich aus einer dennoch möglicherweise anderslautenden Beurteilung heraus doch eine Steuerpflicht ergibt, dürften diese Beträge dann von den beteiligten Kommunen entsprechend nachgefordert werden. Das Risiko, dass möglicherweise eine Umsatzsteuerverpflichtung entsteht, schätzt das von der Stadt Ahaus beauftragte Fachbüro nach Prüfung bei der „Delegation von Aufgaben“ aber als sehr gering ein.

Die Bezirksregierung Münster hat der Stadt Ahaus auf ihren Antrag hin mit Schreiben vom 22. Juni 2022 eine Umsatzsteuerbefreiung für den Musikschulunterricht in der Musikschule der Stadt Ahaus gem. §4 Nr. 21 a) bb) UStG bescheinigt.

B) Einheitliche Entgelt-Regelungen

Unmittelbare Leistungsempfänger/innen der Musikschule der Stadt Ahaus sind die Musikschüler*innen. Dies gilt auch in den Fällen einer „Delegation“ über die öffentlich-rechtliche Vereinbarung aus den beteiligten Gemeinden (s. Ausführungen zu A.).

Die Musikschule der Stadt Ahaus ist nach § 8 Gemeindeordnung NRW (GO NRW) eine öffentliche Einrichtung. Gemäß § 8 Abs. 2 GO NRW sind alle Einwohner*innen der Gemeinde im Rahmen des geltenden Rechts berechtigt, die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde zu benutzen. Das Recht zur Benutzung vermittelt damit einen öffentlich-rechtlichen Zulassungsanspruch.

Für Einwohner*innen anderer Gemeinden besteht für die Stadt Ahaus daher grundsätzlich zunächst ein Ablehnungsrecht in Bezug auf eine Benutzung. Im Rahmen der „Delegation“ der Aufgabe Musikschule durch die Gemeinden Heek, Legden und Schöppingen auf die Stadt Ahaus und deren Musikschule durch die geschlossene öffentlich-rechtliche Vereinbarungen zwischen der Stadt Ahaus und den Gemeinden Heek, Legden und Schöppingen über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Musikschulwesens vom 9.12.2003 (ÖRV) werden Einwohner*innen der beteiligten Gemeinden den Ahauser Einwohner*innen gleichgestellt. Ein gesondertes Ablehnungsrecht oder ein anderes, als das in der Entgeltordnung der Musikschule der Stadt Ahaus geregelte Entgelt, ist rechtlich damit durch die überlagernde Wirkung der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung nicht zulässig.

Mit Hinweis auf Artikel 28 Abs. 2 und 3 Abs. 1 des Grundgesetzes muss das im § 6 Abs. 3 des Kommunalabgabengesetzes (KAG) verankerte Äquivalenzprinzip zwingend analog angewendet und beachtet werden; d.h. es müssen für leistungsentsprechende Entgelte und Gebühren gleiche Regelungen für alle Benutzungsverhältnisse und gleiche Lasten für alle Nutzer*innen gelten; ein differenzierendes Ausweichen in anderslautende privatrechtliche Regelungen für einzelne Nut-

zergruppen ist damit schlussendlich nicht zulässig.

Das Bundesverwaltungsgericht hat sich in seinem Beschluss vom 30.01.1997 (Az.: 8 NB 2.96) mit der Frage der Zulässigkeit einer grundsätzlichen Differenzierung von Musikschulgebühren befasst. Der Tenor des Beschlusses lautet:

1. Es verstößt nicht gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, wenn in einer kommunalen Satzung (gleichbedeutend auch in einer Entgeltordnung) für den Besuch einer - nicht kostendeckend betriebenen - Musikschule Einheimische eine um einen Zuschuss der Gemeinde abgesenkte Gebühr (Anm.: bzw. ein abgesenktes Entgelt) bezahlen müssen.
2. Art. 28 Abs. 2 GG gestattet jedenfalls bei Einrichtungen ohne Benutzungszwang die Gewährung eines auf die Einwohner der Gemeinde beschränkten Zuschusses der Gemeinde zu den - einheitlich festgesetzten und kalkulierten - Benutzungsgebühren, wenn dadurch das (landesrechtliche) Kostenüberschreitungsverbot und der Äquivalenzgrundsatz nicht verletzt und keine direkte Subventionierung der einheimischen Benutzer durch die Auswärtigen bewirkt wird.

Ein Abschlag / eine Subventionierung der Entgelte für alle Musikschüler*innen der eigenen Gemeinde wäre damit grundsätzlich rechtlich und tatsächlich möglich, nicht aber eine zusätzliche, äquivalenzübersteigernde Belastung von auswärtigen Musikschüler*innen. Alle Musikschüler*innen gelten beim Delegationsmodell grundsätzlich als örtliche Musikschüler*innen. Schüler*innen aus umliegenden Gemeinden sind den Ahauser Musikschüler*innen gleichgestellt. Damit ist bei der Entgelthöhe eine unterschiedliche Belastung der Eltern weder zulässig noch möglich.

Unzulässige Sonderregelungen in einzelnen Gemeinden können die grundsätzliche Umsatzsteuerbefreiung der Musikschule gefährden und damit eine Umsatzsteuerpflicht auslösen. Die Stadt Ahaus muss daher gemeinsam mit den beteiligten Gemeinden ein rechtssicheres einheitliches Entgeltsystem für alle Schüler/-innen der Musikschule umzusetzen.

Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung soll nach Beschluss durch die Räte der beteiligten Kommunen zum 1. Januar 2023 in Kraft treten und die bisherige Vereinbarung ablösen.

Finanzielle Auswirkungen

☐ Ja ☒ Nein

Prüfung der Umwelt- und Klimarelevanz

☒ keine ☐ positiv ☐ teils/teils ☐ negativ

Anlagen

Anlage 01: Entwurf Neufassung der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zwischen der Stadt Ahaus und den Gemeinden Heek, Legden und Schöppingen über die interkommunale Zusammenarbeit im Bereich der Aufgabe Musikschule zum 01.01.2023