



Federführung: Fachbereich Finanzen und Beteiligungen

Vorlage

Auskunft erteilt: Herr Wulf
Telefon: 02521 29-200

2016/0232
öffentlich

Optionserklärung gemäß § 27 Absatz 22 des Umsatzsteuergesetzes zur Anwendung der Umsatzsteuerpflicht aufgrund einer gesetzlichen Neuregelung

Beratungsfolge:

Haupt- und Finanzausschuss
25.10.2016 Beratung

Rat der Stadt Beckum
27.10.2016 Entscheidung

Beschlussvorschlag:

Sachentscheidung

1. Die Abgabe einer Optionserklärung gemäß § 27 Absatz 22 Satz 3 des Umsatzsteuergesetzes zur weiteren Anwendung der Besteuerung nach § 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 ausgeführten Leistungen bis zum 31. Dezember 2016 wird beschlossen.
2. Bürgermeister Dr. Strothmann wird ermächtigt, die Optionserklärung zu widerrufen, sofern die vorzeitige Anwendung des neuen Umsatzsteuerrechts für die Stadt Beckum als vorteilhaft eingestuft wird.

Kosten/Folgekosten

Es entstehen Personal- und Sachkosten, die dem laufenden Verwaltungsbetrieb zuzuordnen sind.

Finanzierung

Es entstehen keine zusätzlichen Auswirkungen auf den städtischen Haushalt.

Begründung:

Rechtsgrundlagen

Gemäß § 41 Absatz 1 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen ist der Rat der Stadt Beckum für alle Angelegenheiten zuständig, für die das Gesetz nichts anderes bestimmt.

Demografischer Wandel

Aspekte des demografischen Wandels sind nicht zu beachten.

Erläuterungen

Ausgangslage

Der Deutsche Bundestag hat in seiner Sitzung am 24. September 2015 über das Steueränderungsgesetz 2015 (Bundesgesetzblatt I Seite 1834) beschlossen, welches am 16. Oktober 2015 im Bundesrat die Zustimmung erhalten hat. Durch dieses Gesetz ergeben sich grundlegende Änderungen für die juristischen Personen des öffentlichen Rechts im Bereich der Umsatzsteuer. Die Reform hat ihre Grundlage im Europarecht, denn die bislang durch § 2 Absatz 3 Umsatzsteuergesetz (UStG) geregelte Unternehmereigenschaft einer juristischen Person des öffentlichen Rechts und die darin enthaltene Verweisung auf das Körperschaftsteuerrecht entspricht nicht den unionsrechtlichen Vorgaben der Mehrwertsteuersystemrichtlinie. Sowohl der Europäische Gerichtshof als auch der Bundesfinanzhof haben in zahlreichen Entscheidungen die Gleichbehandlung der öffentlichen Hand mit Unternehmen in privater Rechtsform gefordert. Der Gesetzgeber hat sich daher entschieden, die Vorschrift des § 2 Absatz 3 UStG aufzuheben und die Unternehmereigenschaft von juristischen Personen des öffentlichen Rechts durch den neu eingefügten § 2 b UStG zu regeln.

Die kommunalen Spitzenverbände haben sich im Zuge der Reform sehr stark dafür eingesetzt, dass im Rahmen der Neuregelung möglichst weite Bereiche des kommunalen Handelns umsatzsteuerbefreit bleiben, zum Beispiel auch die interkommunale Zusammenarbeit, die gerade vor dem Hintergrund von Konsolidierungsmaßnahmen und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen sehr an Bedeutung zugenommen hat. Es wurde auch wiederholt darauf hingewiesen, dass durch die Ausweitung der Steuerpflicht kommunale Leistungen teurer werden würden. Leider wurde den Forderungen des kommunalen Bereichs mit der gesetzlichen Neuregelung nur begrenzt entsprochen.

Bisherige Rechtslage

Nach der bisherigen Rechtslage ergibt sich die Unternehmereigenschaft und damit die Umsatzsteuerpflicht für juristische Personen des öffentlichen Rechts nur dann, wenn sie Umsätze durch Betriebe gewerblicher Art ausführt (§ 2 Absatz 3 UStG).

Wann ein Betrieb gewerblicher Art vorliegt, ist im Körperschaftsteuergesetz (KStG) geregelt. Danach sind Betriebe gewerblicher Art 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 (§ 4 Absatz 1 KStG). Betriebe gewerblicher Art erbringen also wirtschaftliche Tätigkeiten, die unmittelbar im Wettbewerb zu anderen Unternehmen erbracht werden (zum Beispiel der Verkauf von Strom durch Blockheizkraftwerke oder die Durchführung des Stadtmarketings).

Nicht umsatzsteuerpflichtig sind nach der bisherigen Rechtslage Tätigkeiten, die der Ausübung der öffentlichen Gewalt dienen, die sogenannten Hoheitsbetriebe (zum Beispiel die Abwasserbeseitigung), sowie die reine Vermögensverwaltung (zum Beispiel die Beteiligung an einer Kapitalgesellschaft).

Neue Rechtslage

Die neue Rechtslage stellt nun geänderte Anforderungen an die Unternehmereigenschaft einer juristischen Person des öffentlichen Rechts. Die Unternehmereigenschaft wird nun in einem ersten Schritt danach bestimmt, ob die juristische Person des öffentlichen Rechts auf privatrechtlicher Basis oder auf öffentlich-rechtlicher Grundlage handelt.

Handelt sie auf privatrechtlicher Basis, so sind diese Leistungen nun aufgrund der allgemeinen Regelung im § 2 UStG umsatzsteuerpflichtig (zum Beispiel der Verkauf von Tassen mit Stadtwappen in einem Souvenirshop oder der Verkauf von Sachanlagevermögen).

Handelt die juristische Person des öffentlichen Rechts auf öffentlich-rechtlicher Grundlage (zum Beispiel aufgrund einer Satzung), so greift der neu ins Umsatzsteuergesetz eingefügte § 2 b „Juristische Personen des öffentlichen Rechts“. Gemäß Absatz 1 des neuen Paragraphen werden juristische Personen des öffentlichen Rechts unter bestimmten Voraussetzungen grundsätzlich vom Unternehmerbegriff (und damit von der Umsatzsteuerpflicht) ausgenommen. Dies gilt, soweit sie Tätigkeiten ausüben,

- die ihnen im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen und
- sofern die Behandlung als Nichtunternehmer nicht zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führt.

Wann größere Wettbewerbsverzerrungen nicht vorliegen, wird – nicht abschließend – in den Absätzen 2 und 3 des § 2 b UStG geregelt. Der Absatz 3 behandelt dabei die Fälle der interkommunalen Zusammenarbeit beziehungsweise der sogenannten Beistandsleistungen.

Übergangsregelung

Der Gesetzgeber ermöglicht den juristischen Personen des öffentlichen Rechts ein Wahlrecht hinsichtlich der zeitlichen Anwendung des § 2 b UStG. Es besteht die Möglichkeit, einmalig bis zum 31. Dezember 2016 dem Finanzamt zu erklären, dass die Anwendung des § 2 Absatz 3 (alte Rechtslage) in der am 31. Dezember 2015 geltenden Fassung auf sämtliche nach dem 31. Dezember 2016 und vor dem 1. Januar 2021 ausgeführten Leistungen gewünscht wird. Innerhalb dieses Zeitraums besteht dann die Möglichkeit, sich auf den Umstieg auf das neue Recht vorzubereiten.

An diese Erklärung ist die juristische Person des öffentlichen Rechts allerdings nicht zwingend bis Ende 2020 gebunden, denn sie kann jederzeit mit Wirkung vom Beginn eines auf die Abgabe folgenden Kalenderjahres widerrufen werden (§ 27 Absatz 22 UStG). Ein solcher Widerruf wäre dann sinnvoll, wenn in den nach neuem Recht umsatzsteuerbaren Bereichen erhebliche Eingangsumsätze mit entsprechendem Vorsteuerabzug erwartet werden und die Anwendung des neuen Rechts somit insgesamt günstiger wäre. Ist der Widerruf allerdings einmal erklärt, ist eine Rückkehr zum alten Recht ausgeschlossen.

Konsequenzen

Durch die neue gesetzliche Regelung ergeben sich Tatbestände, die bisher nicht umsatzsteuerpflichtig waren, nun aber der Umsatzsteuer zu unterwerfen sind. Es muss daher geklärt werden, in welchem Umfang diese Tatbestände konkret bei der Stadt Beckum anfallen. Das bedeutet, dass die Verwaltung für jede Einnahme die Frage klären muss, auf welcher Grundlage beziehungsweise für welche Leistung sie vereinnahmt wird. Außer einer solchen „Einnahmeninventur“ sollte gleichzeitig auch eine „Vertragsinventur“ erfolgen, ge-

rade vor dem Hintergrund, dass das Umsatzsteuerrecht neben der typischen Gegenleistung in Geld zusätzlich noch den Fall kennt, in dem die Gegenleistung ihrerseits in einer Lieferung oder sonstigen Leistung besteht. Zudem sollten die Verträge der interkommunalen Zusammenarbeit bezüglich der neuen gesetzlichen Anforderungen geprüft werden. Auch eine Analyse der Investitionsplanung auf die Vor- und Nachteile bei der Anwendung der neuen Rechtslage sollte durchgeführt werden.

Die rechtssichere Anwendung der neuen Rechtslage ist jedoch mangels hinreichender Vorgaben und Anwendungsbestimmungen der Finanzverwaltung bisher noch nicht möglich. Das neue Gesetz enthält zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe, zu deren Auslegung die Finanzverwaltung ein Anwendungsschreiben des Bundesfinanzministeriums angekündigt hat. Dieses liegt bis dato leider noch nicht vor. Es ist auch nicht damit zu rechnen, dass dieses noch vor dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes veröffentlicht wird. Auch der Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen weist im Schnellbrief 111/2016 vom 28. April 2016 darauf hin, dass die Neuregelung mit einer Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe operiert, die zum jetzigen Zeitpunkt auch nach gewissenhafter Gesetzeslektüre interpretatorische Unschärfen kaum vermeiden lassen.

Die Verwaltung sieht sich daher derzeit nicht in der Lage, eine detaillierte Übersicht über die Rechtsfolgen bei Anwendung der neuen Rechtslage zu erstellen. Somit sind auch die sich ergebenden finanziellen Mehr- oder Minderbelastungen des neuen Umsatzsteuerrechts zum jetzigen Zeitpunkt nicht absehbar.

Weitere Vorgehensweise

Die Verwaltung schlägt vor, aufgrund der zuvor dargestellten unsicheren Auswirkungen des neuen Rechts von der Übergangsregelung Gebrauch zu machen. Die Kämmerer aller Städte und Gemeinden im Kreis Warendorf sowie der Kreiskämmerer haben zudem abgestimmt, dass kreisweit entsprechend einheitlich verfahren werden soll. Deshalb sollen in den kommenden Wochen kreisweit entsprechende Beschlüsse der Räte eingeholt beziehungsweise der Kreistag über die Abgabe der Optionserklärung informiert werden. Diese kreisweit einheitliche Vorgehensweise ist aufgrund zahlreicher interkommunaler Kooperationen und Zusammenarbeit zwischen den Städten des Kreises (horizontal) beziehungsweise zwischen Gemeinden und Städten einerseits und Kreisverwaltung andererseits (vertikal) zudem erforderlich, um in den Fällen gemeinschaftlicher Aufgabenerledigung oder wechselseitiger Leistungserbringung eine einheitliche Anwendung des geltenden Umsatzsteuerrechts zu gewährleisten.

Daher wird vorgeschlagen, die Option gemäß § 27 Absatz 22 UStG in Anspruch zu nehmen.

Die Übertragung der Kompetenz zum Widerruf der Optionserklärung auf Bürgermeister Dr. Strothmann wird empfohlen, da – nach Klärung der noch offenen Rechtsfragen und Bewertung der vorliegenden steuerlichen Fallkonstellationen – eine schnelle Umsetzung des neuen Umsatzsteuerrechtes noch vor dem Jahr 2021 gewährleistet werden kann.

Anlage(n):

Schnellbrief vom 28. April 2016 des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen