



DSTGB

Deutscher Städte-
und Gemeindebund

Position

DER AUTOR

Dr. Gerd Landsberg

ist Geschäftsführendes
Präsidialmitglied des Deutschen
Städte- und Gemeindebundes.

Der Deutsche Städte- und
Gemeindebund vertritt die Interessen
der Kommunalen Selbstverwaltung der
Städte und Gemeinden in Deutschland
und Europa. Über seine Mitglieds-
verbände repräsentiert er rund 11.000
Kommunen in Deutschland.

Mitgliedsverbände

- Bayerischer Gemeindetag
- Gemeinde- und Städtebund
Rheinland-Pfalz
- Gemeinde- und Städtebund
Thüringen
- Gemeindetag Baden-Württemberg
- Hessischer Städte- und
Gemeindebund
- Hessischer Städtetag
- Niedersächsischer Städte- und
Gemeindebund
- Niedersächsischer Städtetag
- Saarländischer Städte- und
Gemeindetag
- Sächsischer Städte- und
Gemeindetag
- Schleswig-Holsteinischer
Gemeindetag
- Städte- und Gemeindebund
Brandenburg
- Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen
- Städte- und Gemeindebund Sachsen-
Anhalt
- Städte- und Gemeindetag
Mecklenburg-Vorpommern
- Städtebund Schleswig-Holstein
- Städtetag Rheinland-Pfalz

STATEMENT ZUR UMSATZSTEUERPFLICHTIGKEIT

Keine Umsatzsteuer bei kommunalen Kooperationen!

Zusatzbelastung für BürgerInnen vermeiden

Wegen vielerorts zurückgehender Einwohnerzahlen fällt es immer mehr Städten und Gemeinden schwer, die notwendigen Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger schnell, effizient und preiswert zu erbringen. Hier haben sich Kooperationen zwischen den Gemeinden bewährt, wie zum Beispiel beim Winterdienst, bei der Grünpflege oder bei der Kinderbetreuung. Auch gemeinsame Strukturen für den Tourismus, gemeindeübergreifende Verwaltungs- und Organisationsstrukturen oder gemeinsame Ämter sind Erfolgsmodelle. Dieses darf nicht durch Umsatzsteuerpflichten erschwert oder sogar verhindert werden. Es besteht die große Gefahr einer deutlichen und zusätzlichen Belastung der Menschen durch die Hintertür.

Gesetzgebungsverfahren stockt

Bisher ist der sinnvolle Austausch von Leistungen zwischen Kommunen nicht umsatzsteuerpflichtig. **Im Koalitionsvertrag wurde den Kommunen zugesagt, dass diese Rechtslage fortbestehen wird.** Dementsprechend war auch zunächst ein Gesetzesentwurf vorgesehen, der jetzt jedoch auf Eis liegt und derzeit offenbar nicht weiterverfolgt wird. Damit droht auf all diese Leistungen eine 19-prozentige Umsatzsteuer. Diese müssten letztlich die Bürgerinnen und Bürger tragen, ohne dass sie dafür eine bessere Leistung erhalten würden. Nach Schätzungen handelt es sich bundesweit um einen Milliardenbetrag. Gleichzeitig würde das berechnete und richtige Interesse der Kommu-

nen durch mehr Kooperation besser, effizienter und preiswerter zu werden, konterkariert. Das ist nicht hinnehmbar. **Die große Koalition muss das Projekt zügig vorantreiben und den Gesetzesentwurf in den Bundestag bringen. Jahrelang hat die Politik auf Bundes- und Landesebene gerade die finanzschwachen Kommunen aufgefordert, das Institut der Kooperation weiter auszubauen.** Zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse sind Bund und Länder in der Pflicht, auch entsprechende Rahmenbedingungen zu schaffen. Dazu gehört, steuerliche Hindernisse für die interkommunale Zusammenarbeit zu vermeiden.

Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs

Die umsatzsteuerliche Behandlung der öffentlichen Hand ist immer wieder Gegenstand gerichtlicher Verfahren, welche die rechtlichen Verunsicherungen auf diesem Sektor erhöhen. Die jüngste Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs (BFH) hat dabei die Umsatzsteuerpflichtigkeit der öffentlichen Hand erheblich ausgeweitet und geht im Ergebnis davon aus, dass eine juristische Person des öffentlichen Rechts (jPdöR) immer unternehmerisch tätig ist, sofern sie auf privatrechtlicher Grundlage handelt.

Führt diese eine Tätigkeit auf öffentlich-rechtlicher Grundlage (z. B. durch Verwaltungsakt) aus, unterliegt diese der Umsatzsteuer, wenn die Tätigkeit im Wettbewerb zu Privaten erfolgt.



DSTGB

Deutscher Städte-
und Gemeindebund

Position

Auch Beistandsleistungen – also Konstellationen, bei denen eine Kommune einzelne Leistungen für eine andere Kommune gegen Kostenerstattung erbringt – seien steuerpflichtig, sofern es sich um Leistungen handelt, die auch von Privat Anbietern erbracht werden können.

Die Finanzverwaltung ging hier bisher davon aus, dass auf solche Beistandsleistungen Amtshilfegrundsätze Anwendung finden und diese somit nicht umsatzsteuerbar sind.

Erhebliche Auswirkungen auf die öffentliche Zusammenarbeit

Die sogenannten Beistandsleistungen werden in unterschiedlichster Form von den Städten und Gemeinden praktiziert. Solche Unterstützungsleistungen können in Form der Erfüllung hoheitlicher Tätigkeiten, in Form der Erfüllung von Hilfseschäften oder Teilaufgaben erfolgen, die selbst keinen hoheitlichen Charakter haben (z. B. Personalgestellung, Datenverarbeitung). **Gerade für die entgeltlichen Beistandsleistungen und damit auch für die interkommunale Zusammenarbeit hat die Entwicklung in der Rechtsprechung erhebliche Folgen. Im Ergebnis wird die zur Bewältigung der zukünftigen Herausforderungen zwingend gebotene Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Einheiten über den Weg des Umsatzsteuerrechts faktisch unterbunden.**

Nur im Bereich der hoheitlichen Dienste im engeren Sinne wird man regelmäßig nicht von einer Umsatzsteuerpflichtigkeit bei entgeltlichen Beistandsleistungen ausgehen können, soweit Private diese hoheitlichen Dienste schon aus Rechtsgründen nicht erbringen können und daher nicht einmal eine potenzielle Wettbewerbssituation angenommen werden kann.

Kommunale Beistandsleistungen auf dem Prüfstand

Vor dem Hintergrund der unsicheren Rechtslage werden schon jetzt manche Kooperationen, die in der Planung sind, nicht umgesetzt. Viele heute aufgebaute Zusammenarbeitsformen werden im Falle einer Umsatzsteuerpflichtigkeit künftig nicht mehr kostengünstig betrieben werden können. Städte und Gemeinden müssten ihr gesamtes Leistungsspektrum auf steuerbare Leistungen überprüfen.

Folgende Bereiche könnten z. B. betroffen sein:

- Die gemeinsame Personalverwaltung (Beihilfebearbeitung) gegen Kostenerstattung oder Personalgestellungen.
- Kostenerstattungen (Gastschulbeiträge) für den Besuch von Schulen, Volkshochschulen und Musikschulen durch Schüler anderer Gemeinden.
- Die Überlassung der Nutzung der Sporthalle an eine andere Gemeinde für Zwecke des Schulsports.
 - Der gemeinsame Betrieb von Rechen- und Callcentern gegen anteilige Kostentragung (z. B. D115)
 - Der Bauhof der einen Gemeinde erledigt Aufgaben im Gebiet der anderen Gemeinde (z. B. Straßenreinigung und Winterdienst).
- Die Unterstützung einer anderen Gemeinde im Rahmen der Verwaltungsvollstreckung.
 - Die Prüfung der Gemeinden ohne eigenes Rechnungsprüfungsamt durch den Landkreis.

Zahlreiche, mühsam aufgebaute Vereinbarungen über die interkommunale Zusammenarbeit

sind von der aktuellen Rechtsprechung des BFH nachteilig betroffen und damit gefährdet, solange die gesetzliche Klarstellung noch aussteht. Die Verträge müssten angepasst oder neu verhandelt werden.

Alle staatlichen Ebenen sind betroffen

Die potenziell umsatzsteuerpflichtigen Bereiche erstrecken sich über alle staatlichen Ebenen hinweg. Auch Bund und Länder würden bei einer allgemeinen Anwendung der Rechtsprechung durch die Finanzverwaltung oftmals steuerpflichtig. Darunter fällt z. B. die Verwaltungszusammenarbeit

- zwischen dem Bund und seinen verselbständigten Einrichtungen und Beteiligungen (z. B. Personalgestellungen)
- zwischen Bund und Ländern (z. B. Kostenerstattungen im Rahmen der Straßenbauverwaltung der Länder für die Bundesstraßen und Bundesautobahnen)
- zwischen Bund und Kommunen (Kostenerstattungen an die gemeinsamen Einrichtungen im Rahmen der Verwaltung der Arbeitslosenhilfe nach dem SGB II)
- zwischen Ländern (z. B. IT-Dienstleister der Länder, Kostenerstattungsregelungen im Rahmen von Verwaltungsabkommen und Staatsverträgen)
- zwischen Ländern und Kommunen (z. B. Personal- und Sachkostenerstattungen des Landes an die Kommunen für die Wahrnehmung von Aufgaben in den Bereichen Umweltverwaltung, Versorgungsverwaltung, Chemische und Veterinäruntersuchungsämter, Straßenwesen).



DSTGB

Deutscher Städte-
und Gemeindebund

Position

Erhöhte Belastung für die Bürgerinnen und Bürger zu erwarten

Allein bei den kommunalen Kooperationen wird der Umsatzsteueranteil auf mindestens eine Milliarde Euro geschätzt. Mit der Umsatzsteuerpflichtigkeit einher geht zwar die erweiterte Berechtigung zum Vorsteuerabzug. Diese kann allerdings nur bei entsprechenden Investitionsvolumen genutzt werden. Bei kommunalen Tätigkeiten, die weniger investiv als personalintensiv sind, dürften die Vorteile der erweiterten Vorsteuerabzugsberechtigung dagegen relativ gering bleiben.

Gerade Beistandsleistungen sind aber durch einen hohen Personalanteil geprägt. Hinzu kommt der mit der Ausweitung der Umsatzsteuerpflichtigkeit einhergehende, dauerhaft deutlich erhöhte Personal- und Verwaltungsaufwand.

Steuermehraufwand frisst Synergieeffekte auf

Kooperationsleistungen würden aber nicht nur verteuert, eine Umsatzsteuerpflichtigkeit würde regelmäßig auch zu deren Unwirtschaftlichkeit führen. Denn **Synergieeffekte in Höhe des Steuermehraufwandes lassen sich durch eine Zusammenarbeit regelmäßig nicht erwirtschaften.**

Das Ergebnis ist absurd: für die einzelne Gemeinde stellt sich die Eigenerbringung der Leistung wirtschaftlicher dar als die gemeinsame Erbringung in Kooperation mit anderen Gemeinden. **Übernimmt z. B. jede Gemeinde nur für sich allein den Winterdienst fällt keine Umsatzsteuer an, fährt aber der Schneepflug der einen Gemeinde in die andere Gemeinde besteht plötzlich eine Umsatzsteuerpflicht.** Das Interesse und die Bereitschaft der Kommunen, die Instrumente interkommunaler

Zusammenarbeit auch in Zukunft zu nutzen, werden vor diesem Hintergrund deutlich abnehmen und die interkommunale Zusammenarbeit insgesamt erheblich an Attraktivität einbüßen.

Privatisierungsdebatte ist fehl am Platz

Die gemeinsame Wahrnehmung von Aufgaben und die wechselseitige Beauftragung und Unterstützung sind ein fester Bestandteil der staatlichen Organisationspraxis. **Beistandsleistungen dienen dazu, mehreren Kommunen obliegende Pflichten gemeinsam wahrzunehmen. Die interkommunale Zusammenarbeit steht somit gerade nicht im Wettbewerb zu Privaten.** Vielmehr handelt es sich um eine Form der innerstaatlichen Aufgabenorganisation und Dienstleistungserbringung, was von der europäischen Rechtsprechung im Vergaberecht längst anerkannt ist.

Insofern geht es bei der Frage der Umsatzsteuerpflichtigkeit auch nicht um die ordnungspolitische Debatte „Privat oder Staat“, sondern allein darum, ob zwei Kommunen zusammenarbeiten dürfen oder ob sie es künftig aus steuerlichen Gründen wieder alleine machen müssen. Dies steht im Widerspruch zu allen bisherigen Anstrengungen von Bund, Ländern und Kommunen, durch verstärkte Verwaltungszusammenarbeit das bestehende Leistungsspektrum auch weiterhin finanzierbar zu halten.

Bund muss Einfluss auf EU-Ebene geltend machen

Die EU überarbeitet aktuell die EU-Mehrwertsteuersystemrichtlinie. Auch hier muss gelten: Die öffentliche Hand darf sich für die gemeinsame Erledigung öffentlicher Aufgaben nicht selbst besteuern. Dadurch würden die Angebote für

die Bürgerinnen und Bürger zwar teurer, aber nicht besser. Die Kommunen in Deutschland erwarten vom Bund, dass er sein politisches Gewicht in die Verhandlungen einbringt und sich mit Nachdruck gegenüber der EU-Kommission für eine Einbeziehung der kommunalen Zusammenarbeit einsetzt. Es kann nicht angehen, dass die öffentliche Zusammenarbeit in Deutschland aufgrund unserer föderalen Strukturen steuerrechtlich anders behandelt wird als in den zentralistisch aufgebauten EU-Mitgliedstaaten.

Zusagen im Koalitionsvertrag einhalten – Gesetzesvorhaben jetzt vorantreiben!

Die Kommunen erwarten, dass der Bund sein Gesetzesvorhaben auf nationaler Ebene jetzt vorantreibt und die im Koalitionsvertrag gemachte Zusage, wonach die interkommunale Zusammenarbeit umsatzsteuerrechtlich nicht erschwert, sondern freigestellt werden soll, umgesetzt wird.

Der Hinweis, man müsse die Änderung der Mehrwertsteuersystemrichtlinie auf europäischer Ebene abwarten, trägt nicht. Erfahrungsgemäß kann es bis zu einer Änderung dieser Richtlinie noch sehr lange dauern. Der derzeitige Schwebezustand bei der Umsatzbesteuerung würde damit ebenfalls fortbestehen. Im Übrigen ist man bei anderen Vorhaben, wie zum Beispiel der PKW-Maut, ja offenbar auch bereit, einen etwaigen Konflikt mit der Europäischen Kommission durchzustehen.

Berlin, 03. März 2015