

Der Bürgermeister

Beratungsdrucksache

Gremium	Sitzungsdatum	
Ausschuss für Haushaltsüberwachung und Bürgerhaushalt	02.11.2016	
Hauptausschuss	30.11.2016	
Stadtverordnetenversammlung	15.12.2016	

Beratungsgegenstand

Neuregelung der Umsatzsteuerpflicht bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts; hier: Abgabe der Optionserklärung zu § 2b Abs. 22 UStG

Sachverhalt:

Die Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand beschäftigt insbesondere die Rechtsprechung seit Jahren. Im bundesdeutschen Umsatzsteuerrecht war für eine potenzielle Umsatzsteuerpflicht das Vorliegen eines Betriebes gewerblicher Art (BgA) maßgeblich. Die ausschließliche Vermögensverwaltung und der Hoheitsbetrieb unterlagen nicht der Umsatzsteuer.

Seit dem 01.01.2016 gelten die Regelungen des Steueränderungsgesetzes 2015. Darin wurde die Umsatzbesteuerung von juristischen Personen des öffentlichen Rechts (jPdöR) vom Gesetzgeber aufgrund europäischer Vorgaben grundlegend reformiert. Auf europäischer Ebene wurde vordergründig der Gedanke des Wettbewerbs in die Entscheidung möglicher Umsatzsteuerpflicht einbezogen und der Unternehmereigenschaft zugrunde gelegt.

Unternehmer gemäß § 2 Absatz 1 UStG ist, wer eine gewerbliche oder berufliche Tätigkeit selbständig und nachhaltig zur Erzielung von Einnahmen ausübt. Unter dieser Voraussetzung waren nach bisheriger Rechtslage (§ 2 Absatz 3 UStG in der bis zum 31.12.2015 geltenden Fassung) Tätigkeiten einer jPdöR im Wesentlichen nur steuerbar und ggf. steuerpflichtig, soweit sie im Rahmen eines Betriebes gewerblicher Art (BgA) angesiedelt waren (§ 2 Abs. 3 UStG). Hierbei erfolgte die Anbindung des Umsatzsteuerrechts an das Körperschaftsteuergesetz (BgA gemäß § 4 KGSt).

Mit dem Steueränderungsgesetz 2015 wurde § 2 Abs. 3 UStG aufgehoben und § 2b UStG eingeführt. Die Neuregelung zur Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand ist zurückzuführen auf Urteile des Europäischen Gerichtshofes und des Bundesfinanzhofes, die die Problematik der Wettbewerbsverzerrung durch die Nichtbesteuerung der öffentlichen Hand thematisieren, da die bisherigen Regelungen nicht im Einklang mit dem Art. 13 der europäischen Mehrwertsteuersystemrichtlinie (MwStSyst-RL) stehen.

Nach dem neuen § 2b UStG werden jPdöR vereinfacht dargestellt nur noch dann nichtunternehmerisch tätig, wenn sie in Ausübung öffentlicher Gewalt (hoheitlich) handeln und eine Behandlung als Nichtunternehmer nicht zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führt. Wann eine größere Wettbewerbsverzerrung u.a. nicht anzunehmen ist, wird beispielhaft in § 2b Abs. 2 und 3 UStG aufgeführt (z.B. geringfügige Tätigkeiten und bestimmte Kooperationsleistungen). Unabhängig von einer möglichen Wettbewerbsverzerrung führen Tätigkeiten auf privatrechtlicher Grundlage nach der Neuregelung stets zur Unternehmereigenschaft der jPdöR.

Dies bedeutet unter anderem, dass die Vermögensverwaltung, Beistandsleistungen und Hilfgeschäfte zukünftig umsatzsteuerbar sind und die bisher geltende Umsatzgrenze von 30.678 € für Betriebe gewerblicher Art nicht mehr relevant ist.

Diese Gesetzesänderung hat für die jPdöR erhebliche Bedeutung und gilt grundsätzlich bereits für die Umsätze, die ab dem 01.01.2017 getätigt werden. Um jedoch einen geordneten Wechsel in das neue Besteuerungssystem zu ermöglichen und z.B. Regelungen (Satzungen, Verträge usw.) oder die organisatorischen Strukturen auf die geänderte Rechtslage anzupassen, hat der Gesetzgeber in § 27 Abs. 22 UStG eine vierjährige Übergangsregelung geschaffen.

Danach können jPdöR eine Optionserklärung bei dem für sie zuständigen Finanzamt abgeben und damit längstens bis zum 31.12.2020 weiterhin nach alter Rechtslage (§ 2 Abs. 3 UStG in der am 31.12.2015 geltenden Fassung) besteuert werden. Diese Optionserklärung muss spätestens bis zum 31.12.2016 (Ausschlussfrist) beim zuständigen Finanzamt eingehen.

Danach kann die Erklärung und der damit verbundene Wechsel nur für die jPdöR in ihrer Gesamtheit erklärt werden; sie kann insbesondere nicht auf einzelne Tätigkeitsbereiche oder Leistungen beschränkt werden.

Sollte sich nach Abgabe der Optionserklärung jedoch herausstellen, dass die Neuregelung (§2b UStG) für die Besteuerung der jPdöR günstiger ist, ist ein Widerruf der Optionserklärung grundsätzlich auch rückwirkend zum Beginn eines auf die Abgabe folgenden Kalenderjahres möglich. Nach einem Wechsel zum neuen Recht ist ein erneuter Wechsel zum alten Recht nicht möglich.

Mit dem grundlegenden Systemwechsel der Besteuerung der öffentlichen Hand und den damit verbundenen Unklarheiten im Hinblick auf die Abgrenzung zwischen privat- und öffentlich-rechtlichem Handeln sowie der verwendeten Begrifflichkeiten sind die finanziellen, personellen und organisatorischen Auswirkungen auf die Stadt Fürstenwalde/Spree derzeit nicht zu konkretisieren. Ein Schreiben des Bundesministeriums für Finanzen (vom 28.09.2016) sollte hier Klarheit zur Anwendung des § 2b UStG bringen, lässt jedoch auch weiterhin Fragen offen.

Im Hause ist bisher davon ausgegangen worden, dass die Abgabe der Optionserklärung gegenüber dem Finanzamt durch die Verwaltung ausreicht. Diskussionen im Städte- und Gemeindebund zur Thematik haben gezeigt, dass vielfach die Entscheidung zur Ausübung der Option durch einen Beschluss der Gemeindevertretung herbeigeführt wurde.

Die Verwaltung schlägt vor, vorgenannte Optionserklärung gegenüber dem Finanzamt abzugeben. In den folgenden Monaten ist eine Bestandsaufnahme durchzuführen mittels derer Tätigkeiten bzw. Leistungen festzustellen sind, die im Hinblick auf die Anwendung des § 2b UStG relevant sind. Zur entsprechenden Bewertung gehört auch eine abgeschlossene Haushaltsplanung für das Jahr 2017, um festzustellen zu können, welche Vorsteuerbeträge im Verhältnis zur anfallenden Umsatzsteuer entstehen. Ein erster Check lässt nicht erkennen, dass größere Vorsteuerbeträge anfallen werden, die auch unter Anwendung des § 2 Abs. 3 UStG abzugsfähig wären, so dass nach dem derzeitigen Erkenntnisstand eine Anwendung des § 2b UStG zum 01.01.2017 für die Stadt Fürstenwalde/Spree nicht vorteilhaft erscheint. Vielmehr werden mehrere kleine Tätigkeiten durch die Anwendung des § 2b UStG umsatzsteuerrechtlich relevant. Dies hat zur Folge, dass ein großer Verwaltungsaufwand entsteht. Bei diesen Tätigkeiten ist das Einsparungspotential hinsichtlich etwaiger Vorsteuerbeträge aber eher gering. Insofern sollte das Wahlrecht hinsichtlich der zeitlichen Anwendung des neuen § 2b UStG nach § 27 Abs. 22 S. 3 UStG daher dahingehend ausgeübt werden, dass die derzeitige

Rechtslage nach § 2 Abs. 3 UStG noch bis zum 31.12.2020 beibehalten werden kann. Folgende weitere Gründe sprechen ebenfalls für die Ausübung der Option:

- Je nach Tätigkeitsfelder der jPdöR nimmt die Bestandaufnahme (Einnahmen- und Vertragsinventur) einige Zeit in Anspruch, u. a. auch weil mit steuerlichen Angelegenheiten weniger vertraute Mitarbeiter/innen der einzelnen Fachämter entsprechend sensibilisiert werden müssen, dass potenziell relevante Sachverhalte überhaupt erkannt und die notwendigen Informationen für eine Prüfung weitergegeben werden.
- Die Ergebnisse der Bestandaufnahme mit zahlreichen Leistungsbeziehungen und Verträgen sowie neu abzuschließende Vereinbarungen erfordern einzelfallbezogene Prüfungen, ob sie die zukünftigen umsatzsteuerlichen Anforderungen berücksichtigen oder rechtliche Anpassungen erforderlich werden.
- Frühzeitig zu erkennen, ob und ggf. wann im Übergangszeitraum ein vorzeitiger Wechsel zur neuen Rechtslage durch Widerruf der Optionserklärung günstiger sein könnte, um bspw. einen Vorsteuerabzug aus hohen Eingangsinvestitionen geltend zu machen, setzt ebenfalls entsprechende Informationen voraus.

Erst auf der Grundlage einer detaillierten Bestandaufnahme und der Prüfungsergebnisse ist es möglich, die erforderlichen Maßnahmen für einen Wechsel zur neuen Rechtslage bis spätestens 31.12.2020 umzusetzen.

Es ist vorgesehen, nach Vorlage des Haushaltsplanes 2017 mit der detaillierten umsatzsteuerlichen Bestandaufnahme (Einnahmen- und Vertragsinventur) zu beginnen.

Eine konkrete Abschätzung der Auswirkungen sowie die erforderlichen organisatorischen und rechtlichen Maßnahmen (z.B. Einrichtung von Haushaltsstrukturen, Berechnung von Entgelten unter Berücksichtigung eines Umsatzsteueraufschlags, Anpassung von Entgeltordnungen und Gebührensatzungen) ist derzeit noch nicht möglich. Zu beachten ist jedoch, dass zum Zeitpunkt des Wechsels auf die neue Rechtslage, spätestens zum 31.12.2020, alle Maßnahmen abgeschlossen sein müssen.

Gleichwohl kann eine Empfehlung, ob und wann ggf. **vor** dem 01.01.2021 ein Wechsel zur neuen Rechtslage erfolgen sollte, im Rahmen der Bestandaufnahme in Verbindung mit der Investitionsplanung der Stadt und der Feststellung, dass die Anwendung der neuen Rechtslage günstiger ist, abgegeben und zum Beschluss vorgelegt werden.

Die Verwaltung wird die Stadtverordnetenversammlung bzw. den Hauptausschuss und den Ausschuss für Haushaltsüberwachung und Bürgerbudget über die ermittelten wesentlichen (Zwischen-)Ergebnisse informieren.

Beschlussvorschlag:

Die Stadtverordnetenversammlung beschließt die schriftliche Abgabe der Optionserklärung zu § 2b UStG (siehe Anlage) bei der zuständigen Finanzbehörde unter Bezugnahme auf die Übergangsvorschrift des § 27 Abs. 22 UStG.

H e n g s t
Bürgermeister
