

Vorlage

Drucksachen-Nr.:	BV/403/2016/II-20
Einreicher:	Der Oberbürgermeister
Verantwortlich für die Umsetzung:	Amt für Stadtfinanzen

Beratungsfolge	Status	Termin	Für	Gegen	Enthaltung	Bestätigung
Dienstberatung des Oberbürgermeisters	nicht öffentlich	08.11.2016				
Ausschuss für Finanzen	öffentlich	16.11.2016				
Stadtrat	öffentlich	07.12.2016				

Titel:

Neuregelung des § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG)

hier: Optionserklärung gem. § 27 Abs. 22 Satz 3 UStG

Beschlussvorschlag:

Der Stadtrat der Stadt Dessau-Rosslau beschließt für Leistungen, die von der Stadt nach dem 31.12.2016, aber vor dem 01.01.2021 erbracht werden, das bisherige Umsatzsteuerrecht gem. § 2 Abs. 3 UStG in der am 31.12.2015 geltenden Fassung – bis zu einem ggf. erfolgenden Widerruf – weiterhin anzuwenden. Die Verwaltung wird beauftragt, alles Notwendige zu veranlassen, damit gemäß § 27 Abs. 22 Satz 3 UStG eine entsprechende Erklärung bis spätestens zum 31.12.2016 gegenüber dem zuständigen Finanzamt abgegeben werden kann.

Gesetzliche Grundlagen:	§ 2b, § 23, § 27 UStG
Bereits gefasste und/oder zu ändernde Beschlüsse:	
Vorliegende Gutachten und/oder Stellungnahmen:	
Hinweise zur Veröffentlichung:	

Relevanz mit Leitbild

Handlungsfeld		Ziel-Nummer
Wirtschaft, Tourismus, Bildung und Wissenschaft	☐	
Kultur, Freizeit und Sport	☐	
Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr	☐	
Handel und Versorgung	☐	
Landschaft und Umwelt	☐	
Soziales Miteinander	☐	

Vorlage nicht leitbildrelevant	☒
--------------------------------	-------------------------------------

Finanzbedarf/Finanzierung:**2016**

11124.5291210	steuerliche Beratungsleistungen	2.000 EUR
---------------	---------------------------------	-----------

2017

11124.529121	steuerliche Beratungsleistungen	3.000 EUR
--------------	---------------------------------	-----------

11124.5012000	Personalaufwand	58.500 EUR
---------------	-----------------	------------

Begründung: siehe Anlage 1

Für den Oberbürgermeister:

Bürgermeisterin

beschlossen im Stadtrat am:

Lothar Ehm
Vorsitzender des Stadtrates

Frank Hoffmann
1. Stellvertreter

Angelika Storz
2. Stellvertreter

Anlage 1:

Mit dem Steueränderungsgesetz 2015 hat der Gesetzgeber die Unternehmereigenschaft von juristischen Personen des öffentlichen Rechts neu definiert. Der deutsche Gesetzgeber hat hiermit Vorgaben des EU-Rechts (Artikel 13 Abs. 1 der Mehrwertsteuersystemrichtlinie) in nationales Recht umgesetzt und damit einen Paradigmenwechsel bei der Besteuerung der juristischen Person des öffentlichen Rechts (jPdöR) eingeleitet.

Generell ist von einer wesentlichen Ausweitung der steuerbaren und steuerpflichtigen Leistungen einer jPdöR auszugehen.

Um den dann geltenden Anforderungen des Umsatzsteuerrechts gerecht zu werden, müssen sich die Kommunen personell, organisatorisch und technisch vorbereiten.

Die Prüfung der Auswirkungen des § 2b UStG ist sowohl personal- als auch zeitintensiv.

Neben der Fragestellung, welche Leistungen zukünftig der Umsatzbesteuerung zu unterwerfen sind, bedarf es der Prüfung der haushaltsmäßigen Auswirkungen sowie der organisatorischen, dv-technischen und personellen Umsetzung.

Die neue Rechtslage tritt grundsätzlich zum 01.01.2017 in Kraft. Das BMF hat mit dem neu eingefügten § 27 Abs. 22 UStG die Möglichkeit eröffnet, durch einmalige, gegenüber dem Finanzamt bis zum 31.12.2016 abzugebende Erklärung zu entscheiden, dass die bisherigen Regelungen des § 2 Abs. 3 UStG in der am 31.12.2015 geltenden Fassung, für sämtliche vor dem 01.01.2021 ausgeführten Leistungen weiterhin gelten.

Die Stadt Dessau-Roßlau kann damit in den Jahren 2017 bis 2020, die für sie im konkreten günstigere Rechtslage der Behandlung im Umsatzsteuerrecht zur Anwendung bestimmen. Die Optionserklärung ist einheitlich für sämtliche von der juristischen Person des öffentlichen Rechts (jPdöR) ausgeübte Tätigkeiten abzugeben. Diese Einheitlichkeit der Behandlung begründet sich einerseits damit, dass der Gesetzgeber eine „Rosinenpickerei“ bewusst verhindern wollte. Das heißt, die jPdöR soll nicht in den für sie günstigeren Fallgestaltungen in den Genuss des Vorsteuerabzugs kommen und in den für sie gegebenenfalls schlechteren Konstellationen der Abfuhr der Umsatzsteuer entgehen können. Zum anderen begründet sich die einheitliche Behandlung der jPdöR auch mit der Grundsystematik des Umsatzsteuerrechts. Anders als im Ertragssteuerrecht, wo jeder Betrieb gewerblicher Art (BgA) für sich steuerpflichtig ist, werden umsatzsteuerrechtlich alle steuerpflichtigen Leistungen eines Steuerpflichtigen i. S. v. § 2 UStG zusammengefasst. Dies wird bereits heute mit der Zusammenveranlagung der Stadt und ihrer Eigenbetriebe praktiziert.

Problemsituation

Aufgrund der durch das neue Recht anstehenden umsatzsteuerlichen Veränderungen kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht beurteilt werden, welche positiven oder negativen finanzwirtschaftlichen Konsequenzen sich durch einen sofortigen Eintritt in das neue Recht zum 01.01.2017 für den städtischen Haushalt ergeben werden.

Diese Problemsituation ergibt sich aus der Tatsache, dass der Stadt Dessau-Roßlau zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht bekannt ist, welche bei ihr **vorhandenen umsatzsteuerlichen Sachverhalte in welchem Umfang** ab dem 01.01.2017 unter die veränderten Tatbestände des neuen Umsatzsteuerrechts fallen werden. Abhängig ist dies einerseits vom Umfang umsatzsteuerpflichtiger Leistungen im

Rahmen der Gesamtheit der bei der Stadt Dessau-Roßlau bestehenden privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Vertragsgrundlagen sowie ihrer inhaltlichen Ausgestaltungen.

Ohne eine Entscheidung für einen vorläufigen Verbleib im alten Recht würden alle Umsätze, die eine privatrechtliche Grundlage haben, ab dem 01.01.2017 umsatzsteuerpflichtig werden; unabhängig davon, ob diese Grundlagen den städtischen Entscheidungsträgern aktuell bekannt sind oder nicht. Durch einen sofortigen Eintritt in das neue Recht entstünden somit für die Stadt Dessau-Roßlau (erhebliche) finanzwirtschaftliche Risiken und Unwägbarkeiten. Auch in der bis zum 01.01.2017 noch verbleibenden Zeit kann diese Problemsituation nicht umfassend und rechtssicher für einen Eintritt in das neue Recht geklärt werden. Ebenfalls sind in diesem Zeitrahmen auch ggf. notwendige (vertragliche) Anpassungsmaßnahmen kaum realisierbar. Die Komplexität und Vielschichtigkeit der zu klärenden Einzelsachverhalte und die Notwendigkeit ihrer steuerlichen Beurteilung werden durch die Tatbestandsveränderungen im neuen § 2 b UStG im Vergleich zum bisherigen Recht deutlich.

Ausgangslage gegenüber dem bisherigen Recht

Nach derzeit geltendem Recht ist die Stadt Dessau-Roßlau gemäß § 2 Abs. 3 Satz 1 UStG nur im Rahmen ihrer Betriebe gewerblicher Art (BgA) - also nur in Ausnahmefällen - unternehmerisch tätig. Die Stadt Dessau-Roßlau ist zukünftig nur dann **nicht** im Sinne des neuen Umsatzsteuerrechtes steuerpflichtig, wenn sie Tätigkeiten ausübt, die ihr im Rahmen der Ausübung öffentlicher Gewalt obliegen und deren Nichtbesteuerung nicht zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führt. Das bedeutet, zukünftig wird die Stadt Dessau-Roßlau nur noch in Ausnahmefällen nicht umsatzsteuerpflichtig sein. Die Umsatzsteuerpflicht wird also gegenüber dem bisher für Kommunen geltenden Umsatzsteuerrecht (erheblich) ausgeweitet. Im Rahmen der neuen Vorschrift des § 2 b UStG ergibt sich diese Ausweitung durch folgende Merkmale bzw. Tatbestände:

- Städtisches Handeln auf **privatrechtlichen Grundlagen** löst immer Umsatzsteuerpflicht aus,
- (grundsätzlich) keine Umsatzsteuerpflicht bei **Ausübung der öffentlichen Gewalt**,
- Steuerpflicht entsteht, auch bei Ausübung der öffentlichen Gewalt, wenn **größere Wettbewerbsverzerrungen** vorliegen,
- keine größeren Wettbewerbsverzerrungen und damit keine Umsatzsteuerpflicht, wenn bei Ausübung der öffentlichen Gewalt **geringe Umsätze** vorliegen,
- keine größeren Wettbewerbsverzerrungen und damit keine Umsatzsteuerpflicht, wenn bei Ausübung der öffentlichen Gewalt **steuerfreie Umsätze** vorliegen,
- Besteuerung/Nichtbesteuerung von **Beistandsleistungen** unter bestimmten Voraussetzungen:

Beistandsleistungen (Amtshilfe), die die Stadt Dessau-Roßlau künftig an eine andere Kommune bzw. an eine andere jPdöR erbringt, bleiben nur dann steuerfrei, wenn die Zusammenarbeit durch „gemeinsame spezifische öffentliche Interessen“ bestimmt wird. Dies ist nur dann der Fall, wenn

- die Leistungen auf langfristigen öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen beruhen,
- die Leistungen dem Erhalt der öffentlichen Infrastruktur und der Wahrnehmung einer allen Beteiligten obliegenden öffentlichen Aufgabe dienen,

- die Leistungen der Stadt Dessau-Roßlau ausschließlich gegen Kostenerstattung erbracht werden (kein Gewinnaufschlag) und
- die leistende Kommune gleichartige Leistungen im Wesentlichen an andere jPdöR erbringt.

Veranlasste Maßnahmen

Ausgehend von der dargelegten Problemsituation untersucht das für die städtischen Steuererklärungen zuständige Steuerbüro die steuerlichen Auswirkungen des neuen § 2b UStG auf die Stadt Dessau-Roßlau. Zielsetzung ist es, die voraussichtlichen finanzwirtschaftlichen Auswirkungen für den städtischen Haushalt festzustellen und zu beurteilen. Es geht um die Beantwortung der Fragen, wie sich die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen durch die Anwendung des neuen § 2b UStG für die Stadt Dessau-Roßlau unter Berücksichtigung jeweils möglicher (gestaltbarer) Vorsteuerabzugsberechtigungen im Vergleich zur gegenwärtigen Rechtslage darstellen werden und welche Anpassungs- und Vorbereitungsmaßnahmen für einen Eintritt in das neue Recht erforderlich werden.

Dabei ist keine ämter- und aufgabenbezogene Betrachtung zielführend, sondern die umsatzsteuerrelevanten verschiedenen Ertragsarten sind gesamtstädtisch zu ermitteln und dafür die notwendigen Ableitungen zu treffen.

In einem ersten Schritt wurden dem Steuerbüro Übersichten zu den relevanten Einnahmearten für eine erste Analyse zur Verfügung gestellt. In einem zweiten Schritt wurden die Ämter gebeten für bestimmte Einnahmearten weitere Zuarbeiten wie z.B. Vertrags- oder Rechtsgrundlagen für die Einnahmeerhebung zu liefern. Für die Frage, inwieweit städtische Einnahmen sowohl nach altem als auch nach neuem Recht umsatzsteuerlich relevant sind, geht es maßgeblich um eine zutreffende **Beschreibung und Abgrenzung** der im Einzelnen **von der Stadt Dessau-Roßlau und ihren Eigenbetrieben erbrachten Leistungen**. Für eine Vielzahl der Einnahmen besteht insoweit die Notwendigkeit, für bisherige Tätigkeits- und Leistungsbeschreibungen weitere Recherchen und Abstimmungsgespräche durchzuführen. Dies wird einen nicht unerheblichen Arbeits- und damit Zeitaufwand erfordern. Dies ist u. a. im Hinblick auf städtische Innenumsätze von Bedeutung, also z.B. bei einem Leistungsaustausch zwischen städtischen Ämtern oder zwischen städtischen Ämtern und städtischen Eigenbetrieben.

Bei Anwendung der neuen Rechtslage sind die Umsatzsteuerpflichten der Stadt Dessau-Roßlau und ihre damit verbundenen Vorsteuerabzugsberechtigungen maßgeblich von privatrechtlichen bzw. öffentlich-rechtlichen Vertragsgrundlagen abhängig. Hinsichtlich dessen hat sich im Rahmen der bisherigen Maßnahmen zwar ein erster Überblick ergeben. Die Fragen, ob zu den jeweils mitgeteilten Vertragsgrundlagen für erzielte Einnahmen auch tatsächlich und nachweislich Verträge vorliegen und wie diese Verträge sich durch ihre aktuelle **inhaltliche Ausgestaltung** im Einzelnen umsatzsteuerlich für die Stadt Dessau-Roßlau auswirken, muss durch das Steuerbüro im Einzelfall beurteilt werden. Dies ist u. a. auch deshalb notwendig, weil das Umsatzsteuerrecht neben der (typischen) Gegenleistung „in Geld“ zusätzlich noch den Fall kennt, in dem kein Geld fließt, sondern die Gegenleistung ihrerseits in einer Lieferung oder sonstigen Leistung bestehen kann, die der Umsatzsteuerpflicht und der Vorsteuerabzugsberechtigung

unterliegt. Auch im Hinblick auf Umsatzsteuerpflichten aufgrund von Förderungen auf vertraglicher Grundlage sind entsprechende Vertragsanalysen von Bedeutung, um ggf. mögliche „Anpassungsmaßnahmen“ durch entsprechende Vertragsgestaltungen veranlassen zu können.

Die dafür notwendigen Prozesse bedürfen sowohl bei der Analyse als auch bei der Umsetzung einer zentralen Steuerung und Koordinierung und Zusammenführung der notwendigen Informationen.

Darüber hinaus kann bereits heute festgestellt werden, dass die damit verbundene Ausweitung der umsatzsteuerpflichtigen Leistungen für die Stadt Dessau-Roßlau, notwendige Anpassung in der doppischen Buchhaltung, in der Belegbehandlung und einen deutlich höheren Koordinierungsaufwand bei der Erstellung der Unterlagen für das städtischen Steuerbüro, der Abgabe der Steuererklärungen sowie im Rahmen der Betriebsprüfung erfordert. Für die zunehmenden umsatzsteuerpflichtigen Leistungen steigt auch der Buchhaltungsaufwand durch veränderte Abgrenzungsbedingungen und Abschreibungszeiträume.

Darüber hinaus sind neue städtische Leistungen künftig vorab auf ihre umsatzsteuerliche Ausgestaltung hin zu prüfen.

Ausblick

An den Beschluss zur weiteren Anwendung des alten Rechtes ist die Stadt Dessau-Roßlau nicht zwingend bis Ende 2020 gebunden. Gemäß § 27 Abs. 22 Satz 6 UStG kann die Erklärung mit Wirkung zum Ende eines Kalenderjahres widerrufen werden. Erstmals wäre ein solcher Widerruf spätestens am 31.12.2017 mit Wirkung zum 01.01.2018 möglich. Er bezöge sich auf das *gesamte umsatzsteuerliche Unternehmen* der Stadt Dessau-Roßlau. Ist der Widerruf einmal erklärt, ist eine Rückkehr zum alten Recht ausgeschlossen.

Der risikolose Eintritt der Stadt Dessau-Roßlau in das neue Umsatzsteuerrecht erfordert demgemäß eine solide Vorbereitung. Dies sieht auch der Gesetzgeber selbst so, sonst hätte er die großzügige Optionsmöglichkeit zur Ermöglichung einer bis auf Widerruf geltenden Anwendung des alten Rechtes nicht eingeräumt. Die Umsetzung der initiierten Maßnahmen ermöglicht eine solche Vorbereitung.

Der vorgeschlagene Beschluss ermöglicht einen angemessenen Prüfzeitraum und damit die Grundlage für einen risikolosen Eintritt der Stadt Dessau-Roßlau in das neue Umsatzsteuerrecht. Nach Abschluss der initiierten Maßnahmen könnte der jetzt als „Zwischenlösung“ vorgeschlagene Verbleib im alten Recht beim zuständigen Finanzamt widerrufen werden.

Die Umsetzung dieser Aufgabenstellung führt zu temporären und dauerhaften zusätzlichem Aufwand, deshalb wird dafür eine zusätzliche Stelle im Bereich des Amtes für Stadtfinanzen erforderlich.