Umsatzbesteuerung und kommunale Beistandsleistungen

- Positionspapier der Arbeitsgemeinschaft Kommunalpolitik -

Berlin, 27. Januar 2015

Ausgangslage

Interkommunale Zusammenarbeit wird angesichts knapper Kassen und des demografischen Wandels in Zukunft eine immer größere Bedeutung bekommen. Einige kommunale Aufgaben lassen sich im Verbund effektiver erledigen. Viele Aufgaben in der kommunalen Verwaltung lassen sich in einer Hand bündeln, um dadurch sowohl Dienstleistungen gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern als auch interne Verwaltungsaufgaben in Form von Back-Office-Angeboten effizienter zu erledigen. Insbesondere vor dem Hintergrund zunehmender Effizienzanforderungen in der kommunalen Aufgabenerfüllung kommen gegenüber einer Verwaltungsstrukturreform der interkommunalen Zusammenarbeit deutliche Vorteile zu. So ist gerade in den vom demografischen Wandel besonders betroffenen Gebieten die interkommunale Zusammenarbeit unerlässlich, wenn auch hier weiterhin eine bürgernahe Verwaltung und dem Gebot der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse entsprechende öffentliche Daseinsvorsorgeleistungen angeboten werden sollen. In einem zukunftsfähigen System effizienter Verwaltung wird die interkommunale Zusammenarbeit künftig nicht mehr wegzudenken sein. Die bestehenden Strukturen sind hierzu ausreichende Grundlage.

Durch Entscheidungen des Bundesfinanzhofes in zwei Fällen ist es erforderlich geworden, die gesetzlichen Regelungen der umsatzsteuerlichen Behandlung kommunaler Beistandsleistungen neu zu fassen. Ziel muss es sein, für Kommunen und Wirtschaftsunternehmen gleichermaßen eine dauerhafte und rechtssichere Planungsgrundlage auch unter Beachtung der unionsrechtlichen Vorschriften zu schaffen. Dabei geht es nicht mehr nur um die Behandlung interkommunaler Zweckverbände oder interkommunale Zusammenarbeit im Back-Office-Bereich. Es geht letztendlich auch um kommunale Angebote und Leistungen wie die frühkindliche Betreuung oder bundesseitig geförderte Bereiche wie die Umsetzung von D 115 oder des EU-rechtlich geforderten einheitlichen Ansprechpartners. Besonders betroffen sind kleinere Städte und Gemeinden, die Effizienz- und Einsparpotentiale heben bzw. nutzen – aber auch Landkreise und größere Städte, die für (Umland-)Gemeinden Leistungen übernehmen oder miteinander kooperieren.

CDU, CSU und SPD haben im Koalitionsvertrag vereinbart: „Die interkommunale Zusammenarbeit soll steuerrechtlich nicht behindert werden. Wir lehnen daher eine umsatzsteuerliche Belastung kommunaler Beistandsleistungen ab und werden uns – soweit erforderlich – EU-rechtlich für eine umfassende Freistellung solcher Leistungen von der Umsatzsteuer einsetzen."

Eckpunkte einer gesetzlichen Neuregelung

Es bleibt das Ziel, nicht nur national, sondern auch auf europäischer Ebene die Umsatzbesteuerung von Leistungen rechtssicher zu regeln und die Besteuerung der interkommunalen Zusammenarbeit zu vermeiden. Die Bundesregierung ist daher aufgerufen, sich dafür einsetzen, dass die EU-Kommission einen Richtlinienvorschlag zur umsatzsteuerlichen Behandlung der öffentlichen Hand vorlegt. Folgende Aspekte sind sowohl bei einer europäischen als auch einer nationalen Lösung in besonderer Form bei der Neuregelung zu berücksichtigen:

- Keine Besteuerung bislang unbesteuerter hoheitlicher Leistungen
  Der Koalitionsvertrag hat die klare Maßgabe, dass es zu keinen direkten oder versteckten Steuererhöhungen kommen darf. Bislang nicht-umsatzsteuerbare Leistungen, wie etwa die Entsorgung von Abwasser oder von Abfall aus privaten Haushaltungen, müssen auch weiterhin von der Umsatzsteuer befreit sein. Eine solche Besteuerung wäre weder mit EU-Recht vereinbar noch beabsichtigt und war auch zu keiner Zeit Diskussionsgegenstand. Vielmehr könnte eine ausgedehnte Steuerpflicht sogar dazu führen, dass Leistungen zurückgenommen werden und es zu Steuerausfällen käme.

- Absicherung der vertikalen Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften
  Die vertikale Zusammenarbeit im Zweckverband oder zwischen Landkreis und kreisangehörigen Gemeinden muss auch künftig von der Umsatzsteuer befreit bleiben. Leistungen, die umsatzsteuerfrei sind, wenn eine Kommune sie allein erledigt, müssen auch in Zukunft umsatzsteuerfrei sein, wenn sich mehrere Kommunen zur Erledigung dieser Aufgabe zusammenschließen und die Leistungen nicht Dritten anbieten. Die reine Möglichkeit des Wettbewerbes darf nicht als Begründung für eine Umsatzsteuerpflicht gelten.

- Absicherung der Zusammenarbeit im Back-Office-Bereich
  Eine über die Zusammenarbeit bei den nach außen gerichteten öffentlichen Aufgaben hinausgehende Zusammenarbeit von Kommunen und juristischen Personen des öffentlichen Rechts im Back-Office-Bereich bei den binnengerichteten „Existenzaufgaben“ muss weiterhin von der Umsatzsteuer befreit sein.

- Absicherung der Steuerfreiheit kommunaler Zuschüsse an Vereine und öffentliche Einrichtungen
  Kommunale Zuschüsse an öffentliche Einrichtungen wie Musikschule, Volkshochschule, Tourismusförderung müssen auch dann umsatzsteuerfrei bleiben, wenn mit dem Zuschuss eine projektgebundene und damit eine kommunale Erwartungshaltung – somit also eine steuerbare Förderung – verbunden ist. Dies muss auch für vergleichbare Zuschüsse an Vereine gelten.

- Rechtssicherheit für Handeln auf Grundlage öffentlich-rechtlicher Regelungen
  Für Leistungen, die auf Grundlage öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen erbracht werden, droht Rechtsunsicherheit. Es bleibt derzeit unklar, wie Handeln auf Grundlage öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen definiert ist (öffentlich-rechtlicher Vertrag, öffentlich-rechtliche Vereinbarung oder Handeln durch Verwaltungsakt). Spezifische Normen wie z. B. das Verwaltungsverfahrensgesetz sind einzuhalten Es muss geklärt werden, wie für bestimmte Arten von Körperschaften des öffentlichen Rechts (bspw. Kirchen, Kammern usw.), für die keine gesetzlichen Normen bestehen, die Zusammenarbeit geregelt werden kann.

- Wettbewerbliche Betätigung von Kommunen
  Sofern Kommunen, kommunale Zweckverbände oder andere juristische Personen des öffentlichen Rechts Leistungen im Wettbewerb mit privatwirtschaftlichen Unternehmen anbieten, müssen diese Leistungen der Umsatzsteuer unterliegen.

Fazit

Die Arbeitsgemeinschaft Kommunalpolitik der CDU/CSU-Bundestagsfraktion fordert, interkommunale Zusammenarbeit von der Umsatzsteuerpflicht auszunehmen, um sicherzustellen,

dass diese Möglichkeit zur Steigerung der kommunalen Effizienz und zur Erschließung von Einsparpotentialen nicht behindert wird.

Aus der Umsatzsteuerbefreiung kommunaler Beistandsleistungen und interkommunaler Zusammenarbeit darf kein Vorteil im Wettbewerb um Aufträge Dritter entstehen. Die Befürchtungen und berechtigten Interessen des Handwerks sind zu respektieren und zu berücksichtigen. Allerdings sollte die Privatwirtschaft auch berücksichtigen: Interkommunale Zusammenarbeit ist kein Selbstzweck, sondern ein Mittel, um in Zeiten knapper werdender – vor allem finanzieller – Ressourcen ein gleichbleibendes öffentliches Aufgabenspektrum bewältigen zu können.

Eine Umsatzsteuerpflicht für kommunale Beistandsleistungen und damit eine Behinderung interkommunaler Zusammenarbeit führt dazu, dass Kommunen die ihnen übertragenen Aufgaben so gut es geht selber erledigen werden; für die Vergabe dieser Aufgabe an Dritte – also die Privatwirtschaft – stehen keine finanziellen Mittel zur Verfügung. Die Situation der kommunalen Finanzlage wird durch eine Umsatzsteuerpflicht kommunaler Beistandsleistungen weiter verschärft und im Endeffekt die freie Spitze für kommunale Investitionen weiter verringert, worunter wiederum die Privatwirtschaft zu leiden hat.

Von einer Umsatzsteuerbefreiung kommunaler Beistandsleistungen profitieren also sowohl Kommunen als auch die Privatwirtschaft.