

Antrag

der Abgeordneten Horst Meierhofer, Michael Kauch, Angelika Brunkhorst, Birgit Homburger, Christian Ahrendt, Daniel Bahr (Münster), Uwe Barth, Rainer Brüderle, Ernst Burgbacher, Patrick Döring, Jörg van Essen, Ulrike Flach, Otto Fricke, Paul K. Friedhoff, Horst Friedrich (Bayreuth), Dr. Edmund Peter Geisen, Miriam Gruß, Joachim Günther (Plauen), Dr. Christel Happach-Kasan, Heinz-Peter Haustein, Elke Hoff, Dr. Werner Hoyer, Hellmut Königshaus, Gudrun Kopp, Jürgen Koppelin, Heinz Lanfermann, Sibylle Laurischk, Harald Leibrecht, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Michael Link (Heilbronn), Patrick Meinhardt, Jan Mücke, Dirk Niebel, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Cornelia Pieper, Jörg Rohde, Frank Schäffler, Marina Schuster, Dr. Hermann Otto Solms, Dr. Rainer Stinner, Florian Toncar, Christoph Waitz, Dr. Claudia Winterstein, Dr. Volker Wissing, Hartfrid Wolff (Rems-Murr), Martin Zeil, Dr. Guido Westerwelle und der Fraktion der FDP

Fairen Wettbewerb in der Entsorgungswirtschaft ermöglichen – Steuerprivilegien öffentlich-rechtlicher Unternehmen abschaffen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Wasserversorgung und Abwasserentsorgung werden in Deutschland steuerlich ungleich behandelt. Dies führt zu erheblichen wirtschaftlichen Konsequenzen. Während die Wasserversorgung – unabhängig von der Rechtsform des betreffenden Unternehmens – eine wirtschaftliche und damit (zum reduzierten Satz) unbeschränkt körperschafts-, gewerbe- und umsatzsteuerpflichtige Tätigkeit darstellt, zählt die Abwasserentsorgung zu den hoheitlichen Aufgaben der Gemeinden. Die Besteuerung der Unternehmen der Abwasserentsorgung richtet sich dabei nach der Organisationsform. Öffentlich-rechtliche Unternehmen unterliegen nicht der Gewerbe- und Körperschaftsteuerpflicht. Privatrechtliche Kapitalgesellschaften entrichten sowohl Gewerbe- als auch Körperschaftsteuer. Gleiches gilt für die Umsatzsteuer. Privatrechtliche Unternehmen müssen auf ihre Leistungen den vollen Umsatzsteuersatz erheben – auch wenn sie vollständig in öffentlicher Hand stehen. Öffentlich-rechtlich organisierte Betriebe sind dazu im Rahmen der Gebührenerhebung nicht verpflichtet. Diesem Vorteil der öffentlich-rechtlichen Abwasserentsorger steht der Nachteil gegenüber, dass sie keine Vorsteuer geltend machen können und also umsatzsteuerlich wie Endverbraucher behandelt werden. Insgesamt führt die beschriebene Regelung zu einer deutlich höheren steuerlichen Belastung der Gruppe der Privatunternehmen und damit zu einem Wettbewerbsnachteil, der sich national und international auswirkt. Die beschriebene Ungleichbehandlung ist ebenfalls bei der Besteuerung der Abfallwirtschaft gegeben. Auch hier findet eine steuerliche Bevorzugung

öffentlich-rechtlicher Organisationsformen statt, insbesondere bei der Entsorgung von Abfällen gewerblicher Betriebe und von Sonderabfällen.

Der Bundesrechnungshof hat vor diesem Hintergrund im November 2004 in einem Bericht gefordert, die Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand grundlegend zu überdenken und das nationale Steuerrecht an die EU-rechtlichen Vorgaben anzupassen: Wenn sich die öffentliche Hand wirtschaftlich betätigt, so der Bericht des Bundesrechnungshofes, trete sie in ein Konkurrenzverhältnis mit der Privatwirtschaft. In diesem Fall sei es aus Gründen der Wettbewerbsgleichheit geboten, ihr gegenüber privaten Mitbewerbern keine steuerlichen Vorteile einzuräumen. Der Grundsatz der Wettbewerbsneutralität sei für die Umsatzbesteuerung im Gemeinschaftsrecht verankert. Das nationale Steuerrecht müsse diesen Anforderungen des EU-Rechts genügen. Die gegenwärtig praktizierte Nichtbesteuerung wettbewerbsrelevanter Leistungen hält der Bundesrechnungshof für nicht mit dem geltenden EU-Recht vereinbar. Eine rasche Angleichung nationalen Rechts an die EU-rechtlichen Vorgaben sei auch geboten, um für Deutschland finanzwirtschaftlich riskante Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof zu vermeiden (vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes vom 2. November 2004: Umsatzsteuerliche Behandlung der öffentlichen Hand – Vorschläge für eine EG-konforme Besteuerung juristischer Personen des öffentlichen Rechts, S. 5 f.).

Neben der wettbewerblichen Ungleichbehandlung haben insbesondere mittelständische Unternehmen einen steuerlichen Nachteil, wenn der jeweils zuständige öffentlich-rechtlich organisierte Entsorger seinerseits einen umsatzsteuerpflichtigen privaten Erfüllungsgehilfen an der Abwasserentsorgung beteiligt. In solchen Fällen wird Umsatzsteuer fällig, die zwar einerseits in die öffentlich-rechtlich eingeforderte Gebühr faktisch Eingang findet, andererseits jedoch im kommunalen Gebührenbescheid nicht ausgewiesen wird. Ein fehlender Ausweis der Umsatzsteuer entzieht den betroffenen Unternehmen damit die Grundlage zum Vorsteuerabzug, zu dem sie eigentlich berechtigt sind.

Die Entsorgung von Abwasser und Abfall muss demnach sowohl aus Gründen der Effizienz und Wettbewerbsgleichheit als auch zur Reduzierung der steuerlichen Gesamtbelastung umfassend gleichbehandelt werden. Die Konsequenzen einer steuerlichen Gleichbehandlung unterschiedlicher Organisationsformen in der Abfall- und Abwasserentsorgungswirtschaft für die Höhe der Gebührenbelastung der Privaten sind von den Gegebenheiten im jeweiligen Einzelfall abhängig und auch sektorspezifisch unterschiedlich. Der pauschalen Behauptung zwangsläufiger Gebührenerhöhungen stehen jedenfalls triftige Argumente entgegen:

1. Zahlreiche Beispielfälle in Deutschland belegen, dass private Unternehmen sich in Ausschreibungswettbewerben trotz der für sie gegebenen Steuerpflicht gegen öffentlich-rechtlich organisierte Mitbewerber durchgesetzt haben. Den betreffenden Ausschreibungen liegt jeweils regelmäßig ein langfristiger Vergleich der kalkulierten Kosten- bzw. Gebührenhöhe im Rahmen einer so genannten Regiekostenprognose zugrunde. Die Ergebnisse der Ausschreibungsverfahren belegen für die betreffenden Fälle, dass die privaten Anbieter über den gesamten Planungshorizont gesehen trotz umfassender Steuerpflicht die Abwasserentsorgung kostengünstiger und also zu niedrigeren Gebühren anbieten konnten als die öffentlich-rechtlichen Konkurrenten. In diesem Sinne gibt es zahlreiche Beispielfälle, in denen die Abwasserentsorgung durch Private trotz deren Steuerpflicht zu Gebührensenkungen geführt hat.
2. Ein Vergleich mit europäischen Partnerländern zeigt, dass lediglich Deutschland und Irland die öffentlich-rechtlich organisierte Abwasserentsorgung als nicht besteuert behandeln. In allen anderen EU-Staaten ist die Abwasserentsorgung mit der Umsatzsteuer belegt. Außerdem werden in fast allen EU-

Ländern Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung steuerlich gleichbehandelt. Kurioserweise sind die Abwassergebühren in Deutschland im europäischen Vergleich besonders hoch. Die Befürchtung, dass eine steuerliche Gleichbehandlung unterschiedlicher Organisationsformen in der Abfall- und Abwasserentsorgungswirtschaft zu einem Anstieg der Entsorgungsgebühren führen würde, lässt sich demnach auch mit einem vergleichenden Blick auf europäische Partnerländer nicht belegen.

3. Die steuerliche Ungleichbehandlung steht der Nutzung realwirtschaftlicher Synergiepotentiale im Wege. Mögliche Kosten- und somit Gebührenerkungen werden vereitelt, weil der betriebswirtschaftlich sinnvolle Querverbund, d. h. das Anbieten wasserwirtschaftlicher Leistungen im Versorgungs- und Entsorgungssektor aus einer Hand, nicht stattfinden kann. Eine derartige Zusammenfassung der Betriebe setzt beträchtliche Synergieeffekte und Rationalisierungsreserven frei. Zu nennen sind insbesondere Vorteile technischer sowie betriebs- und finanzwirtschaftlicher Art: Eine gemeinsame Verwaltung, eine koordinierte Aufgabenerfüllung sowie eine bessere Kapitalausstattung und eine erleichterte Kapitalbeschaffung ermöglichen organisatorische und betriebswirtschaftliche Vorteile sowie im Ergebnis Kosteneinsparungen, die sich letztlich zugunsten der Verbraucher auswirken. Die steuerliche Gleichstellung erleichtert die Zusammenfassung ähnlicher Leistungen und kann deshalb zu erheblichen kostensenkenden Rationalisierungseffekten führen.
4. Es ist von erheblichen Investitions- und Innovationsimpulsen des Vorsteuerabzugs (Abzug der für Vorleistungen bezahlten Umsatzsteuer) auszugehen. Je stärker die Entsorgungsanlagen erneuert und verbessert werden (müssen), desto stärker überwiegt der gebührenerkende Effekt des Vorsteuerabzugs. Der Investitions- und Erneuerungsbedarf im Abwasserbereich erreicht nach einhelliger Einschätzung in der Fachwelt in den kommenden Jahren Milliardenhöhe, so dass der Effekt des Vorsteuerabzugs in den betreffenden Kommunen die zusätzliche Steuerbelastung deutlich reduzieren wird. Allein der kurz- bis mittelfristige Investitionsbedarf in der öffentlichen Kanalisation wird im jüngsten „Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft“, das die deutschen Wasserverbände im vergangenen Jahr vorgelegt haben (ebenda, S. 32), auf 50 bis 55 Mrd. Euro für die kommenden 15 Jahre geschätzt.
5. Überdies haben die privaten Anbieter die Bereitschaft zu einer Selbstverpflichtung signalisiert, wonach die privaten Abwasserentsorger auf jede Steuerüberwälzung an die Verbraucher verzichten würden. Die Privatwirtschaft sieht gegenüber der Kommunalwirtschaft derartig hohe Kostensenkungsmöglichkeiten, dass die Frage der Besteuerung für die Gebührenhöhe nur von untergeordneter Bedeutung sein würde. Dies kann seitens der öffentlichen Hand flankiert werden, indem die steuerliche Belastung für die Bürger an anderer Stelle vermindert wird, beispielsweise durch eine Abschaffung der Abwasserabgabe, die keine Lenkungswirkung mehr entfaltet.

Anzumerken ist, dass auch der Wirtschaftsrat der CDU noch im Mai 2005 die „Gleichstellung von Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung bei der Umsatzsteuer – unabhängig, ob in kommunaler oder privater Trägerschaft“ ausdrücklich gefordert hat. Zuvor hatte die ehemalige Bundesregierung aus SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in Beantwortung einer Anfrage der FDP-Bundestagsfraktion zur Zukunft der Wasserwirtschaft ausgeführt, dass „die steuerliche Gleichbehandlung von Trinkwasser und Abwasser eine wichtige Bedingung der Modernisierung der Wasserwirtschaft“ sei. Darüber hinaus seien private Kooperationspartner mit einzubeziehen, man wolle die Wasserwirtschaft modernisieren.

Zu den beschriebenen Sachverhalten, dem evidenten Handlungsbedarf und den bisherigen politischen Verlautbarungen bildet der Koalitionsvertrag zwischen

CDU, CSU und SPD einen kuriosen Kontrast. Vereinbart wurde dort die Bewahrung der kommunalen Hoheit über die Wasserwirtschaft und sogar – über die Vereinbarungen der rot-grünen Vorgängerregierung aus dem Jahre 2002 hinausreichend – ausdrücklich auf die Bereiche Abfallwirtschaft und Abwasserentsorgung ausgedehnt. Das Steuerprivileg für die Abwasser- und Abfallentsorgung soll demnach beibehalten werden. Nicht genug, dass damit alle fachlichen Argumente und Wertungen einschließlich der Mahnungen und europarechtlichen Bedenken des Bundesrechnungshofes ignoriert werden. Vielmehr wird darüber hinaus die von der Bundesregierung für das kommende Jahr beschlossene allgemeine Erhöhung der Umsatzsteuer um drei Prozentpunkte die wettbewerblichen Folgen der steuerlichen Ungleichbehandlung zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Unternehmen der Entsorgungswirtschaft noch weiter verschärfen.

Die steuerliche Bevorzugung der öffentlich-rechtlichen Organisationsformen muss auch in der Abfallwirtschaft beendet werden. Die Steuerbefreiung für öffentlich-rechtliche Organisationsformen, wie etwa die Ämter für Stadtreinigung, begünstigt wirtschaftlich ineffiziente Betriebsformen. Gleichzeitig bedeutet sie eine Wettbewerbsverzerrung zu Lasten der privatwirtschaftlichen Unternehmen, wo sie im Wettbewerb zu derart organisierten kommunalen Betrieben stehen. Das gilt insbesondere für die Entsorgung von Abfällen gewerblicher Betriebe und von Sonderabfällen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

- die zitierte Vereinbarung im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD nicht zur Grundlage des Regierungshandelns zu machen, weil sie ökologisch unbegründet, ökonomisch widersinnig und (europa-)rechtlich bedenklich ist und deshalb absehbar ohnehin nicht dauerhaft von Bestand sein wird und statt dessen die zitierten wissenschaftlichen Expertisen, die benannten Stellungnahmen der Verbände und die Mahnungen des Bundesrechnungshofes zur Kenntnis zu nehmen,
- die steuerlichen Rahmenbedingungen für die Abwasserentsorgung in Deutschland so umzugestalten, dass öffentlich-rechtliche Unternehmen, die die Abwasserentsorgung durchführen, als Betriebe gewerblicher Art gelten und damit eine Rechtslage herbeizuführen, nach der diese Unternehmen Körperschaftsteuer- und ggf. gewerbesteuerpflichtig sowie bilanzierungspflichtig werden,
- die Abwasserentsorgung und die Trinkwasserversorgung umsatzsteuerlich gleich zu behandeln, und überdies weitere Maßnahmen konkret zu prüfen, um die Belastungen für die Bürger zu senken, beispielsweise durch eine Abschaffung der Abwasserabgabe, die keine Lenkungswirkung mehr entfaltet,
- bei der Umgestaltung der steuerlichen Rahmenbedingungen für die Abwasserentsorgung zur Vermeidung von ungleichen Belastungen in der Abwasserwirtschaft geeignete Übergangsfristen vorzusehen und
- die steuerliche Bevorzugung der öffentlich-rechtlichen Organisationsformen auch in der Abfallwirtschaft zu beenden.

Berlin, den 21. September 2006

Dr. Guido Westerwelle und Fraktion