

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Thomas Gambke, Britta Haßelmann, Lisa Paus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 17/14298 –**

Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand

Vorbemerkung der Fragesteller

Der Bundesfinanzhof und der Europäische Gerichtshof haben in jüngeren Urteilen zur Umsatzsteuerpflicht den Bereich der umsatzsteuerlich relevanten Tätigkeiten von juristischen Personen des öffentlichen Rechts erheblich ausgeweitet. In drei grundlegenden Entscheidungen (Urteil vom 10. November 2011, VR 41/10, Urteil vom 1. Dezember 2011, VR 1/11 und Urteil vom 14. März 2012, XI R 8/10) hat der Bundesfinanzhof die Auffassung vertreten, dass die überwiegende umsatzsteuerliche Nichtbesteuerung von interkommunalen Kooperationen mit dem Europarecht nicht vereinbar ist. Die bisherige umsatzsteuerliche Freiheit des hoheitlichen Handelns soll zukünftig nur noch in einem sehr engen und begrenzten Umfeld gelten.

Vielfältige Formen der Verwaltungszusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen und innerhalb einer Ebene werden durch eine Belastung mit der Umsatzsteuer grundlegend in Frage gestellt. Positive finanzielle Effekte durch verstärkte Verwaltungszusammenarbeit werden konterkariert. Besonders betroffen sind die Kommunen mit ihrer interkommunalen Zusammenarbeit. Im Dezember 2012 hat die Finanzministerkonferenz (FMK) eine länderoffene Arbeitsgruppe auf Staatsekretärsebene eingerichtet, die Vorschläge zur Reaktion auf diese Urteile erarbeiten soll.

Außerdem plant die Europäische Kommission einen Richtlinienentwurf für die Besteuerung der öffentlichen Hand. Die Kommission hat dabei mehrfach betont, dass sie die Befreiung von öffentlichen Aufgaben in der jetzigen Form in Frage stellt.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Der Bundesfinanzhof und der Europäische Gerichtshof haben sich in mehreren Urteilen zur Umsatzbesteuerung von Leistungen der öffentlichen Hand geäußert. Tenor dieser Entscheidungen ist, dass Leistungen der öffentlichen Hand, die mit denen privater Anbieter vergleichbar sind oder in direktem Wettbewerb zu Privaten erbracht werden, der Umsatzsteuer zu unterwerfen sind. Das Urteil

des Bundesfinanzhofs vom 10. November 2011, V R 41/10, stellt dies auch für Leistungen zwischen zwei juristischen Personen des öffentlichen Rechts („Beistandsleistungen“) klar, die nach der bestehenden Verwaltungsauffassung nicht steuerbar sind und deshalb nicht besteuert werden. Dieses Urteil hat zu einer erheblichen Verunsicherung insbesondere im Kommunalbereich geführt.

Die Bundesregierung nimmt dieses Thema ernst. Daher wird die Problematik der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand bereits seit längerem vom Bundesministerium der Finanzen intensiv mit den obersten Finanzbehörden der Länder erörtert.

So hat eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe die Konsequenzen der Rechtsprechung herausgearbeitet. Die Abteilungsleiter (Steuer) des Bundes und der Länder haben der Finanzministerkonferenz (FMK) eine Veröffentlichung der Urteile mit fünfjähriger Übergangsfrist (bis 1. Januar 2019) empfohlen. Die FMK hat eine Arbeitsgruppe auf Staatssekretärebene eingesetzt, die bereits mehrfach getagt hat – zuletzt am 13. Mai 2013 zusammen mit Vertretern der kommunalen Spitzenverbände sowie der Innenministerkonferenz. Dabei bestand Einigkeit, dass dem Instrument der interkommunalen Kooperation, insbesondere im Hinblick auf die durch den demografischen Wandel verursachten Herausforderungen, erhebliche Bedeutung zukommt. Ziel müsse es sein, für die Kommunen eine dauerhafte und rechtssichere Planungsgrundlage auch unter Beachtung der unionsrechtlichen Vorschriften zu schaffen.

Die Staatssekretärs-Arbeitsgruppe unterstützt weitergehende Untersuchungen unter Einbeziehung der Vorschläge der Vertreter der Kommunen. Sie hat daher die für die Umsatzsteuer zuständigen Referatsleiterinnen und Referatsleiter gebeten, alle bekannten Lösungsansätze zu prüfen und mit Vertretern der kommunalen Spitzenverbände und der Innenministerkonferenz zu erörtern. Dies geschieht zurzeit im Rahmen einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe, die erstmalig vom 25. bis 27. Juni 2013 getagt hat. Die Erörterungen sollen im September fortgesetzt werden. Ergebnisse liegen derzeit noch nicht vor.

1. Welche organisatorischen und pekuniären Auswirkungen hat aus Sicht der Bundesregierung die Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs auf die Verwaltungszusammenarbeit
 - zwischen dem Bund und seinen verselbstständigten Einrichtungen und Beteiligungen,
 - zwischen Bund und Ländern,
 - zwischen Bund und Kommunen,
 - zwischen den Ländern,
 - zwischen Ländern und Kommunen,
 - zwischen Kommunen,
 - bzw. zwischen Kommunen und ihren verselbstständigten Einrichtungen?

Der Arbeitsauftrag der in der Vorbemerkung der Bundesregierung erwähnten Bund-Länder-Arbeitsgruppe umfasst auch die Untersuchung der organisatorischen und finanziellen Auswirkungen der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs. Ergebnisse der Arbeitsgruppe liegen noch nicht vor. Daher sind aus Sicht der Bundesregierung noch keine Aussagen möglich.

2. Unter welchen Bedingungen unterliegt aus Sicht der Bundesregierung das hoheitliche Handeln der Umsatzsteuer?

Die verbindlichen Vorgaben insbesondere in Artikel 13 der Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (MwStSystRL, ABl. EU Nr. L 347 S. 1) markieren den rechtlichen Rahmen für die Umsatzbesteuerung von Leistungen der öffentlichen Hand. Leistungen von Einrichtungen des öffentlichen Rechts werden demnach grundsätzlich nicht besteuert, wenn es sich um Tätigkeiten handelt, die diesen Einrichtungen im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen. Sofern die Nichtsteuerbarkeit dieser Leistungen jedoch zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen würde, ist eine Besteuerung vorzunehmen. Darüber hinaus müssen die in Anhang I zur MwStSystRL genannten Tätigkeiten der öffentlichen Hand stets besteuert werden, sofern der Umfang dieser Tätigkeiten nicht unbedeutend ist.

3. Welche Kategorien der interkommunalen Zusammenarbeit sind aus Sicht der Bundesregierung von der verschärften Rechtsprechung nicht betroffen?

Der Kernbereich des öffentlichen Handelns – der originär hoheitliche Bereich, in dem es keinen Wettbewerb gibt – wird auch in Zukunft nicht der Umsatzsteuer unterliegen. Dies betrifft insbesondere die Bereiche der klassischen Eingriffsverwaltung sowie die gegenüber dem Bürger erbrachte Entsorgung von Müll aus privaten Haushalten sowie die Abwasserentsorgung. Dies setzt jedoch voraus, dass die geltenden öffentlich-rechtlichen Rahmenbedingungen unverändert bleiben.

4. Welche Sachverhaltsgestaltungen sind aus Sicht der Bundesregierung vorhanden, um eine Umsatzbesteuerung gerade bei der interkommunalen Zusammenarbeit zu vermeiden?

Der Arbeitsauftrag der Bund-Länder-Arbeitsgruppe umfasst auch die Fragestellung, unter welchen Voraussetzungen Leistungen der öffentlichen Hand nicht der Umsatzsteuer unterliegen. Ergebnisse der Arbeitsgruppe liegen noch nicht vor. Daher sind aus Sicht der Bundesregierung derzeit belastbare Aussagen nicht möglich.

5. Welche zusätzlichen Möglichkeiten existieren aus Sicht der Bundesregierung, um auf diesem Weg die bisherigen Vorteile der interkommunalen Zusammenarbeit zu erhalten?

Belastbare Aussagen sind hierzu erst nach Vorliegen der Ergebnisse der Bund-Länder-Arbeitsgruppe möglich.

6. Ist es aus Sicht der Bundesregierung möglich, über Synergieeffekte durch innovative und engagierte Zusammenarbeit öffentlicher Verwaltungen aller Staatsebenen Kosteneinsparungen von mehr als 19 Prozent zu erwirtschaften?

Es wird auf die Antwort zu Frage 5 verwiesen.

7. Wie hoch ist aus Sicht der Bundesregierung der insgesamt zu erwartende Steuermehraufwand aus der neuen Abgrenzung der Unternehmereigenschaft der öffentlichen Hand (bitte nach Bund, Ländern und Kommunen aufschlüsseln)?

Es wird auf die Antwort zu Frage 5 verwiesen.

8. Welche Möglichkeiten existieren aus Sicht der Bundesregierung, die potentielle Umsatzsteuerbelastungen den Gebietskörperschaften wiederzugeben und welche Verteilungswirkungen gehen damit jeweils einher?

Aussagen zu solchen Fragen sind verfrüht. Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe wird unter Beteiligung der Länder und kommunalen Spitzenverbände sowie des Bundesministeriums der Finanzen auch Fallbeispiele zu Auswirkungen einer Umsatzbesteuerung prüfen. Erst nach Vorliegen von Ergebnissen werden etwaige Auswirkungen auf die Kommunen insgesamt und interkommunale Verteilungswirkungen erkennbar sein.

9. Wie bewertet die Bundesregierung die Einführung eines Umsatzsteuer-Refund-Systems, und in welchen Mitgliedstaaten der Europäischen Union existieren nach Kenntnis der Bundesregierung solche Systeme?

Ein Umsatzsteuer-Refund-System zielt darauf ab, außerhalb des Mehrwertsteuersystems eine Entlastung der öffentlichen Hand von der Umsatzsteuer auf Eingangsleistungen des öffentlichen Sektors für dessen nichtunternehmerischen Bereich zu erreichen. Solche Systeme gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung in Großbritannien, den Niederlanden, Dänemark, Finnland, Schweden und Frankreich. In Deutschland besteht für eine dauerhafte Verankerung eines Umsatzsteuer-Refund-Systems angesichts der verfassungsrechtlichen Regelungen zur Aufkommensverteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund, Ländern und Gemeinden kein Spielraum. Hinzu kommt, dass derartige Systeme zu Wettbewerbsnachteilen für andere Marktteilnehmer führen und mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden sind.

10. Wie viel Zeit vergeht aus Sicht der Bundesregierung, bis die Entscheidungen des Bundesfinanzhofs veröffentlicht und somit von der Finanzverwaltung angewendet werden?

Eine Veröffentlichung der Urteile kann erst erfolgen, wenn deren Konsequenzen abschließend geprüft wurden. Eine belastbare Aussage zum hierfür notwendigen Zeithorizont ist derzeit nicht möglich.

11. Sollte aus Sicht der Bundesregierung der Rechtsrahmen geändert werden, um die Umsatzbesteuerung zu vermeiden, und ist eine solche realistischerweise erreichbar?

Aussagen hierzu sind erst nach Vorliegen der Ergebnisse der Bund-Länder-Arbeitsgruppe möglich.

12. Hält die Bundesregierung die Auslegung der europäischen Richtlinie durch den Bundesfinanzhof für richtig, oder gedenkt sie eine Gesetzesänderung anzustreben, um eine richtlinienkonforme Rechtslage zu schaffen?

Es wird auf die Antwort zu Frage 11 verwiesen.

13. Welche Zielsetzung verfolgt die Bundesregierung bei der Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand in der von der FMK eingerichteten Arbeitsgruppe?

Die Bundesregierung ist kein ständiges Mitglied in der von der Finanzministerkonferenz eingesetzten länderoffenen Arbeitsgruppe auf Staatssekretärsebene. Gleichwohl unterstützt die Bundesregierung ausdrücklich das von der Finanzministerkonferenz formulierte Ziel, für die Kommunen eine dauerhafte und rechtssichere Planungsgrundlage auch unter Beachtung der unionsrechtlichen Vorschriften zu schaffen.

14. Wann ist mit einem Ergebnis der von der FMK eingerichteten Arbeitsgruppe zu rechnen?

Der Bundesregierung ist der zeitliche Rahmen der Arbeitsgruppe der Finanzstaatssekretäre der Länder nicht bekannt.

15. Gibt es Zwischenergebnisse der von der FMK eingerichteten Arbeitsgruppe zur Neuregelung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand?

Der Bundesregierung sind keine Zwischenergebnisse der Arbeitsgruppe der Finanzstaatssekretäre der Länder bekannt.

16. Hält es die Bundesregierung für angemessen, dass die Überlassung einer Sport- oder Schwimmhalle zum Zwecke des Schul- oder Vereinssports von einer Kommune an eine andere umsatzsteuerpflichtig wird?

Aussagen hierzu sind erst nach Vorliegen der Ergebnisse der erwähnten Bundesländer-Arbeitsgruppe möglich.

17. Hält es die Bundesregierung für angemessen, dass Konzessionsabgaben mit Umsatzsteuer belegt werden?
18. Bei welchen kommunalen Beistandsleistungen hält es die Bundesregierung für angemessen, dass diese mit Umsatzsteuer belegt werden?
19. Bei welchen Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge hält es die Bundesregierung für angemessen, dass diese mit Umsatzsteuer belegt werden?
20. Welche Folgen erwartet die Bundesregierung bei einer Umsatzbesteuerung interkommunaler Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger?

Zu den Fragen 17 bis 20 wird auf die Antwort zu Frage 16 verwiesen.

21. Trägt die Bundesregierung ihre Position bezüglich der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Daseinsvorsorge und interkommunaler Beistandsleistungen der Europäischen Kommission vor?
22. Wird die Bundesregierung europäischen Richtlinien zustimmen, die zu einer Besteuerung der öffentlichen Daseinsvorsorge und interkommunaler Beistandsleistungen führen?

Die Fragen 21 und 22 werden aufgrund des Sachzusammenhangs zusammenfassend beantwortet.

Die Europäische Kommission hat am 6. Dezember 2011 eine Mitteilung zur Zukunft der Mehrwertsteuer („Wege zu einem einfacheren, robusteren und effizienteren Mehrwertsteuersystem, das auf den Binnenmarkt zugeschnitten ist“) vorgelegt. Hier kündigt sie in Abschnitt 5.2.1 hinsichtlich der Besteuerung des öffentlichen Sektors die Vorlage eines Vorschlags an, dessen Hauptaugenmerk auf Tätigkeiten liegt, bei denen der private Sektor stark vertreten ist und ein erhöhtes Risiko von Wettbewerbsverzerrungen besteht. Die Bundesregierung nimmt an den vorbereitenden Arbeiten auf EU-Ebene aktiv teil. Es zeigt sich, dass die Interessen der betroffenen Kreise des öffentlichen Sektors sehr unterschiedlich sind. Daher kann die abschließende Haltung der Bundesregierung erst festgelegt werden, wenn ein Gesamtkonzept der Europäischen Kommission in Bezug auf die steuerliche Behandlung der öffentlichen Hand vorliegt. Nur bei Kenntnis aller Umstände können die unterschiedlichen Be- und Entlastungswirkungen abschließend beurteilt werden.

