



**Begründung:**

Ab dem 01.01.2017 wird die Reform der Umsatzbesteuerung für juristische Personen des öffentlichen Rechts umgesetzt, nachdem diese bereits zum 01.01.2016 in Kraft getreten ist.

Ab dem 01.01.2017 entfällt somit die nach dem bisherigen Wortlaut entscheidende Verknüpfung des Umsatzsteuerrechts an den ertragsteuerlichen Begriff des Betriebs gewerblicher Art (BgA).

Sind Kommunen (alle juristischen Personen des öffentlichen Rechts) auf privatrechtlicher Grundlage tätig, so richtet sich ihre umsatzsteuerliche Behandlung immer nach § 2 Abs. 1 UStG.

Handelt die Kommune auf öffentlich-rechtlichem Gebiet, ist die Einordnung als Unternehmer nach § 2b UStG künftig zu klären.

Der Gesetzgeber hat eine Übergangsfrist für das neue Recht bis zum 01.01.2021 eingeräumt, da dieser erkannt hat, dass auf Grund der vielfältigen Verwaltungstätigkeiten ein erheblicher Beurteilungsaufwand bei den jPdÖR besteht, um ihre Tätigkeiten steuerrechtlich einordnen zu können. Nach dem nunmehr veröffentlichten BMF-Schreiben vom 19.04.2016 kann die Kommune erklären, dass für die Leistungen die nach dem 01.01.2017 entstehen, weiterhin der § 2 Abs. 3 UStG in der geltenden Fassung vom 31.12.2015 Anwendung findet. Dies beinhaltet dann auch u. a. die bestehende Gewichtsgrenze von aktuell 35.000 € an Erträgen.

Diese Erklärung

- ist für alle von der Kommune ausgeübten Tätigkeiten einheitlich (es gibt keine Ausnahmen innerhalb einer jPdÖR) und
- diese ist nicht zwingend bis zum Ablauf der Übergangsfrist im Jahr 2020 bindend und kann einmalig widerrufen werden (§27 Abs. 22 UStG) zum 01.01. des folgenden Veranlagungsjahres.

Der Widerruf kann Sinn machen, wenn in den nach neuem Recht umsatzsteuerbaren Bereichen erhebliche Eingangsumsätze mit entsprechenden Vorsteuerabzügen zu erwarten sind.

Die durch § 27 Abs. 2 UStG bestehende Möglichkeit, durch Nutzung der Übergangsregelung erst einmal Zeit für eine erforderliche Bestandsaufnahme der eigenen umsatzsteuerlichen Situation und die Klärung aller notwendigen Anpassungsmaßnahmen zu gewinnen sollte genutzt werden.

Risiko für die Stadt Emden:

Entschließt sich eine Kommune die Übergangsregelung anzuwenden, so handelt es sich um die sogenannte richtlinienkonforme Auslegung des BFH, was bedeutet, dass solange über die eigene umsatzsteuerliche Handhabung Einvernehmen mit der Finanzverwaltung besteht, keine Probleme entstehen dürfen. Sollte sich die Finanzgerichtsbarkeit jedoch mit einem steuerlichen Fall beschäftigen, kann man nicht sicher sein, dass bisher bestehende Regelungen und Beurteilungen bis Ende 2020 dauerhaft Bestand haben.

Für die Entscheidung und die Anlehnung an die Empfehlung des Städte- und Gemeindebundes spricht aber, dass das aktuelle BMF-Schreiben vom 19.04.2016 sich lediglich mit der Übergangsregelung als solche beschäftigt, aber keine eigentlichen Auslegungsfragen für viele unbestimmte Rechtsbegriffe, die in der Gesetzesbegründung nicht hinreichend erläutert worden sind, beantwortet. Es wird lediglich darauf hingewiesen, dass hierzu "zu einem späteren Zeitpunkt" weitere Ausführungen in einem gesonderten Schreiben folgen.

Dennoch wird bereits in 2016 mit einer Analyse der eigenen umsatzsteuerlichen Ausgangslage begonnen werden.

Hierzu ist eine "Einnahmeinventur" erforderlich um keine umsatzsteuerrelevanten Vorgänge bzw. Aktivitäten zu übersehen.

Dies bedeutet, dass je nachdem wie viele Tätigkeiten gegen Entgelt erbracht werden dieses eine längere Zeit in Anspruch nimmt, zumal hierzu vorab in allen Orga-Einheiten Abfragen bzw. Workshops durchgeführt werden müssen um flächendeckend die relevanten Sachverhalte erkennen und später beurteilen zu können.

Darüber hinaus ist zu erwarten, dass bereits eine Vielzahl von langfristig angelegten Leistungsbeziehungen und Verträgen bestehen, bei denen zu klären ist, ob und welche umsatzsteuerlichen Anforderungen bereits berücksichtigt wurden, oder ob ggfls. Vertragsanpassungen erforderlich sind.

Zudem sind künftig Verträge, deren Wirkung über das Ende des Jahres 2020 zu erwarten ist und neu geschlossen werden, vorab steuerrechtlich beurteilt werden.

Daher wird der Empfehlung der kommunalen Spitzenverbände gefolgt und nicht nur eine "Einnahmeinventur" durchgeführt, sondern auch flankierend eine "Vertragsinventur". Dieses sollte erfolgen, da das Umsatzsteuerrecht neben der Gegenleistung "in Geld" zusätzlich noch den Fall kennt, in dem als Gegenleistung eine Lieferung oder sonstige Leistung besteht.

Wie es bereits bei einer richtlinienkonformen Auslegung der aktuellen BFH Rechtsprechung erforderlich war, wird die unternehmerische Tätigkeit einer jPdÖR künftig im Zusammenspiel zwischen § 2 Abs. 1 und 2b UStG zu beurteilen sein.

Hierbei ist zunächst zu klären, ob die jPdÖR auf Grund eines privatrechtlichen Vertrages handelt und wenn ja, dies in diesem Fall eine umsatzsteuerliche Beurteilung nach § 2 Abs. 1 UStG nach sich zieht.

Handelt die jPdÖR aber im Rahmen des öffentlichen Rechts, ist nach § 2b weiter zu prüfen ob nicht dennoch von einer unternehmerischen Tätigkeit auszugehen ist und diese zu einer "größeren Wettbewerbsverzerrung" führen würde.

Es gibt hierzu schon jetzt in der Rechtsprechung des EuGH, des BFH und der Finanzgerichte Anhaltspunkte für eine genaue Abgrenzung zwischen öffentlich-rechtlichem und privatrechtlichem Handeln, aber dennoch bleibt es bei dem Umstand, dass bisher noch kein Anwendungsschreiben der Finanzverwaltung besteht und daher viele unbestimmte Rechtsbegriffe und unklare Formulierungen noch nicht rechtssicher geklärt sind. Von daher ist eine umfassende und rechtssichere Klärung aller Zweifelsfragen zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich und auch zum jetzigen Zeitpunkt bis Ende 2016 noch nicht zu erwarten.

Als kritisch werden u. a. folgenden Fallkonstellationen angesehen:

#### **Leistungsbeziehungen zwischen Kommunen**

- **Beiträge für auswärtige Schüler nach § 105 Abs. 4. NSchG**  
*Leistungsaustausch, weil der eigentlich unzuständige Schulträger eine Leistung gegen Kostendeckung gegenüber dem zuständigen erbringt. Wettbewerb mit Blick auf Schulen in freier Trägerschaft.*
- **Beschulung von Schüler aus benachbarten Landkreisen gem. § 104 NSchG in Form einer Verwaltungsvereinbarung**
- **Interkommunale Klimaschutzprojekte**
- **Kostenausgleich bei Kindertagesstätten**  
*Wenn ein Kind nicht in einer Kindertagesstätte am Wohnsitzort aufgenommen wird und der*

*Rechtsanspruch auf den Kita-Platz durch eine andere Kommune gegen Kostenausgleich zur Verfügung gestellt wird.*

➤ **Kommunale Projektarbeiten**

*Gemeinsame Umsetzung von Gemeinde- oder Kreisübergreifenden touristischen Projekten wie z. B. Rad- und Wanderwege. Eine Kommune übernimmt z. B. die Projektleitung und Durchführung gegen ganz oder teilw. Kostenübernahme.*

➤ ...

**Leistungsbeziehungen zwischen Kommune und Zweckverband/Anstalt d. ö R. oder sonstige öffentliche Dritte**

➤ **Personalüberlassung**

*Kommune überlässt eigenes Personal im Wege der Personalgestellung gegen Kostenerstattung an eine eigene kommunale Anstalt*

➤ **Personalabrechnung**

*Kommune übernimmt Personalabrechnung gegen Kostenerstattung*

➤ **Leistungen der Nds. Versorgungskasse**

*Die NVK übernimmt die Vergütung der Versorgungsempfänger und ggfls. Beihilfegewährung für aktive Beamte und Versorgungsempfänger. Für die Leistungen wird eine Umlage zzgl. Verwaltungskostenbeitrag gezahlt.*

➤ **IT-Leistungen**

*IT Leistungen gegenüber einer eigenen kommunalen Anstalt gegen Kostenerstattung*

➤ ...

**Leistungsbeziehungen zwischen Kommune und Bund**

➤ **SGB II**

*Aufgabenwahrnehmung zwischen Kommune und gemeinsamer Einrichtung i. S. d. SGB II gegen Kostenerstattung. Z. B. Ausführung des Bildungs- und Teilhabepaketes gegen Kostenerstattung. Durchführung des Förderungsmanagements für die gemeinsame Einrichtung durch die Kommune gegen Kostenerstattung – Bisher gilt Beistandsleistung als Umsatzsteuerfrei, auch nach §4 Nr. 15a UStG; sollte sich die BGH-Auffassung durchsetzen, dürfte diese Norm aber nicht mehr europarechtskonform sein.*

➤ ...

**Leistungsbeziehungen zwischen Land und Kommune**

➤ **Beihilfeabrechnung durch das Land**

*Für die Kommune berechnet die Bezüge- und Versorgungsstelle die Beihilfen gegen Kostenerstattung auf Basis einer Vereinbarung.*

➤ ...

Daher wird die Verwaltung der Empfehlung der kommunalen Spitzenverbände folgen und bereits jetzt individuelle Pläne für die konkrete Umsetzung der neuen Regeln zur Besteuerung entwickeln und mit den hierfür notwendigen Bestandsaufnahmen im Jahr 2016 zu beginnen.

**Auswirkungen auf den Demografieprozess:**

Die Inanspruchnahme der Übergangsregelung nach dem UStG hat keine Auswirkung auf den Demografieprozess.