

Besteuerung der öffentlichen Hand – Neue Lösungen unter neuer Regierung?

Viel vorgenommen hatte sich die abgewählte Bundesregierung für die letzte Legislaturperiode, nicht alles konnte und sollte realisiert werden. Es gab ehrgeizige Ziele im steuerrechtlichen Bereich; was kam, war der ermäßigte Steuersatz für Hotels. Daneben war auch die Quadratur des Kreises vereinbart: Die Wettbewerbsgleichheit kommunaler und privater Anbieter – insbesondere bei der Umsatzsteuer – sollte erreicht werden, ohne dass die Daseinsvorsorge über das bestehende Maß hinaus belastet wird.

Was ist seitdem passiert? – Neue Rechtsprechung zur Umsatzsteuer

Es sind bislang rund ein Dutzend Urteile des Bundesfinanzhofs gefällt worden, die die bestehenden Rechtsvorschriften in Deutschland für europarechtswidrig erklären und darüber hinaus die Rechtsanwendung für nicht im Einklang mit nationalen Vorschriften halten. Auch wenn im schon erwähnten Koalitionsvertrag die Nichtanwendung von Rechtsprechung durch die Finanzverwaltung eingeschränkt werden sollte, sind diese Urteile nicht veröffentlicht worden und werden von der Finanzverwaltung für vergleichbare Fälle nicht angewandt. Zwar existiert hierzu seit Anfang dieses Jahres der Entwurf eines Schreibens der Finanzverwaltung und es wird unter Berufung auf dieses kolportiert, dass die Anwendung der Rechtsprechung auch komme, allerdings mit einer Übergangsfrist bis 2019.

Worum geht es bei dieser neuen Rechtsprechung im Einzelnen? Bereits im Jahr 2009 wurde entschieden, dass auch die öffentliche Hand als Unternehmer – also steuerpflichtig – zu behandeln ist, wenn sie im vermögensverwaltenden Bereich tätig ist. Die Vermietung durch die öffentliche Hand, aber auch die Lizenzvergabe,

unterliegt somit den umsatzsteuerlichen Regelungen. Dieses Urteil allein bietet unter Umständen mehr Chancen als Risiken für die öffentliche Hand, wenn man richtig damit umgeht.

Viel mehr Aufsehen jedoch erregte das Urteil des Bundesfinanzhofs vom 10. 11. 2011. Das Gericht hat damit die langjährige Praxis der Amtshilfe für nicht rechtens erachtet. Es urteilte, dass die Überlassung einer Sporthalle von einer Kommune an eine andere umsatzsteuerpflichtig ist. Unabhängig von der Rechtsgrundlage einer solchen interkommunalen Zusammenarbeit unterliegt die Amtshilfe zwischen öffentlich-rechtlichen Körperschaften dennoch der Umsatzbesteuerung – und zwar auch, wenn auf hoheitlicher Rechtsgrundlage gearbeitet wird, die Tätigkeit aber einem potenziellen Wettbewerb zugänglich wäre. Gerade die zu diesem Thema ergangenen Urteile laufen vielen politischen Bestrebungen zur stärkeren interkommunalen Zusammenarbeit entgegen und konterkarieren alle Haushaltsplanungen, wenn eine 19-prozentige Verteuerung eintritt.

Die dritte große Herausforderung für die Kommunen ist die zukünftige Behand-



Martin Schmitz

Steuerberater,
Partner, KPMG AG
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

lung von Zuwendungen im Rahmen von Zuschüssen, Defizitausgleichen und Ähnlichem. Hier ist ebenfalls die Rechtsprechung sehr restriktiv und auch die Finanzverwaltung geht dazu über, bei der Zuzahlung von Aufgabenträgern an betraute Gesellschaften einen Leistungsaustausch anzunehmen – mit der Folge, dass sich die Aufgabenerledigung um die umsatzsteuerliche Belastung verteuert.

Aktuelle politische Initiativen – sinnvolle Ansätze?

Die betroffenen Verbände, aber auch die politischen Parteien haben das Thema aktiv aufgegriffen; es gibt Anfragen in Landtagen und im Bundestag und einen großen Wunsch, den Status quo zu retten.

Auch der Deutsche Städtetag hat erkannt, dass die Eingriffsmöglichkeiten der nationalen Finanzverwaltung sowie des deutschen Gesetzgebers beschränkt sind. Er fordert eine aktive Einflussnahme auf die auf EU-Ebene laufenden Reformbemühungen der Besteuerung der öffentlichen Hand, denn die Umsatzsteuer wird in Brüssel geregelt.

Der Ansatz ist richtig und der einzig zielführende. Nicht realistisch erscheint in diesem Zusammenhang jedoch eine Entkoppelung des Umsatzsteuerrechts vom Wettbewerbsgedanken bzw. vom Diskriminierungsverbot, wie teilweise von Vertretern der kommunalen Interessen befürwortet. Auf diesen Prinzipien fußt auch die Rechtsprechung sowohl des Bundesfinanzhofs als auch des Europäischen Gerichtshofs, die kurz gefasst sagen, dass Gleiches gleich zu besteuern ist. In Anbetracht dessen muss die Frage erlaubt sein, ob es bei den geforderten Neuregelungen um den Ausbau einer Schutzzone der öffentlichen Hand zur Abwehr privater Anbieter gehen soll oder ob nicht im Interesse der Bürger das primäre Ziel sein muss, Mehrbelastungen im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge zu vermeiden.

Ausnahmeregelungen nur für die Unternehmen der öffentlichen Hand bergen nicht nur steuerrechtliche Risiken durch gerichtliche Überprüfung, sondern können auch Verstöße gegen das Beihilferecht darstellen. So ist die gesetzliche Verankerung des steuerlichen Querverbunds derzeit beim EuGH anhängig und könnte bei negativem Ausgang erhebliche Mehrbelastungen für kommunale Gesellschaften bedeuten. Ich denke, eine Besinnung auf Letzteres – das heißt auf die Vermeidung von Mehrbelastungen – würde auch die Durchsetzbarkeit gesetzlicher Änderungen auf EU-Ebene deutlich erhöhen.

Lösungsmöglichkeiten

Was also bleibt als Lösung, wenn eine Mehrbelastung der Bürger in der Daseinsvorsorge vermieden werden soll?

- Das europäische Mehrwertsteuerrecht bietet die Möglichkeit, dass Zusammenschlüsse von Einrichtungen, die steuerbefreite Tätigkeiten ausüben, unter bestimmten Voraussetzungen nicht der Umsatzsteuer unterliegen. Per Wortlaut gilt diese Vorschrift nicht für nicht steuerbare Tätigkeiten der öffentlichen Hand, eine entsprechende Anpassung im Rahmen des Reformprozesses ist jedoch denkbar.
- Das Problem der Mehrbelastung der Bürger lässt sich darüber lösen, dass die nunmehr grundsätzlich der Mehrwertsteuer zu unterwerfenden Tätigkeiten der öffentlichen Hand ermäßigt besteuert werden und gleichzeitig der Vorsteuerabzug zugelassen wird. Zu bedenken wäre bei dieser Lösung jedoch, dass die gleichen Regeln auch für Private gelten müssten, wenn diese unter gleichen Bedingungen dasselbe tun. Eine solche Regelung könnte sogar zu einer massiven Entlastung der Kommunen führen, da deren Entlastungen aus dem ermöglichten Vorsteuerabzug die Belastungen aus der Erhebung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes überkompensieren könnten. Verbunden wäre dies jedoch mit einem Minderaufkommen bei den Mehrwertsteuereinnahmen für Bund und Länder.
- Mit dem Recht der öffentlichen Hand, von anderen Einheiten in Rechnung gestellte Umsatzsteuer abziehen zu dürfen, würde sich auch das Problem der Steuerpflicht von Zuschüssen nivellieren, deren umsatzsteuerliche Belastung würde durch das Vorsteuerabzugsrecht ausgeglichen.

Auch während der öffentlichen Konsultation der EU-Kommission zu diesem Thema¹ wurden die Vollbesteuerungsmodelle von vielen Seiten als technisch sinnvoll erachtet – jedoch nur unter gleichzeitiger Einführung ermäßigter Sätze, um eine Akzeptanz bei den betroffenen Bürgern zu erreichen und damit die politische Durchsetzbarkeit zu erhöhen.

Und damit sind wir bei der eigentlichen Herausforderung dieses notwendigen Reformthemas angelangt: die fiskalischen Folgen. Nicht nur sind diese extrem schwer zu modellieren, sondern es ist aufgrund des komplexen deutschen Regelwerks des Finanzausgleichs und aufgrund fehlender Daten kaum absehbar, wer potenzieller Gewinner oder Verlierer einer solchen Reform wäre.

Denkbar wäre hier eine radikal einfache Lösung, wenn sie denn politisch gewollt ist: Zur Stärkung der kommunalen Leistungsfähigkeit werden eventuelle Mindereinnahmen, die durch das Vorsteuerabzugsrecht der öffentlichen Hand in einem Vollbesteuerungsmodell mit ermäßigten Sätzen entstehen, vom Bund getragen.

Ob eine solche Maßnahme mittelfristig dann tatsächlich zu einer Mehrbelastung des Bundes durch Mindereinnahmen führt, bleibt abzuwarten. Schließlich errechnet die im Auftrag der Europäischen Kommission erstellte Studie von Copenhagen Economics und KPMG zur Reform der Besteuerung der öffentlichen Hand² positive Effekte auf das Bruttosozialprodukt, die zu Steuermehreinnahmen an anderer Stelle führen können. Dabei wurde jedoch unter anderem mit einem ermäßigten Steuersatz von fünf Prozent gerechnet. Keine Berechnungen für etwaige positive Effekte auf das BIP wurden bisher für einen Steuersatz von null Prozent vorgenommen, da fünf Prozent der derzeit niedrigste zulässige Steuersatz auf EU-Ebene ist, der eingeführt werden darf. Jedoch sollte, wenn schon über so grundlegende Änderungen der Besteuerung der öffentlichen Hand diskutiert wird, ein Steuersatz von null Prozent nicht ausgeschlossen werden.

Die bei einem Satz von fünf Prozent entstehenden Mehreinnahmen könnten zur Senkung der allgemeinen Mehrwertsteuersätze verwendet werden oder direkt den Kommunen zugutekommen und damit die Bürger in der Daseinsvorsorge entlasten. ■

¹ Vgl. hierzu auch die Meldung zur aktuell laufenden EU-Konsultation auf Seite 28 dieser Ausgabe.

² Vgl. Copenhagen Economics, KPMG (2013): VAT in the Public Sector and Exemptions in the Public Interest. Download der Studie unter: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat_public_sector.pdf