

Datum: 05.12.2022

Verwaltungsvorlage

Geschäftsbereich Oberbürgermeister
Fachbereich Finanzverwaltung

Beratungsfolge Ausschuss - Stadtrat	Termin	Tagesordnungsart	TOP	Abstimmungsergebnis		
				Ja	Nein	Enth.
Bürgermeisterberatung	05.12.2022	nicht öffentlich				
Finanzausschuss	08.12.2022	nicht öffentlich				
Ältestenrat	12.12.2022	nicht öffentlich				
Stadtrat	20.12.2022	öffentlich				

Inhalt: Vorsorglicher Widerruf der Optionserklärung nach § 27 Abs. 22 Umsatzsteuergesetz zum 01.01.2023

Grundlage: Entwurf Jahressteuergesetz 2022 (noch nicht verkündet)

Beraten und abgestimmt: Eigenbetrieb Gebäude- und Anlagenverwaltung

Beschlüsse die aufzuheben bzw. zu ändern sind: Beschluss-Nr. 25/16-3 vom 22.11.2016

Verantwortlich für Durchführung: Fachbereich Finanzverwaltung

Beschlussvorschlag:

Der Stadtrat der Stadt Plauen beschließt, den Oberbürgermeister zu beauftragen, die Erklärung nach § 27 Abs. 22 UStG vom 23.11.2016 mit Wirkung vom Beginn des Kalenderjahres 2023 an gegenüber dem Finanzamt Plauen zu widerrufen.

Sachverhalt:

Durch das Steueränderungsgesetz 2015 vom 02.11.2015 hat der Bundesgesetzgeber beschlossen, die deutschen Regelungen zur Umsatzsteuerpflicht von Leistungen der juristischen Personen öffentlichen Rechts mit § 2b UStG neu zu fassen. Zweck der Neuregelung war die Umsetzung von Art. 13 MwStSystemRL. „Die Neuregelung der Unternehmereigenschaft von juristischen Personen des öffentlichen Rechts markiert eine Zäsur bei der Umsatzbesteuerung öffentlicher Leistungen“, vgl. Begründung in Bundestagsdrucksache 18/6094.

Nach altem Recht waren die juristischen Personen öffentlichen Rechts bisher nur mit ihren (körperschaftsteuerlichen) Betrieben gewerblicher Art (BGA) nach § 4 KStG und ihren land- und forstwirtschaftlichen Betrieben Unternehmer im Sinne des Umsatzsteuergesetzes (§ 2 Abs. 3 UStG a.F.) und damit zur Anwendung des Umsatzsteuergesetzes verpflichtet. Damit war die Umsatzbesteuerung davon abhängig, ob die Kommunen die Merkmale des Körperschaftsteuergesetzes für Betriebe gewerblicher Art erfüllen.

Nach der neuen Rechtslage ist grundsätzlich jedes privatrechtliche Handeln der Kommunen nach den für alle Unternehmen geltenden Bestimmungen zu versteuern. Soweit Einnahmen auf öffentlich-rechtlicher Grundlage erhoben werden, definiert § 2b UStG zahlreiche Ausnahmetatbestände. Wesentlich stellt die Neuregelung hierbei darauf ab, ob die der jeweiligen Einnahme gegenüberstehende Leistung in gleicher Art auch von privaten Anbietern erbracht werden könnte und somit private und öffentliche Anbieter marktrelevant aufeinandertreffen können. In diesem Fall liegen in der Regel sog. Wettbewerbsverzerrungen vor, die zur Umsatzsteuerbarkeit auch dieser Leistungen führen.

Die Umsetzung der neuen Besteuerungsregelungen war und ist mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden. Daher hatte der Gesetzgeber seinerzeit vorgesehen, dass innerhalb eines Fünfjahreszeitraums die juristischen Personen öffentlichen Rechts durch eine Erklärung übergangsweise weiterhin die bisherige Rechtslage anwenden können, um den Betroffenen einen geordneten Wechsel in das neue Besteuerungssystem zu ermöglichen (s.a. Bundestagsdrucksache 18/6094).

Der Stadtrat der Stadt Plauen hat mit Beschluss vom 22.11.2016, Drucksachennummer 465/2016, die Einführung der neuen Umsatzsteuervorschriften zum letztmöglichen Termin beschlossen (damals 01.01.2021).

Aufgrund des Corona-Steuerhilfegesetzes vom 19.06.2020 und der Informationsvorlage Drucksachennummer 0214/2020 (Stadtrat 22.09.2019) wurde dieser (letztmögliche) Termin um zwei Jahre, mithin auf den 01.01.2023 verlängert. Diese Verlängerung wurde bereits mit Beschluss vom 20.12.2019 durch den Bundesrat initiiert und vor Befassung im Deutschen Bundestag mit der Europäischen Kommission abgestimmt. Die Verlängerung wurde u.a. mit den Auswirkungen der Corona-Pandemie (Begrenzung personeller Ressourcen) begründet.

Eine weitere Verlängerung des sog. Optionszeitraums war nicht abzusehen. Entsprechend wurden die Arbeiten zur Umsetzung der neuen Besteuerung weiter vorangetrieben und intensiviert. Zudem wurde mit der Implementierung eines innerbetrieblichen Kontrollsystems für die Erfüllung der steuerlichen Verpflichtungen der Stadt Plauen begonnen, welches seit der Änderung des Anwendungserlasses zur Abgabenordnung am 23.05.2016 von den Finanzbehörden als Indiz dafür angesehen wird, dass der Oberbürgermeister als steuerlich Verantwortlicher (§ 34 AO) vorsätzlicher oder leichtfertiger Steuerverkürzung ausreichend vorgebeugt hat und bei Rechtsverstößen im Bereich Steuern durch einzelne Sachbearbeiter nicht zur persönlichen Haftung z.B. wegen eines Organisationsverschuldens herangezogen werden kann.

Am 15.11.2022 informierte der Deutsche Städtetag die Mitgliedskommunen, dass aus dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages an das Bundesfinanzministerium der Wunsch nach einer Regelung zur Verlängerung des Optionszeitraums zu § 2b UStG um weitere zwei Jahre herangetragen wurde.

Dem folgend hat der Deutsche **Bundestag** am **02.12.2022** beschlossen, das Jahressteuergesetz 2022 um eine entsprechende Bestimmung zu ergänzen. Der **Bundesrat** wird über seine Zustimmung zu diesem Gesetz voraussichtlich am **16.12.2022** beschließen. Die **Ausfertigung und Verkündung** des Gesetzes durch den Bundespräsidenten wird nach Information des Sächsischen Städte- und Gemeindetages **kurz vor Jahresende** erfolgen.

Nach dem Entwurf der Gesetzesänderung ist vorgesehen, dass die Verlängerung automatisch für alle juristischen Personen öffentlichen Rechts gilt, sofern diese ihre Optionserklärung nicht widerrufen.

Die Kurzfristigkeit der gesetzlichen Änderung hat die Städte und Gemeinden überrascht. Zwar wird einerseits die Verlängerung des Status quo und die damit einhergehende nur eingeschränkte Umsatzbesteuerung begrüßt, jedoch sind vielerorts die Umstellungsarbeiten bereits so weit vorangetrieben wurden, dass eine kurzfristige Verlängerung einen großen Rückabwicklungsaufwand erfordern würde. Die Kurzfristigkeit wurde entsprechend auch von Experten der Fachpresse massiv kritisiert.

Trotz der Dringlichkeit ist eine gründliche Abwägung erforderlich, ob die Verlängerung der bisherigen Rechtslage in Anspruch genommen oder die Optionserklärung zum Jahreswechsel widerrufen werden soll.

Gegen eine Verlängerung sprechen folgende Gründe:

1. Der Stadtrat der Stadt Plauen hat am 26.10.2021 im Rahmen des Modellvorhabens „ZUKUNFT LEBEN im Plauener Süden“ zur Stadtbauförderung das Einzelvorhaben 3 - **Erweiterung Stadtbad Plauen** – beschlossen. Baustein 1 des Einzelvorhabens beinhaltet die Erweiterung des Schwimmbades und die Schaffung von Parkflächen. **Bei der Umsetzung der Maßnahme soll ein Vorsteuerabzug von ca. 2,7 Millionen Euro geltend gemacht werden, der die Baukosten entsprechend mindert. Ein Vorsteuerabzug durch die Stadt Plauen ist nur möglich, wenn die Stadt Plauen selbst unternehmerisch tätig und steuerpflichtige Einnahmen mit dem Stadtbad erzielt.** Der Stadt Plauen sind dabei die Einnahmen derjenigen Unternehmen zuzurechnen, die im Rahmen einer umsatzsteuerlichen Organschaft als in den unternehmerischen Bereich der Stadt Plauen eingliedert gelten (§ 2 Abs. 2 UStG).

Im alten Recht liegt ein unternehmerischer Bereich nur vor, wenn die Stadt Plauen mit einem BgA tätig wird. Derzeit existiert in der Stadt Plauen der BgA Bäder (Produkt-Nr. 424200 bzw. 424201), der u.a. die Verpachtung des Stadtbads an eine städtische Gesellschaft beinhaltet. Dieser BgA begründet zugleich eine umsatzsteuerliche Organschaft mit der Gesellschaft, so dass u.a. die Eintrittsentgelte der Besucher des Stadtbads der Gesellschaft umsatzsteuerlich der Stadt Plauen zuzurechnen sind, was auf Ebene der Stadt Plauen einen Vorsteuerabzug eröffnet. Im Rahmen der umsatzsteuerlichen Organschaft werden zudem die zwischen Beteiligten ausgetauschten Leistungen von der Umsatzbesteuerung ausgenommen.

Mit **BMF-Schreiben vom 15.12.2021** sind die BFH-Urteile vom 10. Dezember 2019, Az. I R 58/17 u.a., ab 01.01.2023 durch die Finanzämter verbindlich anzuwenden. **Zusammengefasst ist künftig für die körperschaftssteuerliche Beurteilung, ob eine Verpachtung entgeltlich erfolgt und damit im Rahmen eines BgA, entscheidend, ob der Pächter die Pachtzahlungen selbst erwirtschaftet oder vom Verpächter die hierzu notwendigen Finanzmittel erhält.**

Die Auswirkungen dieses Schreibens können für die Stadt Plauen und den BgA Bäder nicht endgültig beurteilt werden, da die in der Stadt Plauen vorliegende Konstellation nicht vollständig mit dem regelten Sachverhalt übereinstimmt.

Es ist zu erwarten, dass mit einer Regelung in einem BMF-Schreiben diese Sachverhalte stärker in den Fokus der Finanzämter gerückt werden. Bereits aufgrund der Höhe des geplanten Vorsteuerabzugs, wird dessen rechtliche Zulässigkeit erfahrungsgemäß im Nachgang eingehend geprüft werden.

Bei einem Entfall des BgA Bäder besteht nach altem Recht ausdrücklich keine Möglichkeit des Vorsteuerabzugs mehr.

Wie eingangs dargestellt, ist bei Geltung der neuen Rechtslage der Vorsteuerabzug unabhängig von einem BgA möglich.

Die Stadt Plauen hat, um Rechtssicherheit zu erlangen, am 06.07.22 die **Erteilung einer verbindlichen Auskunft** hinsichtlich des Vorsteuerabzugs unter § 2b UStG **beantragt** (unter aktuellem Sachverhalt). **Der Fachbereich Finanzverwaltung schätzt ein, dass das Finanzamt auf Basis der gegenwertigen Rechtslage den Vorsteuerabzug bestätigen wird. Sofern die Auskunft positiv beschieden wird, ist der Vorsteuerabzug nach § 2b UStG rechtlich gesichert. Im Falle eines negativen Bescheides wäre die Verwaltung gehalten, die nach der Entscheidung für den Vorsteuerabzug fehlenden Voraussetzungen durch Nutzung von Gestaltungsmöglichkeiten (z.B. vertragliche Anpassungen, Änderung Betreibermodell) kurzfristig zu schaffen.** Daher ist es als sehr wahrscheinlich anzusehen, dass unter dem neuen Steuerrecht der Vorsteuerabzug erreicht werden kann.

2. **Im Eigenbetrieb Gebäude- und Anlagenverwaltung wurden bereits ca. 2.300 Garagenpachtverträge an die neue Steuerrechtslage (künftige Umsatzsteuerpflicht) durch Änderungsverträge angepasst.** Nutzer, welche die Änderung zum Jahreswechsel nicht akzeptierten, musste zu diesem Termin gekündigt werden. Ferner wurde im Eigenbetrieb bereits die Finanzbuchhaltung an die Besteuerung ab 01.01.23 angepasst. **Im Falle einer Verlängerung des Übergangszeitraums müssten alle Nutzer bis Jahresende erneut kontaktiert werden sowie die Finanzbuchhaltung erneut überarbeitet werden.** Über die hierfür notwendigen personellen Ressourcen verfügt der Eigenbetrieb bisher nicht. Sofern die Rückabwicklung nicht rechtzeitig abgeschlossen wird, besteht die **Gefahr, dass gegenüber den Nutzern ein Ausweis der Umsatzsteuer erfolgt, obwohl keine Steuerpflicht vorliegt** (unberechtigter Steuerausweis). In solchen Fällen muss die Steuer nach § 14c Abs. 2 UStG dennoch – ggfs. auch aus eigenen Mitteln – zunächst an das Finanzamt überwiesen werden. Nach Durchführung des gesetzlichen Korrekturverfahrens kann die Steuer im Einzelfall beim Finanzamt zur Erstattung förmlich beantragt werden.
3. **Für den Wohnmobilstellplatz in der Gerberstraße besteht gemäß § 15a UStG die Möglichkeit, die bisher nicht abziehbare Vorsteuer für die Investition nach Umstieg auf die neue Rechtslage bis 2032 mit jährlich etwa 8,6 TEUR rückwirkend anzumelden.**
4. Bereits seit 2016 ist der Fachbereich Finanzverwaltung mit der Umstellung der Umsatzbesteuerung der Stadt Plauen befasst. In dieser Zeit wurden mehr als 1.300 Einnahmetatbestände der Stadt Plauen und ihrer Eigenbetriebe indiziert und nach der neuen Rechtslage steuerlich bewertet. Die Fachbereiche wurden über die neue Besteuerung informiert und aufgefordert, bestehende Satzungen und Verträge an die im Einzelfall bestehende Steuerpflicht anzupassen (bspw. Parkgebührenverordnung der Stadt Plauen) und mit den jeweils Betroffenen zu kommunizieren. Alle Bereiche wurden 2018 extern geschult. Ein weiterer Workshop ist im Dezember vorgesehen. **Bei einer erneuten Verlängerung des Optionszeitraums müssten auch in der Stadtverwaltung Rückabwicklungsmaßnahmen und Doppelarbeiten (bspw. Wiederholung von Schulungen, erneute Information der Vertragspartner) in Kauf genommen werden.**

Andererseits bietet auch die Verlängerung der Besteuerung nach der alten Rechtslage Vorteile:

1. **Die zusätzlich zum Entgelt zu erhebende Umsatzsteuer für nicht zum Vorsteuerabzug berechnete Unternehmen und für Bürgerinnen und Bürger verteuert einzelne an die Stadt Plauen zu entrichteten Gebühren. Im Bereich der Garagenpacht etwa wird die Jahrespacht in den meisten Fällen um 10 bis 30 EUR pro Jahr steigen.** Nach dem Ergebnis der steuerlichen Bewertung wird die Besteuerung jedoch **vorwiegend keine Breitenwirkung entfalten**, da die häufig in Anspruch genommenen Verwaltungsdienstleistungen zumeist einem Ausnahme- oder Befreiungstatbestand zugeordnet werden können (hier entstehen nur Aufzeichnungs- und Erklärungspflichten) oder bereits einem der vierzehn BgA der Stadt Plauen zugehörig sind und daher ohnehin der Steuerpflicht unterliegen. Die Erhebung der Umsatzsteuer **wirkt sich daher auf individuelle Leistungsbeziehungen und getroffene Vereinbarungen** aus. Außerdem wurde aufgrund des neuen Rechts eine Änderung der Parkgebührenverordnung erforderlich (siehe Stadtrat 23.11.2022).
2. Es kann abgewartet werden, ob die von den kommunalen Spitzenverbänden seit langem geforderte praxisgerechte Ausgestaltung und Vereinfachung der steuerlichen Neuregelung (Optimierung § 2b UStG) tatsächlich umgesetzt wird. Diesbezügliche Änderungen müssten nicht in laufenden Prozessen, sondern erst per 01.01.2025 umgesetzt werden.
3. Es können weiterhin die erprobten Finanz- und Abrechnungsprozesse in der Stadt Plauen angewandt werden. Die durch die Umsatzsteuer teilweise notwendige Anpassung bestehender Prozesse und deren erstmalige Anwendung kann zu einem späteren Zeitpunkt umgesetzt werden. Der daraus resultierende Mehraufwand für die Verwaltung verschiebt sich entsprechend.

Im Erfahrungsaustausch mit anderen sächsischen Städten und Gemeinden ist keine Tendenz beim Umgang mit der neuen Fristverlängerung erkennbar. In der Regel liegen aufgrund der sehr kurzen Umsetzungsfrist noch keine Gremienbeschlüsse vor.

Nach Abwägung der wiedergegebenen Argumente schätzt die Verwaltung, dass der ursprüngliche anvisierte Wechsel in der Umsatzbesteuerung per 01.01.2023 für die Stadt Plauen vorteilhafter ist und

beibehalten werden sollte. Die spontan und übereilt geschaffene Möglichkeit der Verlängerung sollte nicht in Anspruch genommen werden.

Zum Zeitpunkt der Vorlagenerstellung ist die Beschlussbefassung und Verkündung des Gesetzes noch nicht abgeschlossen. Daher kann der Widerruf zunächst nur vorsorglich erfolgen. Sollte wider Erwarten letztendlich keine Verlängerung des Optionszeitraums zu Stande kommen, würde der vom Stadtrat der Stadt Plauen zu treffende Beschluss keine Rechtswirkung entfalten.

Finanzielle Auswirkungen

Hat der Beschluss finanzielle Auswirkungen?		<input type="checkbox"/> nein	<input checked="" type="checkbox"/> ja
Aufwendungen/Auszahlungen aufgrund des Beschlusses in Euro			
Erträge/Einzahlungen aufgrund des Beschlusses in Euro			
Städtischer Eigenanteil zur Umsetzung des Beschlusses in Euro			
Folgekosten des Beschlusses		<input type="checkbox"/> nein	<input type="checkbox"/> ja, in der Begründung dargestellt
Abstimmung mit der Kämmerei ist erfolgt?		<input type="checkbox"/> nein	<input checked="" type="checkbox"/> ja
<u>Anmerkungen:</u>			
siehe Begründung			

Veranschlagung der finanziellen Auswirkungen des Beschlusses

Bereits veranschlagt?	<input type="checkbox"/> ja
-----------------------	-----------------------------

Veränderung zum Planansatz			
<input type="checkbox"/> neu <input type="checkbox"/> mehr <input type="checkbox"/> weniger			
Haus-halts-jahr	Betrag in Euro	Teilhaushalt	Nummer
			<input type="checkbox"/> Produkt <input type="checkbox"/> Investition <input type="checkbox"/> E-Liste <input type="checkbox"/> INST-Liste <input type="checkbox"/> Z-Liste
<input type="checkbox"/> Aufwand/Auszahlung im Ergebnishaushalt <input type="checkbox"/> Auszahlung aus Investitionstätigkeit <input type="checkbox"/> Auszahlung aus Finanzierungstätigkeit			
<input type="checkbox"/> Ertrag/Einzahlung im Ergebnishaushalt <input type="checkbox"/> Einzahlung aus Investitionstätigkeit <input type="checkbox"/> Einzahlung aus Finanzierungstätigkeit			

Steffen Zenner
 Unterschrift liegt im Original vor