

Antrag

der Abg. Dr. Albrecht Schütte und Ulli Hockenberger u. a. CDU

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Finanzen

Auswirkungen der Neuregelung von § 2b Umsatzsteuer- gesetz auf die Verwaltungen und Einrichtungen des Landes und der Kommunen

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. was die Gründe für die gesetzliche Neuregelung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand sind;
2. unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang durch die gesetzliche Neuregelung künftig Leistungen der öffentlichen Hand umsatzsteuerpflichtig werden;
3. wie die Verwaltung und Einrichtungen des Landes Baden-Württemberg (z. B. Universitäten, Institute, Kliniken, Landesforsteinrichtungen, LUBW etc.) von der Einführung des neuen § 2b Umsatzsteuergesetz betroffen sein werden;
4. mit welchem zusätzlichen Steuervolumen die Landesregierung rechnet und ob sie eine grobe Schätzung hat, wie viel einzelne Zahlungen zukünftig von der Umsatzsteuerpflicht erfasst sein werden, die das bisher nicht sind;
5. mit welchem zusätzlichen Verwaltungsaufwand sie bezüglich der neuen Steuerpflicht zur Abdeckung der Erfassung, der Abführung, der Abwicklung und der Dokumentation für die Landesverwaltung und die Landeseinrichtungen rechnet;
6. ob ihr Vorgehen und Maßnahmen anderer Bundesländer bekannt sind, diese zusätzlichen Steuervorgänge ganz oder teilweise zu vermeiden;

7. wie die Verwaltungen und Einrichtungen der baden-württembergischen Kommunen (z. B. Kitas und Schulen, Bauhöfen, Wertstoffhöfen, Hallen- und Freibädern sowie Feuerwehren) von der Einführung des neuen § 2b Umsatzsteuergesetz betroffen sein werden;
8. welche bisher umsatzsteuerfreien kommunalen Dienstleistungen von der neuen § 2b-Regelung betroffen sein werden;
9. in welchen kommunalen Verbänden die neue Steuerpflicht bei interkommunaler Zusammenarbeit ausgelöst werden wird und wie viel Prozent des Gesamtumsatzes das zusätzlich ausmachen kann;
10. wie sie das im Hinblick auf die Kooperation von Kommunen beurteilt;
11. ob ihr Vorgehen und Maßnahmen anderer Bundesländer (z. B. Bayern) bekannt sind, die Umsatzsteuerpflicht von interkommunaler Zusammenarbeit zu vermeiden;
12. ob sie plant, eben ein solches Vorgehen zu wählen und solche Maßnahmen zu ergreifen oder andere Überlegungen hat, die Kooperation von Gemeinden nicht zu erschweren;
13. inwieweit aus ihrer Sicht die Einführung des neuen § 2b Umsatzsteuergesetz die öffentliche Verwaltung in Baden-Württemberg auf Ebene des Landes und der Kommunen beeinflusst;
14. ob und welche Maßnahmen die Landesregierung ergriffen hat bzw. ergreifen wird, um sich auf bundes- bzw. europäischer Ebene für einfachere Lösungen, wie in anderen Ländern der EU, auch für Baden-Württemberg bzw. Deutschland einzusetzen und damit Vereinfachungen, Erleichterungen und Ausnahmen zu ermöglichen;
15. wie weit die Vorbereitungen zur Umsetzung der Neuregelung in Baden-Württemberg fortgeschritten sind.

2.6.2022

Dr. Schütte, Hockenberger, Wald, Mack, Dr. Reinhart, Schweizer CDU

Begründung

Die Neuregelung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand in § 2b Umsatzsteuergesetz hat weitreichende Auswirkungen auf die Verwaltungen und Einrichtungen des Landes Baden-Württemberg und der baden-württembergischen Kommunen. Der Antrag soll die damit verbundenen Folgen in verschiedenen Facetten im Einzelnen näher beleuchten.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 14. Juli 2022 Nr. FMZUU-0406.2-25/1 nimmt das Ministerium für Finanzen im Einvernehmen mit den Ressorts zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,*

1. was die Gründe für die gesetzliche Neuregelung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand sind;

Zu 1.:

Der zuvor nur eingeschränkte umsatzsteuerrechtliche Unternehmerbegriff bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts entsprach nicht den zwingenden Vorgaben der europäischen Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie und der darauf beruhenden Rechtsprechung. Deshalb ist die im Jahr 2015 verabschiedete gesetzliche Neuregelung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand (nachfolgend kurz: Neuregelung) erforderlich geworden. Ziel der Neuregelung ist eine unionsrechtskonforme Lösung im nationalen Recht. Gleichzeitig sollen die Belange der öffentlichen Hand – soweit möglich – Berücksichtigung finden, aber auch die berechtigten Interessen privatwirtschaftlicher Unternehmen am Abbau von Wettbewerbsverzerrungen beachtet werden.

2. unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang durch die gesetzliche Neuregelung künftig Leistungen der öffentlichen Hand umsatzsteuerpflichtig werden;

Zu 2.:

Juristische Personen des öffentlichen Rechts sind bis zur Neuregelung wegen der umsatzsteuerrechtlichen Anknüpfung an das Körperschaftsteuerrecht nur mit ihren Betrieben gewerblicher Art sowie ihren land- und forstwirtschaftlichen Betätigungen Unternehmer und folglich nur insoweit als Steuerpflichtige von der Umsatzsteuer betroffen. Im Umkehrschluss ist die Unternehmereigenschaft der juristischen Personen des öffentlichen Rechts für Zeiträume vor Anwendung der Neuregelung nicht gegeben, wenn sie hoheitlich oder vermögensverwaltend tätig sind oder ihre Umsätze die für die Betriebe gewerblicher Art maßgebenden Gewichtsgrenzen des Körperschaftsteuerrechts nicht überschreiten.

Die Neuregelung orientiert sich demgegenüber – losgelöst vom Körperschaftsteuerrecht – an den allgemeinen Regelungen für die Beurteilung der Unternehmereigenschaft. Juristische Personen des öffentlichen Rechts werden damit umsatzsteuerrechtlich zunächst wie privatwirtschaftliche Unternehmer behandelt. Eine Ausnahme von der Besteuerung erfolgt nach § 2b des Umsatzsteuergesetzes (UStG) nur noch dann, wenn die öffentliche Hand zum einen aufgrund einer öffentlich-rechtlichen Sonderregelung tätig wird und zum anderen keine größeren Wettbewerbsverzerrungen im Hinblick auf Leistungen von privatrechtlichen Unternehmern vorliegen, die für vergleichbare Leistungen Umsatzsteuer abführen müssen.

Es war von vornherein klar, dass durch die Neuregelung Leistungen der öffentlichen Hand in größerem Umfang als zuvor der Umsatzsteuer unterliegen werden. Im Ergebnis macht die Umkehr des Regel-Ausnahme-Verhältnisses bei der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand ein komplettes Umdenken der öffentlichen Hand bei der umsatzsteuerrechtlichen Beurteilung ihrer Leistungen erforderlich. Auch war von Beginn an erkennbar, dass damit ein großer Umstellungsaufwand verbunden sein würde. Daher wurde eine optionale Übergangsfrist zur Anwen-

derung dieser Neuregelung (nunmehr verlängert bis zum 31. Dezember 2022) geschaffen, um den juristischen Personen öffentlichen Rechts ausreichend Zeit für die Umsetzung der Neuregelung und die gegebenenfalls erforderlichen Anpassungen im Tatsächlichen einzuräumen.

3. wie die Verwaltung und Einrichtungen des Landes Baden-Württemberg (z. B. Universitäten, Institute, Kliniken, Landesforsteinrichtungen, LUBW etc.) von der Einführung des neuen § 2b Umsatzsteuergesetz betroffen sein werden;

Zu 3.:

Beim Land Baden-Württemberg als juristischer Person des öffentlichen Rechts sind von der Neuregelung alle Ressorts einschließlich ihrer nachgeordneten Behörden sowie die Landtagsverwaltung, der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, der Rechnungshof und der Verfassungsgerichtshof betroffen. In all diesen Bereichen wurden zwischenzeitlich die möglicherweise relevanten Sachverhalte anhand der Einnahmetatbestände mit Blick auf die Neuregelung ermittelt und mit Unterstützung der Stabsstelle zur umsatzsteuerlichen Unterstützung der Ressorts größtenteils umsatzsteuerrechtlich eingeschätzt.

Ferner sind auch selbstständige juristische Personen des öffentlichen Rechts, die vom Land errichtet wurden (beispielsweise Universitätsklinik, ForstBW), von der Neuregelung betroffen. Diese kümmern sich aufgrund ihrer Selbstständigkeit eigenständig um ihre steuerlichen Belange. Für diese selbstständigen Einrichtungen gelten die Antworten zu diesem Antrag entsprechend.

Änderungen aufgrund der Neuregelung können sich insbesondere bei Leistungen ergeben, die den hoheitlichen Bereich betreffen beziehungsweise als sogenannte hoheitliche Beistandsleistungen oder vermögensverwaltende Tätigkeiten bisher nicht der Umsatzsteuer unterlagen. Ebenso sind nun Tätigkeiten umsatzsteuerrechtlich relevant, die – trotz ihres wirtschaftlichen Charakters – wegen Unterschreitens der Gewichtsgrenzen des Körperschaftsteuerrechts keinen Betrieb gewerblicher Art darstellen und deshalb bisher ebenfalls nicht der Besteuerung unterlagen. Auch in diesem Bereich ist von einer Zunahme der umsatzsteuerrechtlich relevanten Sachverhalte auszugehen.

Bei den Behörden und Einrichtungen des Landes Baden-Württemberg können insbesondere die Kooperationen mit anderen selbstständigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts (zum Beispiel mit rechtlich selbstständigen Anstalten, kommunalen Gebietskörperschaften, Forschungseinrichtungen in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft, Behörden und Einrichtungen anderer Bundesländer) von der Neuregelung betroffen sein. Daneben gibt es Kooperationen mit Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung, die zu zwei verschiedenen juristischen Personen des öffentlichen Rechts gehören. Diese Einrichtungen können neben der Zugehörigkeit zu einer anderen juristischen Person des öffentlichen Rechts zugleich auch staatliche Einrichtungen des Landes Baden-Württemberg sein. Hierzu gehören die Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg (LUBW), die Führungsakademie, die Landratsämter sowie die Hochschulen im Sinne von § 1 Absatz 2 des Landeshochschulgesetzes. Bei Leistungsbeziehungen mit diesen sogenannten janusköpfigen Einrichtungen ist es für die umsatzsteuerrechtliche Würdigung entscheidend, welchem umsatzsteuerrechtlichen Unternehmen die jeweilige Tätigkeit zuzurechnen ist. Handelt eine janusköpfige Einrichtung in ihrer Funktion als staatliche Einrichtung des Landes Baden-Württemberg, liegt bei einer Kooperation mit einem anderen Bereich des Landes Baden-Württemberg umsatzsteuerrechtlich ein sogenannter nichtsteuerbarer Innenumsatz und damit kein umsatzsteuerrechtlich relevanter Leistungsaustausch vor.

Zu den Auswirkungen im Bereich des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg wird auf die Stellungnahme zu dem Antrag in Drs. 17/2405 verwiesen.

Zudem können auch Gebührentatbestände von der Neuregelung betroffen sein. Daher erfolgt derzeit in allen Ressorts eine Überprüfung danach, ob Gebühren

für Leistungen erhoben werden, die auch von privatrechtlichen Unternehmern erbracht werden können und daher nach der Neuregelung mit Blick auf die – zumindest potenzielle – Wettbewerbssituation umsatzsteuerrechtlich relevant sind. Dies betrifft unter anderem Leistungen, die auch von Notaren durchgeführt werden (zum Beispiel Beglaubigungen).

4. mit welchem zusätzlichen Steuervolumen die Landesregierung rechnet und ob sie eine grobe Schätzung hat, wie viel einzelne Zahlungen zukünftig von der Umsatzsteuerpflicht erfasst sein werden, die das bisher nicht sind;

Zu 4.:

Die steuerlichen Auswirkungen sowie die Anzahl der einzelnen Zahlungen lassen sich nicht verlässlich schätzen. Das hängt unter anderem damit zusammen, dass alle juristischen Personen des öffentlichen Rechts zunächst ihre Prozesse und Strukturen analysieren und prüfen müssen. Sodann ist eine Beurteilung möglich, welche Tätigkeiten und Leistungen künftig gegebenenfalls umsatzsteuerpflichtig werden und welche Folgerungen daraus gezogen werden sollen. Durch Struktur Anpassungen kann es in einzelnen Bereichen möglich sein, eine Steuerpflicht zu vermeiden.

Wo in Zukunft eine Versteuerung erfolgt, ist zu berücksichtigen, dass einer künftigen Belastung mit Umsatzsteuer grundsätzlich die Möglichkeit eines Vorsteuerabzugs für Eingangsleistungen gegenübersteht, durch die Mehraufwendungen zumindest teilweise kompensiert werden können.

5. mit welchem zusätzlichen Verwaltungsaufwand sie bezüglich der neuen Steuerpflicht zur Abdeckung der Erfassung, der Abführung, der Abwicklung und der Dokumentation für die Landesverwaltung und die Landeseinrichtungen rechnet;

Zu 5.:

Aufgrund der Neuregelung entsteht in allen Bereichen der Verwaltung im Land ein erheblicher zusätzlicher Verwaltungsaufwand durch die Erhebung und Bewertung der steuerrechtlich relevanten Sachverhalte sowie ab dem Jahr 2023 durch die Abgabe der Umsatzsteuer-Voranmeldungen und -Erklärungen. Insgesamt kann festgestellt werden, dass der Aufwand bei den Ressorts, die überwiegend Ausgaben verwalten, geringer ist. Allerdings führt allein die Bestandsaufnahme zu einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand, der bei den Ressorts mit großem Geschäftsbereich entsprechend groß ist.

Zudem ist vorgesehen, in allen Ressorts ein Tax Compliance Management System einzuführen, um die verschiedenen steuerlichen Pflichten (neben der Umsatzsteuer beispielsweise auch Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer, Kapitalertragsteuer und Lohnsteuer) auch künftig zutreffend erfüllen zu können.

Die Organisationseinheiten des Landes sind umsatzsteuerrechtlich dezentral für die Erfüllung ihrer steuerlichen Pflichten verantwortlich. Derzeit erfolgt in allen Ressorts eine Überprüfung und Festlegung, welche Behörden/Dienststellen als eigene Organisationseinheiten tätig werden oder ob weitere Untergliederungen beziehungsweise Zusammenfassungen erforderlich sind. Der zusätzliche Aufwand wird daher je nach Ressort und Größe des nachgeordneten Bereichs unterschiedlich ausfallen. Der genaue zusätzliche Aufwand durch die Anwendung der Neuregelung bei der juristischen Person des öffentlichen Rechts Land Baden-Württemberg kann deshalb derzeit nicht beziffert werden.

6. ob ihr Vorgehen und Maßnahmen anderer Bundesländer bekannt sind, diese zusätzlichen Steuervorgänge ganz oder teilweise zu vermeiden;

Zu 6.:

Nachdem die Europäische Kommission ein besonderes Augenmerk auf eine unionsrechtskonforme Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand hat und die Bundesländer insoweit im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung tätig sind, ist ein bundeseinheitlicher Verwaltungsvollzug zu gewährleisten. Einzelne Länder können sich hierbei nicht der gemeinsamen Verantwortung des Bundes und der Länder beim Steuervollzug entziehen. Erleichterungen für bestimmte Bereiche können daher nicht im Alleingang von einzelnen Bundesländern geschaffen werden.

Ein grundlegender Paradigmenwechsel, wie ihn die Neuregelung bedingt, bringt zahlreiche komplexe Anwendungsfragen mit sich. Das Bundesministerium der Finanzen und die obersten Finanzbehörden der Länder haben auf die drängendsten Fragen mittels mehrerer Anwendungsschreiben reagiert. Ferner werden weiterhin fortlaufend Anwendungsfragen zur Neuregelung abgestimmt.

Die bundesweite Bedeutung der Neuregelung wurde bereits mehrfach – unter anderem auch auf Anregung der Innenministerkonferenz – von den Finanzministerinnen und Finanzministern der Länder festgestellt. Insoweit ist es einerseits angezeigt, die Existenz der Neuregelung an sich aufgrund der zwingenden Vorgaben des Rechts der Europäischen Union zu akzeptieren. Andererseits ist es gemeinsames Ziel, im Rahmen des (unions-)rechtlich Möglichen zeit- und sachgerechte Lösungen unter Berücksichtigung der Belange der öffentlichen Hand zu finden. Vorhandene Gestaltungsspielräume sollen bestmöglich genutzt und auch den vorhandenen Realitäten sowie ihren spezifischen Gegebenheiten so gut wie möglich gerecht werden. Die Vorgehensweise in den einzelnen Bundesländern ist demgemäß vergleichbar. Unterschiede können auftreten, wenn sich die Sachverhalte aufgrund landesgesetzlicher Regelungen unterscheiden. Insoweit zeigt die Landesregierung den betroffenen juristischen Personen des öffentlichen Rechts regelmäßig mögliche Anpassungen der Sachverhalte auf. Bei Entscheidungen hierzu spielen indes oft auch außersteuerliche Gesichtspunkte beziehungsweise Konsequenzen eine Rolle.

Soweit die Länder als Steuerpflichtige von der Neuregelung betroffen sind, haben fast alle Länder Stellen eingerichtet, die die Ressorts und deren nachgeordnete Bereiche bei der Erfassung der Sachverhalte und der Umsetzung der Neuregelung unterstützen. Auf Anregung beziehungsweise unter Beteiligung dieser Stellen wird gewöhnlich auch geprüft, wie Gestaltungsspielräume bestmöglich genutzt werden können.

7. wie die Verwaltungen und Einrichtungen der baden-württembergischen Kommunen (z. B. Kitas und Schulen, Bauhöfen, Wertstoffhöfen, Hallen- und Freibädern sowie Feuerwehren) von der Einführung des neuen § 2b Umsatzsteuergesetz betroffen sein werden;

8. welche bisher umsatzsteuerfreien kommunalen Dienstleistungen von der neuen § 2b-Regelung betroffen sein werden;

9. in welchen kommunalen Verbänden die neue Steuerpflicht bei interkommunaler Zusammenarbeit ausgelöst werden wird und wie viel Prozent des Gesamtumsatzes das zusätzlich ausmachen kann;

Zu 7. bis 9.:

Verwaltungen und Einrichtungen der Kommunen sowie der kommunalen Verbände sind gleichermaßen wie das Land Baden-Württemberg von der Neuregelung betroffen. Für die Auswirkungen ist jeweils die konkrete Fallgestaltung in den Blick zu nehmen. Ein Überblick über sämtliche künftige Anwendungsfälle und Konstellationen liegt der Landesregierung nicht vor. Grundsätzlich hat jede juristische Person des öffentlichen Rechts die Pflicht, die Einzelsachverhalte in eigener Verantwortung umsatzsteuerrechtlich zu beurteilen und zu dokumentieren.

Daneben wird versucht, typische Sachverhalte im Vorfeld übergreifend zu beurteilen. So führt beispielsweise die kommunalverfassungsrechtliche Struktur der Landratsämter dazu, dass diese als sogenannte Janusköpfige Einrichtungen (vgl. Ziffer 3) sowohl in ihrer Eigenschaft als Kreisbehörde (Steuerpflichtiger ist der Landkreis) als auch als Staatsbehörde (Steuerpflichtiger ist das Land Baden-Württemberg) steuerlich zu erfassen sind. Die hieraus resultierenden Fragestellungen wurden in einer Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern des Landkreistages, je eines „Musterlandratsamts“ pro Regierungspräsidium, der Regierungspräsidien, des Ministeriums für Finanzen und des Ministeriums des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen behandelt. So konnten für alle Landratsämter anwendbare Lösungsvorschläge erarbeitet werden.

Bei Bedarf finden hinsichtlich weiterer umsatzsteuerrechtlicher Fragestellungen Abstimmungen – beispielsweise mit den kommunalen Landesverbänden – statt. So finden derzeit unter anderem Gespräche über die umsatzsteuerrechtliche Relevanz der Leistungen der Gemeindeverwaltungsverbände an ihre Mitgliedsgemeinden zwischen dem Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen und dem Ministerium für Finanzen sowie der kommunalen Seite statt.

Zur Frage des Gesamtumsatzes bzw. des anteiligen Umsatzes liegen der Landesregierung keine Zahlen vor.

10. wie sie das im Hinblick auf die Kooperation von Kommunen beurteilt;

Zu 10.:

Die interkommunale Zusammenarbeit ist ein wichtiger Eckpfeiler der kommunalen Aufgabenerfüllung, der sich auf die verfassungsrechtlich garantierte kommunale Selbstverwaltung gründet. Als Teil der Organisationshoheit gibt die Kooperationshoheit den Kommunen die Befugnis, darüber zu entscheiden, ob eine kommunale Aufgabe eigenständig oder gemeinsam mit anderen Verwaltungsträgern wahrgenommen wird und ob zu diesem Zweck gemeinsame Institutionen gegründet werden. Die interkommunale Zusammenarbeit dient dem öffentlichen Interesse einer besseren und möglichst effizienten Erfüllung kommunaler Aufgaben. Negative Folgen der Neuregelung auf das erfolgreiche Institut der interkommunalen Zusammenarbeit sollten daher – soweit möglich – vermieden werden. Allerdings bestehen hierfür nur sehr eingeschränkt Spielräume bei der Auslegung der Neuregelung, zumal die Europäische Kommission auf eine unionsrechtskonforme Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand in Deutschland achtet. Die Landesregierung ist daher – im Rahmen ihrer rechtlichen und politischen Möglichkeiten – bemüht, auf Bundes- und Landesebene auf Lösungen hinzuwirken, mit denen die Ziele der Wirtschaftlichkeit, Bürokratiearmut und Praktikabilität bei der Umsetzung der Neuregelung auch bei der interkommunalen Zusammenarbeit bestmöglich erreicht werden können. Dieses Handeln entspricht auch dem Koalitionsvertrag.

Die Innenministerkonferenz – auch unter Vorsitz Baden-Württembergs – hat sich schon mehrfach mit den Folgen der Neuregelung für den Kommunalbereich befasst, insbesondere mit den Problemen bei der interkommunalen Zusammenarbeit.

Auch die Finanzministerkonferenz sowie die Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter (Steuer) der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder haben mehrfach die bundesweite Bedeutung der Neuregelung festgestellt und die Nutzung der vorhandenen Gestaltungsspielräume im Rahmen der (unions-)rechtlichen Möglichkeiten als sinnvoll erachtet.

Hinzu kommt, dass der Gesetzgeber mit der Umsatzsteuerbefreiung nach § 4 Nummer 29 UStG eine weitere Möglichkeit geschaffen hat, die interkommunale Zusammenarbeit unter bestimmten Voraussetzungen von der Umsatzbesteuerung auszunehmen. Insoweit findet derzeit die bundesweite Abstimmung eines Einführungsschreibens zwischen den obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder statt. Sobald dieses veröffentlicht ist, wird sich zeigen, für welche selbst-

ständigen Zusammenschlüsse im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit diese Steuerbefreiung in der Praxis gegebenenfalls in Betracht kommen kann.

11. ob ihr Vorgehen und Maßnahmen anderer Bundesländer (z. B. Bayern) bekannt sind, die Umsatzsteuerpflicht von interkommunaler Zusammenarbeit zu vermeiden;

12. ob sie plant, eben ein solches Vorgehen zu wählen und solche Maßnahmen zu ergreifen oder andere Überlegungen hat, die Kooperation von Gemeinden nicht zu erschweren;

Zu 11. und 12.:

Gerade bei der interkommunalen Zusammenarbeit sind die landesrechtlichen Regelungen des Kommunalrechts in den einzelnen Bundesländern sehr oft nicht miteinander vergleichbar. Insoweit ist vor der Übertragung umsatzsteuerrechtlicher Rechtsfolgen zunächst zu prüfen, ob vergleichbare Sachverhalte gegeben sind.

Dies gilt zum Beispiel für die umsatzsteuerrechtliche Behandlung der Bauhofzweckverbände: Insoweit hatte das Land Baden-Württemberg im Jahr 2021 ein bundesweites Abstimmungsverfahren auf Ebene der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder initiiert. Ursächlich hierfür war ein Ansatz des Bayerischen Landesamts für Steuern vor dem Hintergrund der dort geltenden landesgesetzlichen kommunalrechtlichen Regelungen. Seitens des Bundes und der Länder wurde in diesem Zusammenhang entschieden, dass eine umsatzsteuerrechtliche Relevanz ausgeschlossen werden kann, wenn nach dem Kommunalrecht des jeweiligen Landes eine umfassende Übertragung der Aufgaben eines kommunalen Bauhofs oder vergleichbarer Einrichtungen auf einen privatrechtlichen Unternehmer mit befreiender Wirkung ausgeschlossen ist. Gleichzeitig wurde es als erforderlich angesehen, dass privatrechtliche Unternehmer in dem entsprechenden Bereich durch Auftragsvergaben einer Kommune nur einzelne, ausgewählte Leistungen auf vertraglicher Grundlage – nicht aber das „Gesamtpaket“ der Aufgaben eines Bauhofs – erbringen können. Denn bei einer solchen Ausgestaltung wäre die übertragende Kommune aus Rechtsgründen gehindert, ein (potenziell) konkurrierendes Angebot zur Generalübernahme der Bauhofaufgaben durch einen privaten Wettbewerber (zum Beispiel ein größeres privates Bauunternehmen) anzunehmen. Eine Wettbewerbssituation wäre zu verneinen.

Die Landesregierung prüft derzeit, ob die kommunalrechtlichen Regelungen in Baden-Württemberg diese Kriterien erfüllen oder bei Bedarf angepasst werden können, damit eine entsprechende Umsetzung auch in Baden-Württemberg erfolgen kann.

Das geschilderte Beispiel verdeutlicht, dass sich das Land Baden-Württemberg bei bundesweiten Erörterungen fortlaufend dafür einsetzt, die begrenzten rechtlichen Möglichkeiten im Rahmen der (unions-)rechtlichen Vorgaben im Sinne der öffentlichen Hand und damit auch kommunalverträglich bestmöglich zu nutzen. Insoweit findet derzeit auch ein Austausch mit den kommunalen Landesverbänden statt (vgl. Ziffern 7 bis 9).

13. inwieweit aus ihrer Sicht die Einführung des neuen § 2b Umsatzsteuergesetz die öffentliche Verwaltung in Baden-Württemberg auf Ebene des Landes und der Kommunen beeinflusst;

Zu 13.:

Wie unter Ziffer 3 ausgeführt, hat die Neuregelung zur Folge, dass alle möglicherweise relevanten Sachverhalte zu prüfen und mit Blick auf die geänderten umsatzsteuerrechtlichen Rahmenbedingungen neu zu bewerten sind. Ferner sind Prozesse zu überprüfen und gegebenenfalls andere Gestaltungen und Vorgehensweisen für die Zukunft zu wählen. Zudem muss die Sensibilität für steuerliche Problematiken fortlaufend unter anderem mit erhöhtem Fortbildungsaufwand geschärft werden.

14. ob und welche Maßnahmen die Landesregierung ergriffen hat bzw. ergreifen wird, um sich auf bundes- bzw. europäischer Ebene für einfachere Lösungen, wie in anderen Ländern der EU, auch für Baden-Württemberg bzw. Deutschland einzusetzen und damit Vereinfachungen, Erleichterungen und Ausnahmen zu ermöglichen;

Zu 14.:

Abweichende Regelungen in anderen Mitgliedsstaaten sind der Landesregierung nicht bekannt. Im Übrigen stellt sich die Frage, ob einfachere Lösungen mit der Mehrwertsteuersystemrichtlinie der Europäischen Union, die in allen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union gleichermaßen gilt, vereinbar wären. Hinzu kommt, dass die Europäische Kommission ein besonderes Augenmerk auf eine unionsrechtskonforme Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand in den Mitgliedsstaaten hat. Dies zeigt sich unter anderem daran, dass sie sich im Jahr 2019 bereits kritisch zur Ausgestaltung von Teilen der deutschen Ausnahmenvorschrift des § 2b UStG geäußert hat. Insoweit wurde seitens der Finanzverwaltung nachgebessert, um ein Vertragsverletzungsverfahren abzuwenden. Damit sollte verhindert werden, dass auf europäischer Ebene die gesamte Neuregelung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand in Deutschland infrage gestellt beziehungsweise als zu großzügig angesehen wird. Dies hätte unter Umständen noch schwerwiegendere Konsequenzen für die öffentliche Hand zur Folge gehabt. Gleichzeitig wurde erneut deutlich, dass nur sehr begrenzt rechtlicher Spielraum besteht.

Unter Umständen wirkt die Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand in anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union einfacher im Sinne dieser Frage, weil die dortigen staatlichen Strukturen anders sind. So ergeben sich aus den föderalen Strukturen und der Vielzahl von selbstständigen Körperschaften des öffentlichen Rechts in Deutschland eine große Anzahl von selbstständigen umsatzsteuerrechtlichen Steuersubjekten, die miteinander Leistungen austauschen. Bei anderen staatlichen Strukturen liegen unter Umständen von vornherein weniger umsatzsteuerrechtlich relevante Leistungsaustauschverhältnisse vor, weil innerhalb weniger entsprechender Steuersubjekte gehandelt wird und insoweit eine größere Anzahl von nichtsteuerbaren Vorgängen gegeben ist.

15. wie weit die Vorbereitungen zur Umsetzung der Neuregelung in Baden-Württemberg fortgeschritten sind.

Zu 15.:

Die Behörden und Einrichtungen des Landes Baden-Württemberg haben die Bestandsaufnahme größtenteils abgeschlossen. Teilweise erfolgen noch Überprüfungen und Abstimmungen mit der Stabsstelle zur umsatzsteuerlichen Unterstützung der Ressorts, ob und in welchem Umfang Sachverhalte künftig umsatzsteuerpflichtig werden.

Im Rahmen der Einführung eines Tax Compliance Management Systems (siehe Ziffer 5) werden derzeit Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Abläufe allgemein landesweit, aber auch konkret in den einzelnen Organisationseinheiten festgelegt. Die Umsetzungen einschließlich entsprechender Handlungsanweisungen werden überwiegend bis zum Jahresende abgeschlossen sein. Teilweise ist die Einrichtung von zentralen Steuerstellen geplant oder bereits erfolgt.

Zudem wurden Schulungen in allen Dienststellen und Einrichtungen durchgeführt, um die umsatzsteuerrechtlichen Erklärungspflichten künftig erfüllen zu können.

Dr. Bayaz

Minister für Finanzen