



Fachdienst Finanzen, Steuern und Beteiligungen

Herrn Tobias Waschke, Tel. 17-1543

RAT

(bitte für die Ratssitzung aufbewahren)

TOP: Einführung § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG); Grundsatzbeschluss zur zielgerichteten Vorbereitung der Anwendung der Neuregelung der Umsatzbesteuerung juristischer Personen des öffentlichen Rechts gemäß § 2b UStG ab dem 01.01.2027

Beschlussvorlage Nr. 040/2025

Produkt: 16.01.01 Allgemeine Finanzwirtschaft

Beratungsfolge	Behandlung	Sitzungstermine
Ausschuss für Beteiligungen, Finanzentwicklung und Verwaltungsmodernisierung	öffentlich	13.03.2025
Haupt- und Finanzausschuss	öffentlich	24.03.2025
Rat der Stadt Lüdenscheid	öffentlich	07.04.2025

Finanzielle Auswirkungen? ja nein

investiv konsumtiv

	einmalig	lfd. jährlich
Aufwendungen/Auszahlungen		
Folgekosten (AfA, Unterhaltung...)		
Kostenbeiträge Dritter/Zuwendungen		
Sonstige Erträge/Einzahlungen		

Bemerkung: Die finanziellen Auswirkungen können zum aktuellen Zeitpunkt nicht dargestellt werden.

Haushaltsmittel ausreichend vorhanden?

ja, veranschlagt bei folgendem Konto: nein, Deckungsvorschlag:

Produkt bzw. Auftrag/Sachkonto/Bezeichnung:

Einmalig: / /

Laufend: / /

gesetzlich vorgeschriebene Aufgabe

freiwillige Aufgabe

Grundlage: Umsatzsteuergesetz

Beschlussumsetzung bis 01.01.2027

Beschlussvorschlag:

Die Verwaltung wird beauftragt, sämtliche für die Umstellung auf den neuen § 2b UStG zum 01.01.2027 notwendigen Vorbereitungen zu treffen und die damit verbundenen Präventionsmaßnahmen einzurichten.

Begründung:

1. Ausgangslage

Mit dem Steuerrechtsänderungsgesetz 2015 wurde die umsatzsteuerliche Unternehmereigenschaft der öffentlichen Hand in Form des § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG) neu geregelt. Der deutsche Gesetzgeber hatte damit wesentliche Vorgaben aus Artikel 13 Absatz 1 der Mehrwertsteuersystemrichtlinie (MwStSystRL) in nationales Recht umgesetzt und in der Folge einen Paradigmenwechsel bei der Besteuerung der juristischen Person des öffentlichen Rechts eingeleitet. Juristische Personen des öffentlichen Rechts werden mit dieser Gesetzesänderung umsatzsteuerlich grundsätzlich wie ein privatrechtliches Unternehmen behandelt. Für die Beurteilung der Umsatzsteuerpflicht ist es durch die Streichung des § 2 Abs. 3 UStG und des damit verbundenen Verweises auf das Körperschaftsteuergesetz (KStG) nicht mehr relevant, ob ertragsteuerlich ein sog. Betrieb gewerblicher Art vorliegt oder nicht. Die Umsatzsteuerpflicht ist ausschließlich an die Kriterien des UStG geknüpft. Mit der Einführung des § 2b UStG erfolgt somit eine Umkehr der Betrachtung und Prüfung der Umsatzbesteuerung in der kommunalen Verwaltung.

Ausnahmen regelt der neue § 2b UStG im Hinblick auf Leistungen im Rahmen der Ausübung öffentlicher Gewalt ohne eine sog. größere Wettbewerbsverzerrung. Größere Wettbewerbsverzerrungen liegen vor, wenn die von der Kommune ausgeübte Tätigkeit an sich wettbewerbsrelevant ist, d.h. auch von privaten Wirtschaftsteilnehmern unter den gleichen rechtlichen Bedingungen angeboten werden könnte, und die Nichtbesteuerung der Leistungen der Kommune den Wettbewerb zu Lasten der konkurrierenden privaten Wirtschaftsteilnehmer stört. Kommunale Leistungen, die dem Grunde nach im Rahmen der Ausübung öffentlicher Gewalt erbracht werden, jedoch in der umsatzsteuerlichen Betrachtung zu einer größeren Wettbewerbsverzerrung führen, unterliegen daher zukünftig der Umsatzsteuer. Leistungen auf privatrechtlicher Grundlage sind in der Folge stets steuerbar und steuerpflichtig, soweit keine ausdrückliche Steuerbefreiung nach § 4 ff. UStG Anwendung findet. Diese Leistungen fallen nicht unter den Anwendungsbereich des neuen § 2b UStG.

Die Neuregelung der umsatzsteuerlichen Unternehmereigenschaft der Kommunen hat letztlich zur Folge, dass künftig eine Vielzahl der Leistungen der öffentlichen Hand, die unter anderem im Rahmen der Daseinsvorsorge erbracht werden, der Umsatzsteuer unterliegen. Leistungen der Stadt Lüdenscheid, die von dieser Gesetzesänderung betroffen sind, sind u.a.

- der Verkauf von Waren und Gegenständen (Souvenirartikel, Stammbücher, Getränke, etc.)
- Tätigkeiten der Feuerwehr, die nicht im Rahmen der hoheitlichen Gefahrenabwehr ausgeübt werden,
- die Einräumung von Wegenutzungsrechten gegenüber örtlichen Energieversorgern auf Grundlage von Konzessionsverträgen,
- die Überlassung von Parkflächen im Rahmen der Parkraumbewirtschaftung, sofern dies nicht zur Regelung des ruhenden Straßenverkehrs dient, oder
- die Überlassung von städtischem Personal an andere kommunale Verwaltungen bzw. an privatrechtliche Unternehmen.

Die vorstehende Auflistung ist dabei nicht abschließend. Es ist jedoch schon jetzt davon auszugehen, dass nahezu alle Dienststellen der Stadtverwaltung Lüdenscheid – in allerdings unterschiedlicher Intensität - von den Auswirkungen infolge der Einführung des § 2b UStG betroffen sein werden.

Dies führt in den betroffenen Bereichen einerseits zu einer Versteuerung städtischer Leistungen. Andererseits kann bei hierzu gehörigen Fremdleistungen der Vorsteuerabzug geltend gemacht werden. Inwieweit sich dies insgesamt auswirkt, ist für jeden Bereich individuell zu betrachten.

2. Zeitliche Geltung der Neuregelung

Mit der Einführung der neuen Rechtsnorm hatte der Gesetzgeber die mit diesen grundlegenden Änderungen für alle juristischen Personen des öffentlichen Rechts einhergehenden gravierenden Folgen und Herausforderungen erkannt und mit der Übergangsregelung des § 27 Abs. 22 UStG die Möglichkeit eröffnet, das bisherige Umsatzsteuerrecht zunächst bis zum 31.12.2020 weiterhin anzuwenden. Zwingende Voraussetzung hierfür war die einmalige Abgabe einer entsprechenden Erklärung gegenüber dem Finanzamt bis spätestens zum 31.12.2016 (Ausschlussfrist). Mit Beschluss vom 14.11.2016, Vorlage 205/2016, hatte der Rat der Stadt Lüdenscheid die Verwaltung beauftragt, rechtzeitig vor der Ausschlussfrist die vorgenannte Optionserklärung gegenüber dem Finanzamt abzugeben. Diese Erklärung wurde im November 2016 vom Bürgermeister unterzeichnet und dem Finanzamt Lüdenscheid übergeben.

Im Jahr 2020 erfolgte im Rahmen des Gesetzes zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise (Corona-Steuerhilfegesetz) mit der Aufnahme des Absatzes 22a im § 27 UStG die erste Verlängerung der Übergangsregelung um zwei weitere Jahre bis einschließlich zum 31.12.2022. Die Abgabe einer weiteren Optionserklärung war für die Inanspruchnahme des Verlängerungszeitraums nicht erforderlich. Der Gesetzgeber begründete die Verlängerung seinerzeit mit vordringlicheren Arbeiten der juristischen Personen des öffentlichen Rechts, insbesondere der Kommunen, zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie. In den Folgejahren wurden vom Gesetzgeber weitere Verlängerungen im Rahmen der Steuerrechtsänderungsgesetze 2022 und 2024 um jeweils zwei weitere Jahre beschlossen, sodass nach aktueller Rechtslage das bisherige Umsatzsteuerrecht bis einschließlich zum 31.12.2026 angewendet werden kann. Eine erneute Verlängerung des Übergangszeitraums gilt nach aktuellem Stand als sehr unwahrscheinlich, da mit dem neuen Umsatzsteuerrecht für die Kommunen zwingend bestehendes EU-Recht umgesetzt werden muss. Diesbezüglich hatte sich der Bundesrat im Rahmen des zuletzt durchgeführten Gesetzgebungsverfahrens zum Steuerrechtsänderungsgesetz 2024 geäußert und angeregt, Kontakt mit der EU-Kommission aufzunehmen, um die weitere Verlängerung der Übergangsfrist für die zwingende Anwendung der Neuregelung abzustimmen und um etwaige Klagen der EU-Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen Vertragsverletzung aufgrund der Nichteinhaltung des Rechts der Europäischen Union zu vermeiden. Auch in der herrschenden Literatur wurde die erneute Verlängerung kritisch gesehen, da dies weiterhin zu einer ungleichen Anwendung des Umsatzsteuerrechts bei sich im gleichen Markt bewegenden Akteuren führt und durch das weitere Hinausschieben der Anwendung der neuen Vorschriften private Unternehmen im direkten Wettbewerb zu der kommunalen Verwaltung benachteiligt werden. Zudem werden diejenigen Kommunen benachteiligt, die sich zielgerichtet auf den neuen Rechtsstand vorbereitet und bereits auf die Anwendung des § 2b UStG umgestellt haben. Eine „Rückkehr“ in das bisherige Recht ist für diese Kommunen nicht möglich.

Aufgrund der zunehmenden Kritik an der Verlängerung und der EU-rechtlichen Problematik ist eine weitere Verlängerung über 2026 hinaus nicht zu erwarten.

3. Umsetzungsvorbereitungen bei der Stadt Lüdenscheid

Die Stadt Lüdenscheid stand mit der Gesetzesänderung im Jahr 2016 vor der Herausforderung, sämtliche Leistungen, Verträge, und sonstige Kooperationen zu erfassen und im Hinblick auf die Neuregelung steuerlich zu bewerten. Mit der Prüfung und Erfassung der benötigten Daten hinsichtlich möglicher steuerpflichtiger Einnahmen, der Ausgaben, bei denen eine Vorsteuerabzugsmöglichkeit gegeben ist, sowie der tauschähnlichen Umsätze ohne Zahlungsfluss wurde verwaltungsseitig im Jahr 2019 begonnen. Die Bearbeitung erfolgt seitdem federführend vom Fachdienst Finanzen, Steuern und Beteiligungen in Zusammenarbeit mit allen Fachdiensten und Einrichtungen der Stadt Lüdenscheid.

Da es sich bei der Stadt Lüdenscheid um viele unterschiedliche Leistungen handelte, die teils auch schwierig zu bewerten waren, konnten die Verlängerungen der Optionsfristen bis zum heutigen Tage

sinnvoll genutzt werden, um Recherchen und Gespräche mit den anderen Fachdiensten und Einrichtungen führen sowie ein steuerrechtliches Regelwerk aufbauen zu können. Das bisherige Umsatzsteuerrecht wird derzeit weiterhin angewendet, da die gegenüber dem Finanzamt abgegebene Optionserklärung nicht aktiv widerrufen wurde.

4. Aktueller Sachstand und Vorschlag zum weiteren Vorgehen

Mit der Einführung des neuen § 2b UStG wurden zahlreiche Auslegungsfragen aufgeworfen. Insbesondere aufgrund der Verwendung einer Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe ergingen in den Jahren nach der Einführung der neuen Rechtsnorm umfangreiche Verwaltungsanweisungen für die Finanzverwaltung, die vom Bundesministerium der Finanzen im Einvernehmen mit den Bundesländern herausgegeben wurden (sog. BMF-Schreiben) und die größere Klarheit in Bezug auf die Auslegung des § 2b UStG bringen sollten. Da das Umsatzsteuerrecht jedoch ein sich dynamisch entwickelndes Rechtsgebiet ist und der Systemwechsel der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand in vielerlei Hinsicht stets neue Rechtsfragen aufwirft, die - wie bei jedem neuen Rechtsgebiet - erst im Laufe der Zeit durch Rechtsprechung, Verwaltung und Literatur durchdrungen werden können, wurden die bestehenden Auslegungsfragen im Zusammenhang mit dem § 2b UStG noch nicht in Gänze geklärt. Es ist nicht zu erwarten, dass bis zum Ablauf des Übergangszeitraums am 31.12.2026 eine abschließende Klärung und eine damit verbundene, hinreichende Rechtssicherheit seitens der Finanzverwaltung herbeigeführt wird. Gleichzeitig ist nach den bisherigen Erfahrungen nicht zu erwarten, dass eine nochmalige Verlängerung der Übergangsfrist weitere Klarstellungen erbringt, da die Anwendung bislang nicht flächendeckend erfolgt.

Da bestehendes EU-Recht umzusetzen ist, kommt die Stadt Lüdenscheid per se nicht umhin das neue Steuerrecht mittelfristig anzuwenden. Trotz der weiterhin bestehenden und nicht abschließend geklärten Auslegungsfragen im Zusammenhang mit der neuen Rechtsnorm werden seitens der Verwaltung derzeit Vorbereitungen getroffen, damit das neue Umsatzsteuerrecht nach §§ 2, 2b UStG gemäß der aktuellen Rechtslage mit Wirkung ab dem 01.01.2027 rechtskonform angewendet werden kann. Ein weiterer Aufschub der Umstellung würde zusätzlichen Arbeits- und Verwaltungsaufwand produzieren. Dies ist im Wesentlichen dadurch zu begründen, dass jede Verlängerung in den vergangenen Jahren einen sich wiederholenden Prozess zur Neuerfassung und Bewertung sämtlicher bisher geprüfter Sachverhalte zur Folge hatte und mit einer möglichen weiteren Verlängerung dieser Prozess erneut ausgelöst wird, ohne dass sich hieraus ein inhaltlicher Mehrwert ergeben würde. Zudem bestünde das Risiko, das Verständnis, das Vertrauen und die Motivation des städtischen Personals aufgrund des weiteren Hinauszögerns der Anwendung des § 2b UStG zu verlieren. Die Bereitschaft zur Fortsetzung der Umstellungsbemühungen müsste durch umfangreiche Schulungen aufrechterhalten werden, um die richtige Anwendung der geltenden Rechtslage zu gewährleisten und um zusätzliche Fehlerquellen, die u.a. in der Verunsicherung des Personals bestehen, zu vermeiden.

Für die Umsetzung ist es erforderlich, dass frühzeitig organisatorische Maßnahmen ergriffen werden, um die Fachdienste und Einrichtungen der Stadt Lüdenscheid auf die Auswirkungen in Folge der erstmaligen Anwendung des § 2b UStG ab dem Jahr 2027 vorzubereiten. Im Zusammenhang mit der internen Prüfung werden daher parallel neue organisatorische Abläufe in der Verwaltung erarbeitet und die bestehenden, internen Verwaltungsanweisungen angepasst. Zu diesem Zweck wurde bereits im Jahr 2022 mit dem Erlass der Dienstanweisung über ein innerbetriebliches Kontrollsystem zur Erfüllung steuerlicher Pflichten ein sog. Tax Compliance Management System (TCMS) in der Verwaltung implementiert, um steuerrechtliche Risiken zu verhindern beziehungsweise zu reduzieren und um ordnungs- und strafrechtliche Konsequenzen aufgrund von Gesetzesverstößen sowie der damit verbundenen Auswirkungen auf der Finanz- und/oder Reputationsebene zu vermeiden. Weiterhin wurde im Jahr 2023 für die vollständige und revisionssichere Erfassung und Prüfung steuerrelevanter Sachverhalte eine externe Software für die Verwaltung angeschafft, die die Zusammenarbeit mit den Fachdiensten und Einrichtungen der Stadt Lüdenscheid vereinfacht und die eine zentrale Dokumentation aller notwendigen Daten und Information zu den jeweiligen Sachverhalten an einem Ort sicherstellt. Zudem werden schon jetzt alle Anstrengungen unternommen, damit neu geschlossene Verträge mit Dritten, Entgeltordnungen und Satzungen umsatzsteuerkonform ausgestaltet werden, um den zukünftigen Verwaltungsaufwand zu reduzieren. Diese Vorbereitungen müssten bei einer weiteren Verschiebung teilweise wieder rückgängig gemacht

werden. Darüber hinaus wird es in Teilbereichen notwendig sein, Software umzuprogrammieren, technische Vorkehrungen zu treffen und Anschaffungen zu tätigen, was auch finanzielle Ressourcen erfordert.

In Teilbereichen der Verwaltung kann künftig vom Vorsteuerabzug Gebrauch gemacht werden. Insbesondere bei größeren Investitionen ist es unerlässlich, den Umstellungszeitpunkt auf die neue Umsatzbesteuerung zu kennen, damit eine sachgerechte Investitionsentscheidung getroffen werden kann.

Um den beschriebenen Rechtsfolgen im erforderlichen Umfang begegnen zu können, soll mit der vorstehenden Vorlage ein Grundsatzbeschluss gefasst werden, der die Verwaltung beauftragt, die organisatorischen Präventionsmaßnahmen einzurichten und die notwendigen Vorbereitungen für eine Umstellung zum 01.01.2027 in allen Fachdiensten und Einrichtungen der Verwaltung zu treffen. Dies ist für ein zielgerichtetes, wirtschaftliches Vorgehen wichtig. Eine weitere Verlängerung des – bereits jetzt historisch langen – Übergangszeitraumes ist nicht zu erwarten.

Lüdenscheid, den 20.02.2025

In Vertretung:

gez. Haarhaus

Sven Haarhaus
Beigeordneter und Stadtkämmerer