

ARBEITSGEMEINSCHAFT DER KOMMUNALEN SPITZENVERBÄNDE NORDRHEIN-WESTFALEN



Düsseldorf, den 17.08.2012

**Öffentliche Leistungserbringung in Zusammenarbeit
von Bund, Ländern und Kommunen**

Neue Entscheidungen des Bundesfinanzhofs zur Umsatzsteuerpflicht

– Auswirkungen und mögliche Lösungen –

Der Bundesfinanzhof (BFH) hat in zwei weiteren Entscheidungen den Bereich der umsatzsteuerlich relevanten Tätigkeiten von juristischen Personen des öffentlichen Rechts erheblich ausgeweitet (Urteile vom 10.11.2011 – V R 41/10 – und vom 01.12.2011 – V R 1/11). Hiervon betroffen sind im Wesentlichen die vielfältigen Formen der Verwaltungszusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen mit- und untereinander, die durch eine Belastung mit Umsatzsteuer nicht nur erheblich verteuert, sondern grundlegend in Frage gestellt werden. Alle bisherigen Anstrengungen von Bund, Ländern und Kommunen, durch verstärkte Verwaltungszusammenarbeit das bisherige Leistungsspektrum auch weiterhin finanzierbar zu halten, werden damit konterkariert.

A. Ausweitung der Umsatzsteuerpflicht auf Verwaltungszusammenarbeit

Während privatrechtlich-wettbewerbliches Handeln der öffentlichen Hand seit jeher umsatzsteuerpflichtig war, unterlag das hoheitliche Handeln von Bund, Ländern und Kommunen bisher keiner Umsatzbesteuerung. Diese Steuerfreiheit des hoheitlichen Handelns soll zukünftig nur noch in einem sehr eng begrenzten Umfang gelten, soweit juristische Personen des öffentlichen Rechts ihre hoheitlichen Aufgaben gemeinsam erledigen. Konkret nimmt der BFH ein umsatzsteuerrelevantes Handeln bereits immer dann an, wenn die Zusammenarbeit öffentlicher Akteure entweder auf einer privatrechtlichen Grundlage erfolgt, oder wenn auf öffentlich-rechtlicher Grundlage erbrachte Leistungen oder Teilleistungen potentiell auch von privaten Akteuren hätten bezogen werden können.

Die Prüfung, ob potentiell auch private Dritte als alternative Kooperationspartner einer juristischen Person des öffentlichen Rechts in Frage kämen, nimmt der BFH dabei nicht anhand der zugrundeliegenden öffentlichen bzw. hoheitlichen Gesamtaufgabe vor, sondern isoliert für jeden einzeln abgrenzbaren Leistungsbestandteil. Auf diese Weise lassen sich selbst bei ureigensten hoheitlichen Aufgaben stets Teilbereiche identifizieren, die theoretisch auch von privaten „Zulieferern“ erbracht werden könnten.

So erfolgt bspw. selbst die Bearbeitung eines konkret-individuellen Eingriffsbescheides in aller Regel unter Einbezug vor- und nachbereitender Büroleistungen. Erfolgt demnach die Bearbeitung eines solchen Eingriffsbescheides unter Hinzuziehung von Personal- oder Sachleistungen

einer anderen öffentlichen Einheit, so liegt nach der neueren BFH-Rechtsprechung entsprechend dem Anteil der erbrachten Büroleistungen ein Fall potentiellen Wettbewerbs vor, der eine partielle Umsatzsteuerpflicht nach sich zieht.

Die potentiell umsatzsteuerpflichtigen Bereiche der Verwaltungszusammenarbeit erstrecken sich damit auf eine Vielzahl von hoheitlichen Tätigkeitsfeldern und über alle staatlichen Ebenen. Beispielhaft sei genannt die Verwaltungszusammenarbeit:

- **zwischen dem Bund und seinen verselbständigten Einrichtungen und Beteiligungen** (z.B. Personalgestellungen)
- **zwischen Bund und Ländern** (z.B. Kostenerstattungen im Rahmen der Straßenbauverwaltung der Länder für die Bundesstraßen und Bundesautobahnen)
- **zwischen Bund und Kommunen** (Kostenerstattungen an die Gemeinsamen Einrichtungen [GE] im Rahmen der Verwaltung der Arbeitslosenhilfe nach dem SGB II)
- **zwischen Ländern** (z.B. Dataport AÖR [IT-Dienstleister der Länder], Kostenerstattungs- und -ausgleichsregelungen im Rahmen von Verwaltungsabkommen und Staatsverträgen)
- **zwischen Ländern und Kommunen** (für NRW etwa die Personal- und Sachkostenerstattungen des Landes an die Kommunen für die Wahrnehmung von Aufgaben in den Bereichen Umweltverwaltung, Versorgungsverwaltung, Chemische und Veterinäruntersuchungsämter [CVUA], Straßenwesen)
- **zwischen Kommunen bzw. zwischen Kommunen und ihren verselbständigten Einrichtungen** (u.a. gemeinsame Personalsachbearbeitung [Beihilfen, Versorgung] gegen Kostenerstattung, Personalgestellungen, Kostenerstattungen [Gastschulbeiträge] für den Besuch von Schulen, Volkshochschulen und Musikschulen durch Schüler anderer Gemeinden, gemeinsamer Betrieb von Rechen- und Callcentren [D115 etc.] gegen anteilige Kostentragung, Unterstützung einer anderen Gemeinde im Rahmen der Verwaltungsvollstreckung, Unterstützung von Zweckverbänden bei deren Haushaltsplanung, -vollzug und Rechnungsprüfung durch die Trägerkommune).

Eine Umsatzsteuerpflicht der Verwaltungszusammenarbeit wird diese in aller Regel wirtschaftlich undurchführbar werden lassen: Denn es wird auch bei der innovativsten und engagiertesten Zusammenarbeit öffentlicher Verwaltungen aller Staatsebenen mit- und untereinander nur in den wenigsten Fällen möglich sein, durch Synergieeffekte Kosteneinsparungen von mehr als 19 Prozent – also den durch die Kooperation erzeugten Steuermehraufwand – zu erwirtschaften.

Neben dieser Lenkungswirkung hat diese neue Umsatzsteuerpraxis aber auch eine nicht zu unterschätzende fiskalische Bedeutung. Der insgesamt zu erwartende Steuermehraufwand aus der neuen Abgrenzung der Unternehmereigenschaft der öffentlichen Hand ist erheblich. Alleine auf kommunaler Ebene in Nordrhein-Westfalen wird – *nach ersten umfragebasierten Abschätzungen der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW (Stand: 17.08.2012)* – in den nächsten Jahren mit einem Steuermehraufwand im Bereich der interkommunalen Verwaltungszusammenarbeit und der ebenfalls betroffenen vermögensverwaltenden Tätigkeiten von bis zu 200 Mio. € jährlich zu rechnen sein. Längerfristig dürfte diese Mehrbelastung weiter ansteigen, da Finanzverwaltung und Rechtsprechung im Zeitablauf immer weitere Bereiche „entdecken“ werden, die auf Grundlage der o.g. Rechtsprechung der Umsatzsteuerpflicht unterworfen werden könnten.

Hinzu kommt der mit der Ausweitung der Umsatzsteuerpflichtigkeit einhergehende, deutlich erhöhte Personalaufwand für die Steuerverwaltung (Erfassungs- und Verwaltungsaufwand), der sowohl bei den steuerpflichtigen Akteuren der öffentlichen Hand (Bund, Ländern, Kommunen,

verselbständigten Einrichtungen) als auch bei den steuervereinnahmenden Stellen der öffentlichen Hand (Finanzverwaltung von Bund und Ländern) eintritt.

B. Forderungen

Die Verwaltungszusammenarbeit ist – in Abhängigkeit von den örtlichen und sachlichen Rahmenbedingungen – ein wesentliches Element einer effizienten Erfüllung öffentlicher Aufgaben sein. In zahlreichen Regionen und Bereichen sind solche Kooperationen schon deshalb notwendig, um bei zurückgehender Bevölkerung die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung erhalten zu können. Es entspricht daher dem Interesse von Bund, Ländern und Kommunen an einer flexiblen, bürgerorientierten und kosteneffizienten Erbringung öffentlicher Leistungen, die Verwaltungszusammenarbeit nicht durch umsatzsteuerrechtliche Schranken faktisch zu unterbinden. Die öffentlich-rechtlich ausgestalteten Formen der Verwaltungszusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen mit- und untereinander sind daher dauerhaft umsatzsteuerlich neutral zu stellen.