

Sachverhalt:

Nach Ende eines Übergangszeitraums tritt zum 1. Januar 2023 in allen Kommunen eine Änderung des § 2b UStG in Kraft. Hintergrund dieser gesetzlichen Neuregelung ist die von der Europäischen Union beschlossene Mehrwertsteuersystemrichtlinie. Nach neuer Rechtslage unterliegen dann zahlreiche Leistungsbeziehungen kommunaler Körperschaften dem Umsatzsteuerrecht.

Hierbei ist zukünftig zu unterscheiden, ob die Erträge auf Basis einer privatrechtlichen Grundlage oder auf Basis einer öffentlich-rechtlichen Grundlage vereinnahmt werden. Privatrechtliche Erträge, z.B. der Verkauf von Stammbüchern, sind unabhängig von der Höhe zukünftig umsatzsteuerpflichtig. Bei den Erträgen auf Basis einer öffentlich-rechtlichen Grundlagen (wie Satzung oder Gesetz) ist es entscheidend, ob die Stadt im Wettbewerb zu privaten Unternehmen agiert. Im Falle einer Wettbewerbsrelevanz sind die Erträge ab einer Freigrenze von 17.500 € umsatzsteuerpflichtig. Wenn die Einnahmen umsatzsteuerpflichtig werden, ist die Stadt im Gegenzug für diese Bereiche auch vorsteuerabzugsberechtigt.

Zur Klärung der Konsequenzen werden derzeit in erheblichem Umfang Vorarbeiten geleistet. Insbesondere sollen alle entsprechenden Vertragsverhältnisse zentral erfasst werden und es findet eine Analyse der Erträge in Zusammenarbeit mit dem Steuerberater statt. In diesem Zusammenhang stellen sich viele einzelfallbezogene Fragen zur Beurteilung der Steuerpflicht. Dies betrifft auch insbesondere die interkommunale Zusammenarbeit.

Die Überprüfung unter Beiziehung des Steuerberaters hat für viele Bereiche der Haushaltswirtschaft zu dem Ergebnis geführt, dass sie nicht betroffen sind. In einigen Bereichen sind jedoch Vertragsänderungen und auch Satzungsänderungen erforderlich. Es bleiben aber noch Einzelfragen zu klären.

Eine besondere Problematik stellt allerdings der gemeinsame Bauhof mit der Schloss-Stadt Hückeswagen dar. Zur abschließenden Beurteilung wurde am 8. April über den Steuerberater eine verbindliche Auskunft ans Finanzamt gestellt, diese wurde Anfang Juni erweitert.

Für den gemeinsamen Bauhof wurde im Jahr 2012 mit der Schloss-Stadt Hückeswagen eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung abgeschlossen. Die Vereinbarung richtet sich nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NRW). Danach sind zwei verschiedene Arten der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung möglich – eine mandatierende oder eine delegierende Vereinbarung.

Verpflichtet sich eine juristische Person des öffentlichen Rechts (jPöR) in Nordrhein-Westfalen, eine Aufgabe für eine andere jPöR in Nordrhein-Westfalen durchzuführen (sogenannte Mandatierung) und bleiben die Rechte und Pflichten der beauftragenden jPöR als Träger der Aufgabe unberührt, ist regelmäßig von einer Unternehmereigenschaft der durchführenden jPöR und somit einer Pflicht zur Umsatzbesteuerung auszugehen, es sei denn, größere Wettbewerbsverzerrungen durch eine Nichtbesteuerung können für die konkrete Leistung ausgeschlossen werden.

Durch die delegierende öffentlich-rechtliche Vereinbarung hingegen wird die abgebende Stadt von ihrer Aufgabenerfüllung frei. Die übernehmende Stadt erhält die Zuständigkeit für die übertragende Aufgabe. Nach einer Mitteilung des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen wird im Falle einer delegierenden Vereinbarung jedoch keine Steuerpflicht gesehen.

Nach den einzelnen Regelungen in der geschlossenen Vereinbarung spricht jedoch nichts dagegen, dass es sich vorliegend um eine delegierende Vereinbarung handelt. Der interkommunale Bauhof wird vor allem vollumfänglich mit der Erledigung der Aufgaben betraut. Die eigentliche Tätigkeit wird von der Hansestadt Wipperfürth mit deren Personal und deren fachlicher und organisatorischer Expertise umfänglich ausgeübt. Hierdurch ergeben sich insbesondere erst die angestrebten Synergien, die aus dem Projekt Shared Services generiert werden sollten und die inzwischen durch die fachkundige und zuverlässige Leistung des einen Bauhofes für beide Kommunen erzielt wird.

Die inhaltlichen Regelungen der aktuellen Vereinbarung sind so zu interpretieren, dass eine vollständige Abgabe der Aufgabe erfolgt. Auch der Lenkungskreis steht dem nicht entgegen – im Gegenteil. Ein solches Gremium ist eher die Regel bei delegierenden Vereinbarungen (Köhler/Plückhahn zum GKG).

Im konkreten Fall wird die öffentlich-rechtliche Vereinbarung, die die tatbestandlichen Voraussetzungen einer delegierenden Vereinbarung erfüllt, in § 1 jedoch ausdrücklich als „mandatierende Vereinbarung“ benannt.

Die Prüfung hinsichtlich des Umfangs der Aufgabenübertragung ergibt, dass die Aufgabe ganzheitlich übertragen wurde und die geforderte befreiende Wirkung vorliegt. Die Hansestadt Wipperfürth übernimmt und organisiert in ihrer Zuständigkeit das vollständige Leistungsspektrum.

Daher ist die Regelung aus § 1 sachlich unzutreffend. Die Formulierung „mandatierend“ soll daher in „delegierend“ abgeändert werden. Nach der Mitteilung des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung tritt dann die Umsatzsteuerpflicht nicht ein.

Demnach soll § 1 der öffentlich – rechtlichen Vereinbarung mit der Schlossstadt Hückeswagen in der Weise abgeändert werden, dass das Wort „mandatierend“ durch das Wort „delegierend“ ersetzt wird. Ebenso soll klarstellend nach dem Wort „Aufgaben“ der Text „mit befreiender Wirkung“ eingefügt werden.

Des Weiteren soll § 4 der Vereinbarung in folgender Form ergänzt werden: „Die festgesetzten Stundensätze enthalten keine Umsatzsteuer. Sollte nachträglich festgestellt werden, dass die Lieferung/Leistung/Transaktion der Umsatzsteuer unterliegt, ist der Leistende berechtigt, die Umsatzsteuer mit einer berichtigten Rechnung nachzufordern.“

Eine bereits gestellte verbindliche Auskunft wurde Anfang Juni mit den oben genannten Merkmalen bei der Finanzverwaltung ergänzt. Die bisherige Regelung sowie alternative Lösungsansätze liegen als Anfrage beim Finanzamt bereits vor.

Bei einer positiven Antwort in Bezug auf die oben genannten Änderungsvorschläge muss die öffentlich–rechtliche Vereinbarung mit der Schloss-Stadt Hückeswagen noch im Jahr 2022 vom Rat beschlossen werden, um die Umsatzsteuerpflicht zu vermeiden.

Finanzielle Auswirkungen:

Die finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt sollen durch rechtzeitige Vertragsanpassungen bzw. Satzungsänderungen auf der Ertragsseite möglichst neutralisiert werden. Bei den Aufwendungen können in Teilbereichen Kostensteigerungen durch Berechnung der Umsatzsteuer nicht ausgeschlossen werden. Perspektivisch ist auch eine Personalkostenerhöhung im Bereich Finanzservice nach der Einführungsphase ab 2023 möglich, wenn der Umfang der dauerhaft zu bearbeitenden Tätigkeiten im Rahmen der Umsatzsteuer und des TCM-Systems feststeht.