Die Umsatzbesteuerung kommunaler Tätigkeit – Herausforderung für Kreise und kreisangehörigen Raum

Bearbeiterin: Sara Kirchhoff

Den Kommunen obliegt es nach nunmehriger Rechtslage, sich bis zum 01.01.2025 auf die Neuregelung des § 2b UStG einzustellen (vgl. § 27 Abs. 22a UStG). Der Paradigmenwechsel von der Besteuerung nur der „Betriebe gewerblicher Art“ zu einer umfassenden steuerlichen Erfassung begründet für die Kommunen die Notwendigkeit weitreichender Sachverhaltserhebung und rechtlicher Würdigung. Dies betrifft die IT- und Rechenzentren ebenso wie die Abfall- und Abwasserentsorgung und berührt auch organisatorische Entscheidungen wie die Personalgestellungen.

Die zukünftig verpflichtend anzuwendenden umsatzsteuerrechtlichen Vorgaben für die Kommunen folgen einer Regel-Ausnahme Rückausnahme-Systematik. Nach der Grundregel des Umsatzsteuergesetzes sind die Kommunen steuerbar, wenn sie als Unternehmer im Inland Leistungen gegen Entgelt im Rahmen ihres Unternehmens erbringen (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 1 UStG). Die Kommunen gelten gem. § 2b Abs. 1 S. 1 UStG ausnahmsweise nicht als Unternehmer, wenn sie als juristische Personen des öffentlichen Rechts eine Tätigkeit ausüben, die ihnen im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegt. Die Geltung als Nichtunternehmer gem. § 2b Abs. 1 S. 1 UStG steht unter der Rückausnahme in Form eines Wettbewerbsvorbehalts. Sie gilt nicht, wenn sie zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen würde (§ 2b Abs. 1 S. 2 UStG).

Die Arbeit beginnt mit der Analyse der Grundsätze der Umsatzbesteuerung der Kommunen. Es werden die folgenden Fragen beantwortet: Warum sind die Kommunen Steuersubjekt der Umsatzsteuer? Warum werden die Kommunen unter bestimmten Voraussetzungen von der Umsatzbesteuerung ausgenommen? Dabei wird untersucht, wie die Gesetzgeber die unionsprimär rechtlich fundierten Prinzipien des Umsatzsteuerrechts und die verschiedenen Interessen der Betroffenen in der Richtlinienregelung sowie in deren Umsetzung in § 2b UStG in Ausgleich zu bringen versuchen und damit die Gesetzessystematik prägen. Die Vielzahl der Rechtsordnungen und Beteiligten führt zu der im öffentlichen Recht typischen Komplexität im Mehrebenensystem.

Im Hauptteil wird erarbeitet, ob, unter welchen Voraussetzungen und inwieweit die kommunalen Tätigkeiten umsatzsteuerbar sind. In typisierten Fallgruppen wird dargestellt, unter welchen Voraussetzungen die Kommunen keine steuerbare Leistung erbringen oder nicht als Unternehmer tätig sind, sodass ihre Tätigkeit schon aus diesem Grund nicht in den Anwendungsbereich des Umsatzsteuerrechts fällt. Anschließend werden die Voraussetzungen der Geltung als Nichtunternehmer gem. § 2b Abs. 1 UStG umfassend erarbeitet und konkretisiert. Die Umsatzsteuerbesteuerung lässt sich nicht ohne den spiegelbildlichen Vorsteuerabzug denken. Deshalb werden die spezifischen Probleme der Kommunen beim Vorsteuerabzug und insbesondere bei einer gemischt unternehmerischen und nichtunternehmerischen Verwendung von Gegenständen erarbeitet. Bei der Auslegung

der Tatbestandsmerkmale des § 2b Abs. 1 UStG erfolgen Ausführungen zum Verhältnis des materiell-rechtlich vollharmonisierten Umsatzsteuerrechts zum nationalen Verwaltungsrecht. Auch wenn das harmonisierte Umsatzsteuerrecht grundsätzlich autonom auszulegen ist, hängt die Frage der Umsatzbesteuerung der Kommunen im Einzelfall vom nationalen Verwaltungsrecht und insbesondere Kommunalrecht ab.

Die Untersuchung widmet sich schwerpunktmäßig dem abstrakten Begriff der „Wettbewerbsverzerrungen“, welcher weiter konkretisiert wird. Es wird der rechtliche Rahmen zur Feststellung eines Wettbewerbsverhältnisses erarbeitet und untersucht, unter welchen Voraussetzungen ein Wettbewerbsverhältnis ausgeschlossen ist. Besonderes Augenmerk gilt dabei der Frage, ob und inwieweit aufgrund von verwaltungsrechtlichen Regelungen des nationalen Bundes- oder Landesgesetzgebers ein Wettbewerbsverhältnis ausgeschlossen sein kann, sodass es bei Vorliegen der weiteren Voraussetzungen nicht zur Umsatzbesteuerung der Kommune kommt.

Die Arbeit schließt mit einem Wechsel zur praktischen Perspektive. Es wird erörtert, ob und unter welchen Voraussetzungen für die Landesgesetzgeber ein Handlungsspielraum besteht, wenn sie bestimmte Leistungen aus der Besteuerung ausnehmen möchten. Außerdem wird der Gestaltungsspielraum der Kommunen erläutert, inwieweit sie eine Umsatzbesteuerung vermeiden oder auf das Recht zum Vorsteuerabzug hinwirken können.