



# DSTGB

Deutscher Städte- und Gemeindebund

# Position

## DER AUTOR

### Dr. Gerd Landsberg

ist Geschäftsführendes  
Präsidialmitglied des Deutschen  
Städte- und Gemeindebundes.

Der Deutsche Städte- und  
Gemeindebund vertritt die Interessen  
der Kommunalen Selbstverwaltung der  
Städte und Gemeinden in Deutschland  
und Europa. Über seine Mitglieds-  
verbände repräsentiert er rund 11.000  
Kommunen in Deutschland.

#### Mitgliedsverbände

- Bayerischer Gemeindetag
- Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz
- Gemeinde- und Städtebund Thüringen
- Gemeindetag Baden-Württemberg
- Hessischer Städte- und Gemeindebund
- Hessischer Städtetag
- Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund
- Niedersächsischer Städtetag
- Saarländischer Städte- und Gemeindetag
- Sächsischer Städte- und Gemeindetag
- Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag
- Städte- und Gemeindebund Brandenburg
- Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen
- Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt
- Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern
- Städtebund Schleswig-Holstein
- Städtetag Rheinland-Pfalz

## STATEMENT ZUR UMSATZSTEUERPFLICHTIGKEIT

### Öffentliche Zusammenarbeit muss umsatzsteuerfrei bleiben!

**Der Deutsche Städte- und Gemeindebund fordert mit Blick auf die aktuelle Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes zur Umsatzsteuerbarkeit von Beistandsleistungen vom Bund und den Ländern ein klares Bekenntnis zum Instrument der interkommunalen Zusammenarbeit. Eine Umsatzsteuerpflichtigkeit interkommunaler Kooperationen würde die öffentliche Leistungserbringung verteuern und so kostensparende Organisationsstrukturen verhindern. Im Interesse des Gemeinwohls gilt es, zügig gesetzlich klarzustellen, dass die öffentliche Zusammenarbeit nicht der Umsatzsteuer unterliegt.**

#### Aktuelle Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes

Der Bundesfinanzhof (BFH) hat sich mit Urteilen vom 10. November und 01. Dezember 2011 (V R 41/10 bzw. V R 1/11) erneut zur umsatzsteuerlichen Behandlung der öffentlichen Hand geäußert. Im Ergebnis geht er davon aus,

- dass eine juristische Person des öffentlichen Rechts (jPdöR) immer unternehmerisch tätig ist, sofern sie auf *privatrechtlicher Grundlage* handelt.
- Führt eine jPdöR eine Tätigkeit auf *öffentlich-rechtlicher Grundlage* (z. B. durch Verwaltungsakt) aus, unterliegt diese der Umsatzsteuer, wenn die Tätigkeit im Wettbewerb zu Privaten erfolgt.
- **Auch Beistandsleistungen seien steuerpflichtig, sofern es sich um Leistungen handelt, die auch von Privat Anbietern erbracht werden können.** Die Finanzverwaltung ging hier

bisher davon aus, dass auf solche Beistandsleistungen Amtshilfegrundsätze Anwendung finden und diese somit nicht umsatzsteuerbar sind.

#### Erhebliche Auswirkungen auf die öffentliche Zusammenarbeit

Die Entscheidungen haben die Umsatzsteuerpflichtigkeit der öffentlichen Hand erheblich ausgeweitet. Gerade für die entgeltlichen Beistandsleistungen zwischen jPdöR, und damit auch für die interkommunale Zusammenarbeit, hat dies erhebliche und zu kritisierende Folgen. **Im Ergebnis wird die zur Bewältigung der zukünftigen Herausforderungen zwingend gebotene Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Einheiten über den Weg des Umsatzsteuerrechts faktisch unterbunden.** Nur im Bereich der hoheitlichen Dienste im engeren Sinne wird man regelmäßig nicht von einer Umsatzsteuerpflichtigkeit bei entgeltlichen Beistandsleistungen ausgehen können, soweit Private diese hoheitlichen Dienste schon aus Rechtsgründen nicht erbringen können und daher nicht einmal eine potenzielle Wettbewerbssituation angenommen werden kann.

#### Alle staatlichen Ebenen sind betroffen

Nachteilig betroffen von der Rechtsprechung des BFH ist nicht nur das gesamte Feld der interkommunalen Kooperationen. **Die potenziell umsatzsteuerpflichtigen Bereiche erstrecken sich über alle staatlichen Ebenen hinweg.** Auch Bund und Länder würden bei einer allgemeinen Anwendung der Rechtsprechung durch die Finanzverwaltung in zahlreichen Bereichen steuerpflichtig.



# DSTGB

Deutscher Städte-  
und Gemeindebund

# Position

Darunter fällt z. B. 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 im Rahmen der Verwaltung der Arbeitslosenhilfe nach dem SGB II)
- zwischen Ländern (z. B. IT-Dienstleister der Länder wie Dataport, Kostenerstattungsregelungen im Rahmen von Verwaltungsabkommen und Staatsverträgen)
- zwischen Ländern und Kommunen (z. B. Personal- und Sachkostenerstattungen des Landes an die Kommunen für die Wahrnehmung von Aufgaben in den Bereichen Umweltverwaltung, Versorgungsverwaltung, Chemische und Veterinäruntersuchungsämter, Straßenwesen).

## Kommunale Beistandsleistungen auf dem Prüfstand

Auch Städte und Gemeinden müssten ihr gesamtes Leistungsspektrum auf besteuerbare Leistungen überprüfen. Beispielhaft genannt seien hier zwischen Kommunen bzw. zwischen Kommunen und ihren verselbständigten Einrichtungen erbrachte Leistungen wie:

- gemeinsame Personalverwaltung (Beihilfearbeitung) gegen Kostenerstattung
- Personalgestellungen

- Kostenerstattungen (Gastschulbeiträge) für den Besuch von Schulen, Volkshochschulen und Musikschulen durch Schüler anderer Gemeinden
- Überlassung der Nutzung der Sporthalle an eine andere Gemeinde für Zwecke des Schulsports
- gemeinsamer Betrieb von Rechen- und Callcentren gegen anteilige Kostentragung (z. B. D115)
- der Bauhof der einen Gemeinde erledigt Aufgaben im Gebiet der anderen Gemeinde (z. B. Straßenreinigung und Winterdienst)
- Unterstützung einer anderen Gemeinde im Rahmen der Verwaltungsvollstreckung
- Prüfung der Gemeinden ohne eigenes Rechnungsprüfungsamt durch den Landkreis.

**Zahlreiche, mühsam aufgebaute Vereinbarungen über die interkommunale Zusammenarbeit sind von der aktuellen Rechtsprechung des BFH nachteilig betroffen und damit gefährdet.** Eine Vielzahl von Verträgen müssten angepasst oder neu verhandelt werden.

## Erhöhte Abgabenbelastung für die Bürger zu erwarten

Der durch eine Umsatzsteuerpflichtigkeit öffentlicher Beistandsleistungen zu erwartende Steuer Mehraufwand ist erheblich. Er dürfte bundesweit nach ersten vorsichtigen Schätzungen allein für die kommunale Ebene bei mindestens einer Milliarde Euro liegen. Mit der Umsatzsteuerpflichtigkeit einher geht zwar die erweiterte Berechtigung zum Vorsteuerabzug. Diese kann allerdings nur bei entsprechenden Investitionsvolumen genutzt werden. Bei kommunalen Tätigkeiten, die weniger

investiv, als personalintensiv sind, dürften die Vorteile der erweiterten Vorsteuerabzugsberechtigung dagegen relativ bleiben. Gerade Beistandsleistungen sind aber durch einen hohen Personalanteil geprägt. Hinzu kommt der mit der Ausweitung der Umsatzsteuerpflichtigkeit einhergehende, dauerhaft deutlich erhöhte Personal- und Verwaltungsaufwand. **Für die Bürger ergeben sich bei all dem keine Vorteile, im Gegenteil: auf sie kommt eine deutlich höhere - und zudem überflüssige - Abgabenbelastung zu.**

## Steuer Mehraufwand frisst Synergieeffekte auf

Die aktuelle Rechtsprechung des BFH verteuert aber nicht nur die Aufgaben, die Kommunen im Beistand füreinander ausführen, sondern führt regelmäßig auch zu deren Unwirtschaftlichkeit. Denn **Synergieeffekte in Höhe des Steuer Mehraufwandes lassen sich durch eine Zusammenarbeit regelmäßig nicht erwirtschaften.** Das Ergebnis ist absurd: für die einzelne Gemeinde stellt sich die Eigenerbringung der Leistung als wirtschaftlicher dar als die gemeinsame Erbringung in Kooperation mit anderen Gemeinden. Übernimmt z. B. jede Gemeinde nur für sich allein den Winterdienst fällt keine Umsatzsteuer an, fährt aber der Schneepflug der einen Gemeinde in die andere Gemeinde besteht plötzlich eine Umsatzsteuerpflicht. Das Interesse und die Bereitschaft der Kommunen, die Instrumente interkommunaler Zusammenarbeit auch in Zukunft zu nutzen, werden vor diesem Hintergrund deutlich abnehmen und die interkommunale Zusammenarbeit insgesamt erheblich an Attraktivität einbüßen.



# DStGB

Deutscher Städte-  
und Gemeindebund

# Position

## Notwendiger Ausbau der öffentlichen Zusammenarbeit gefährdet

Eigentlich besteht ein breiter gesellschaftlicher und politischer Konsens, dass die Zusammenarbeit der öffentlichen Hand gestärkt und weiter ausgebaut werden muss. Die interkommunale Zusammenarbeit ist für die Städte und Gemeinden nicht zuletzt in Anbetracht des Konsolidierungsdrucks ein Schlüsselement der Effizienzsteigerung. Zudem ist sie vor allem wegen der demografischen Herausforderungen essenziell, um auch zukünftig eine leistungsfähige und bezahlbare öffentliche Infrastruktur für die Bürgerschaft und die Wirtschaft vorhalten zu können. **Auch Bund und Länder sehen in der interkommunalen Zusammenarbeit einen wichtigen Handlungsansatz zur Bewältigung der zukünftigen Herausforderungen und fordern die Kommunen zu verstärkter Kooperation auf.** Ein klassisches Beispiel hierfür ist die Behördenrufnummer D115. Hier wirbt der Bund zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns für interkommunale Kooperationen, bei denen eine Verwaltung den Telefonservice für eine oder mehrere andere Verwaltungen übernimmt. Zukünftig würde für diese Beistandsleistung Umsatzsteuer anfallen. Bund und Länder sind hier in der Pflicht, auch entsprechende Rahmenbedingungen zu schaffen. Dazu gehört, steuerliche Hindernisse für die interkommunale Zusammenarbeit zu beseitigen.

## Eine Privatisierungsdebatte ist hier fehl am Platz

Die gemeinsame Wahrnehmung von Aufgaben und die wechselseitige Beauftragung und Unterstüt-

zung sind ein fester Bestandteil der staatlichen Organisationspraxis. Beistandsleistungen dienen dazu, mehreren Kommunen obliegende Pflichten gemeinsam wahrzunehmen. Die interkommunale Zusammenarbeit steht somit gerade nicht im Wettbewerb zu Privaten. Vielmehr handelt sich um eine Form der innerstaatlichen Aufgabenorganisation und Dienstleistungserbringung, was von der europäischen Rechtsprechung im Vergaberecht längst anerkannt ist. **Insofern geht es bei der Frage der Umsatzsteuerpflichtigkeit auch nicht um die ordnungspolitische Debatte „privat oder Staat“, sondern allein darum, ob zwei Kommunen zusammen arbeiten dürfen oder ob sie es künftig aus steuerlichen Gründen wieder alleine machen müssen.** Damit würden alle bisherigen Anstrengungen von Bund, Ländern und Kommunen, durch verstärkte Verwaltungszusammenarbeit das bestehende Leistungsspektrum auch weiterhin finanzierbar zu halten, konterkariert.

## Öffentliche Zusammenarbeit muss umsatzsteuerfrei bleiben

Eine Umsatzsteuerpflichtigkeit interkommunaler Kooperationen würde die öffentliche Leistungserbringung verteuern und so kostensparende Organisationsstrukturen verhindern. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund fordert daher mit Blick auf die aktuelle Rechtsprechung des BFH zur Umsatzsteuerbarkeit von Beistandsleistungen vom Bund und den Ländern ein klares Bekenntnis zum Instrument der interkommunalen Zusammenarbeit. Dazu muss die politische Bereitschaft erklärt werden, auch den entsprechenden umsatzsteuerrechtlichen Rahmen zu schaffen. **Im Interesse des**

**Gemeinwohls gilt es, zügig gesetzlich klarzustellen, dass die öffentliche Zusammenarbeit nicht der Umsatzsteuer unterliegt.** Wir fordern den Bundesgesetzgeber auf, ein entsprechendes Nichtanwendungsgesetz zu erarbeiten

## Bund muss Einfluss auf EU-Ebene geltend machen

Der BFH legt in seinen aktuellen Entscheidungen die nationalen Vorschriften zur Umsatzbesteuerung der jPdÖR in Anlehnung an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zur EU-Mehrwertsteuersystemrichtlinie aus. Wenn vor dem Hintergrund der Harmonisierung des Umsatzsteuerrechts auf europäischer Ebene rechtliche Lösungen auf nationaler Ebene nicht ausreichen sollten, bedarf es Lösungen auf Ebene der EU. **Die Kommunen in Deutschland erwarten vom Bund, dass er sein politisches Gewicht in die im kommenden Jahr anstehenden Verhandlungen zur Überarbeitung der EU-Mehrwertsteuersystemrichtlinie einbringt und sich mit Nachdruck gegenüber der EU-Kommission für eine Einbeziehung der kommunalen Zusammenarbeit einsetzt.** Es kann nicht angehen, dass die öffentliche Zusammenarbeit in Deutschland aufgrund unserer föderalen Strukturen steuerrechtlich anders behandelt wird als in den zentralistisch aufgebauten Mitgliedstaaten der EU.