

25.02.2013

## Antwort

der Landesregierung

auf die Kleine Anfrage 857 vom 25. Januar 2013  
des Abgeordneten Kai Abruszat FDP  
Drucksache 16/1989

### **Wie steht die Landesregierung zur drohenden Umsatzsteuerpflichtigkeit der Kommunen bei interkommunaler Zusammenarbeit?**

**Der Finanzminister** hat die Kleine Anfrage 857 mit Schreiben vom 25. Februar 2013 namens der Landesregierung im Einvernehmen mit dem Minister für Inneres und Kommunales beantwortet.

#### ***Vorbemerkung der Kleinen Anfrage***

Im Zuge des technischen Strukturwandels und vor dem Hintergrund der anhaltenden Finanzprobleme zahlreicher Städte und Gemeinden in unserem Land hat das Thema interkommunale Zusammenarbeit erheblich an Bedeutung gewonnen. Gemeinsame Rechenzentren, Stadtkassen, Callcenter, Bauhöfe und vieles mehr helfen den Kommunen dabei, ihr lokales Leistungsangebot in Zeiten knapper Kassen effizienter zu machen und nachhaltig abzusichern. Vor allem Fortschritte in der Informationstechnologie haben dazu beigetragen, dass es heute möglich ist, verwaltungsinterne Arbeiten gemeinschaftlich und standortunabhängig zu erbringen, ohne dass es hierdurch zu Einbußen beim Service für die Bürgerinnen und Bürger kommt.

Die FDP-Landtagsfraktion hat den intensiven Einsatz der Kommunen für die zwischengemeinschaftliche Leistungserbringung stets begrüßt und sich für die Verbesserung der Rahmenbedingungen solcher Kooperationsmaßnahmen eingesetzt (z.B. durch den Antrag „Handlungsfähigkeit der Kommunen stärken: Interkommunale Zusammenarbeit systematisch fördern“; Drs. 15/858). Auch die frühere schwarz-gelbe Landesregierung hat zahlreiche Maßnahmen zur Förderung der freiwilligen interkommunalen Zusammenarbeit unterstützt (z.B. das Projekt „Geschäftsprozessoptimierung durch Shared Services der Kommunen“). Nicht zuletzt aufgrund des stetigen Engagements der FDP-Landtagsfraktion für diesen Themenkomplex hat auch die aktuelle Landesregierung die hohe Bedeutung der interkommuna-

Datum des Originals: 25.02.2013/Ausgegeben: 28.02.2013

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter [www.landtag.nrw.de](http://www.landtag.nrw.de)

len Zusammenarbeit für die Kommunen erkannt und überarbeitet derzeit das Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NRW).

Konterkariert werden könnten diese allseitigen Bemühungen durch die Urteile des Bundesfinanzhofs vom 10. November 2011 und vom 01. Dezember 2011 (V R 41/10 bzw. V R 1/11) bzw. durch den weiteren Umgang mit dieser Rechtsprechung vor dem Hintergrund europarechtlicher Rahmenbedingungen. Nach augenblicklicher Faktenlage ist damit zu rechnen, dass Kommunen zukünftig für sogenannte „Beistandsleistungen“ der Umsatzsteuerpflicht unterworfen werden, auch wenn für diese Leistungen kein realer Markt existiert und somit auch keinerlei Gefahr für Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten privatwirtschaftlicher Unternehmen existiert. Eine Umsatzsteuerpflicht in diesem Sinne würde etliche kostensparende Formen der interkommunalen Zusammenarbeit unwirtschaftlich machen und deren Ende bedeuten. An eine wünschenswerte Intensivierung zwischengemeindlicher Effizienzsteigerungen, insbesondere bei der Zusammenarbeit im sogenannten „Backoffice-Bereich“, wäre nicht mehr zu denken.

Augenblicklich ist eine länderübergreifende Arbeitsgruppe auf Ebene der Staatssekretäre damit befasst, eine kommunalfreundliche Lösung für die vorliegende Problemstellung zu erarbeiten. Die Vorzeichen hierfür stimmen allerdings wenig optimistisch. Es stellt sich daher die Frage nach möglichen Alternativen, die zur Neutralisierung der Negativwirkungen durch die anstehende Besteuerung führen.

Einen möglichen Ansatz hierfür bietet die Schaffung eines bundesweiten Umsatzsteuer-Refund-Systems, innerhalb dessen Kommunen die von ihnen im Rahmen von Beistandsleistungen erbrachte Umsatzsteuer zurückerstattet bekommen. EU-rechtlich könnte dies als Teil des innerstaatlichen Finanzausgleichs gewertet werden und wäre vor diesem Hintergrund zulässig. Um unnötige bürokratische Aufwendungen zu vermeiden, müsste hierzu allerdings ein Modell geschaffen werden, bei dem die steuerpflichtigen Kommunen ihren Erstattungsanspruch zeitgleich mit ihrer Umsatzsteueranmeldung erklären und eigenständig verrechnen dürfen.

### **Vorbemerkungen der Landesregierung**

Die umsatzsteuerrechtlichen Auswirkungen der neuen Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes auf die bisherige Verwaltungspraxis, Beistandsleistungen zwischen juristischen Personen des öffentlichen Rechts – wie die interkommunale Zusammenarbeit – nicht der Umsatzsteuer zu unterwerfen, werden derzeit von einer von der Finanzministerkonferenz eingesetzten Länderarbeitsgruppe auf Staatssekretärebene geprüft und erörtert. Dieser Auftrag schließt die Prüfung von Alternativen außerhalb des Steuerrechts im Falle einer Umsatzsteuerpflicht mit ein.

Die Landesregierung steht dazu, den Kommunen einen möglichst großen Handlungsspielraum durch effektiveres Verwaltungshandeln, insbesondere im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit, zu ermöglichen. Sie wird sich daher für Planungssicherheit der Kommunen im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit einsetzen.

**1. Wie schätzt die Landesregierung die Auswirkungen der drohenden Umsatzsteuerpflicht für Beistandsleistungen auf die Motivation der Kommunen zur zwischengemeindlichen Kooperation ein?**

Die Landesregierung teilt die im Beschluss der Innenministerkonferenz vom 31.05./01.06.2012 geäußerte Befürchtung, dass durch eine Umsatzbesteuerung von zwischen juristischen Personen des öffentlichen Rechts erbrachten Beistandsleistungen das Interesse und die Bereitschaft der kommunalen Ebene, die Instrumente interkommunaler Zusammenarbeit zu nutzen, künftig deutlich abnehmen und die interkommunale Zusammenarbeit insgesamt erheblich an Attraktivität einbüßen könnte. In dieser Bewertung sieht sie sich durch entsprechende Einschätzungen der kommunalen Spitzenverbände bestätigt.

**2. Geht die Landesregierung vor dem Hintergrund des augenblicklichen Diskussionsstandes davon aus, dass es gelingt, die drohende Umsatzsteuerpflicht für kommunale Beistandsleistungen dauerhaft abzuwenden?**

Die Frage ist Gegenstand der in der Vorbemerkung erwähnten Prüfung der Arbeitsgruppe auf Staatssekretärebene. Die Landesregierung nähme die Minderung der Attraktivität kommunaler Gemeinschaftsleistungen nicht widerspruchlos hin. Der Finanzminister hat diese Angelegenheit auch schon in Brüssel thematisiert.

**3. Wie bewertet die Landesregierung die Idee eines bundesweiten Umsatzsteuer-Refund-Systems, durch das Kommunen die für Beistandsleistungen im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit gezahlten Steuern bürokratiearm zurückerstattet bekommen?**

**4. Wie würde die Landesregierung ein solches bundesweites Umsatzsteuer-Refund-System konkret ausgestalten?**

Die Fragen 3 und 4 werden gemeinsam beantwortet.

Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, besondere Steuerbelastungen der öffentlichen Hand durch sog. Tax-Refund-Systeme finanziell auszugleichen. Solche Refund-Systeme bestehen bereits in mehreren EU-Mitgliedstaaten in unterschiedlichster Ausgestaltung.

Bezogen auf die interkommunale Zusammenarbeit könnte im Rahmen eines Refund-Systems die Umsatzsteuer, die eine Kommune für eine Leistung an eine andere Kommune schuldet und die sie nach Verrechnung mit damit in Zusammenhang stehenden Vorsteuern an das Finanzamt abzuführen hat, wieder an die Kommune erstattet werden. Nach den für das nationale Umsatzsteuergesetz verbindlichen Vorgaben der EU-Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie in der derzeit geltenden Fassung wäre eines solches Erstattungsverfahren innerhalb des Umsatzsteuersystems allerdings nicht möglich. Die Landesregierung prüft aber, ob ein Erstattungsverfahren außerhalb des Umsatzsteuersystems bundesweit eingeführt werden kann, um die Auswirkungen auf die Haushalte der Kommunen außerhalb des Steuerrechts auszugleichen oder abzumildern. Hierzu müssen zunächst die rechtlichen Rahmenbedingungen für ein bundesweites Refund-System und der Bürokratieaufwand, der mit einem solchen Verfahren verbunden wäre, geprüft werden. Diese Prüfung ist bereits veranlasst.

5. **Wie steht die Landesregierung dem alternativen Ansatz gegenüber, eine umsatzsteuerliche Neutralisierung anstatt über ein Refund-System über die Einräumung eines in Höhe der jeweils anzumeldenden Umsatzsteuer bestehenden Ausgleichsanspruches der Kommune mit anschließender Selbstverrechnungsmöglichkeit als Vorab der nationalen Verteilung des Umsatzsteueraufkommens – ggf. unter Verlagerung der Steuerschuld bei Leistungen an eine Körperschaft des öffentlichen Rechts im hoheitlichen Bereich (sog. Reverse Charge-Verfahren) – zu erreichen?**

Es ist nicht erkennbar, wie der Fragesteller sich ein derartiges Verrechnungssystem konkret vorstellt. Eine Verrechnung innerhalb des Umsatzsteuersystems wäre aufgrund der verbindlichen Vorgaben der EU-Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie derzeit nicht möglich. Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 3 und 4 verwiesen.