



**DStGB**  
Deutscher Städte-  
und Gemeindebund



Kommunaler Spitzenverband  
in Deutschland und Europa

[www.dstgb.de](http://www.dstgb.de)



**DStGB**  
Deutscher Städte-  
und Gemeindebund

# **Neue Rahmenbedingungen für die Erbringung von Daseinsvorsorgeleistungen**

## **Gemeinschaftsveranstaltung GdG-KMSfB, VÖWG, ÖStB Wien, 07. April 2014**

**Uwe Zimmermann | Stellvertretender Hauptgeschäftsführer  
Deutscher Städte- und Gemeindebund**



## **Wie viel Europa soll es sein? – Im Mai 2014 sind Europawahlen!**

### **Gesellschaftliche Diskussion um Europa, z.B.:**

- 1. Welche Fragen müssen „europäisch“ beantwortet werden?**
- 2. Wie kann Deutschland (in der EU) die Globalisierung meistern?**
- 3. Was kostet uns die EU – und was bringt sie uns?**
- 4. Gibt es eine Alternative zur EU?**
- 5. Ist Europa für die Bürger da?**
- 6. Was weiß der Bürger über die EU – und die EU über den Bürger?**
- 7. Braucht die EU eine „Verfassung“?**
- 8. ....?**

▶ **EU-Verfassung:  
Zentrale Forderungen der Kommunen**



- Achtung der Selbstverwaltungsrechte
- Gesetzesfolgenabschätzung und Minimierung von Belastungen
- Pflichtige Konsultationsverfahren in der EU
- Klare Kompetenzabgrenzungsregeln
- **Ausbau des Stellenwertes der Dienstleistungen der Daseinsvorsorge**
- Stärkung des beratenden Ausschusses der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften der EU (Ausschuss der Regionen, AdR)



## ► **Von der EU-Verfassung zum Reformvertrag**

28.02.2002: Konstituierende Sitzung des Konvents in Brüssel





## ► **EU-Konvent**

### Vorsitzende des EU-Verfassungskonvents



**G. Amato,  
V. Giscard d'Estaing,  
J.L. Dehaene**



## ▶ **EU-Reformvertrag Kommunale Forderungen und Ergebnisse**

- Achtung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts
  - Problem: „Ein europäischer Art. 28“ war wegen des Subsidiaritätsprinzips nicht möglich!
  - Erstmals Achtung vor Recht der kommunalen Selbstverwaltung als Teil der nationalen Identität, Art. 4
  - Aufnahme der Kommunen in die Subsidiaritätskontrolle, Art. 5
  - Subsidiaritätsprotokoll



## ▶ **EU-Reformvertrag: Kommunale Forderungen und Ergebnisse**

- Gesetzesfolgenabschätzung und Minimierung von Belastungen
- Pflichtige Konsultationsverfahren in der EU
  - Konsultation als pflichtiger Bestandteil europäischer Politik und Gesetzgebung „Das demokratische Leben in der EU.
  - Besondere Rolle der Verbände der Kommunen anerkannt
  - Subsidiaritätsprotokoll – Subsidiaritätskontrolle.
  - Minimierung der finanziellen und administrativen Folgen



## ► Gesetzesfolgenabschätzung / Konsultationsverfahren

Print.pdf - Adobe Reader

Datei Bearbeiten Anzeige Fenster Hilfe

1 / 1 143% Werkzeuge Signieren Kommentar

**REPUBLIK ÖSTERREICH**  
**Parlament**

Start > Parlament aktiv > Parlamentskorrespondenz > Meldungen im Jahr 2013 > PK-Nr. 852

**Parlamentskorrespondenz Nr. 852 vom 03.12.2013**

Themenfelder: Bundesrat/EU/Parlamentarismus  
Format: Bundesrat  
Stichworte: Bundesrat/EU-Gesetzgebung/delegierte Rechtsakte

### Bundesrat: Keine Aushöhlung der Mitwirkungsrechte bei EU-Gesetzen

**EU-Ausschuss beschließt kritische Mitteilung an EU wegen Zunahme delegierter Rechtsakte**

Wien (PK) – Einmal mehr wehren sich die Bundesrätinnen und Bundesräte gegen die zunehmende Anzahl sogenannter "delegierter Rechtsakte", die der Kommission weitreichende Möglichkeiten gesetzgeberischer Art einräumen. In einem einstimmig vom EU-Ausschuss des Bundesrats beschlossenen Antrag auf Mitteilung wird zwar die grundsätzliche Sinnhaftigkeit solcher delegierter Rechtsakte im Interesse einer größeren Flexibilität nicht bestritten, die Länderkammer beobachtet jedoch mit großer Sorge die massive Häufung von Regelungen, die im Rahmen von delegierten Rechtsakten bzw. Durchführungsbefugnissen erfolgen. Dabei würden die Kompetenzen der Mitgliedsstaaten an die EU-Kommission delegiert, was aus demokratiepolitischer Sicht problematisch sei, heißt es in der Mitteilung. Die Intransparenz der Entscheidungen verhindere in manchen Fällen die Kontrolle durch die Öffentlichkeit und die nationalen Parlamente.

Grund für die neuerliche Diskussion war der Verordnungsvorschlag der Kommission ("Omnibus 3"), mit dem jene Regelungen in bestehenden Rechtsakten an den Vertrag von Lissabon angepasst werden, die der Kommission bestimmte Umsetzungsbefugnisse einräumen, um die Basisgesetze zu konkretisieren. Damit wird das bis zum Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags geltende Komitologieverfahren – ein Verfahren, das eine Mitwirkung der EU-Länder durch ExpertInnen im Rahmen von Ausschüssen sichergestellt hat – abgelöst. Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sieht nun zwei Wege vor, wie der Unionsgesetzgeber der Kommission bestimmte Befugnisse bei der Umsetzung verbindlicher EU-Gesetzgebungsakten einräumen kann: einerseits durch

07:33  
04/12/2013



## ▶ **Europäischer Reformvertrag: Kommunale Forderungen und Ergebnisse**

- Stellenwert der Dienste der Daseinsvorsorge
  1. Grundrecht auf Zugang zu den Diensten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, der sozialen Sicherheit und Dienste, Art. 34-36 EU-Grundrechtecharta.
  3. Stärkung des Subsidiaritätsprinzips und Anerkennung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts.
  4. Neue Europäische Gesetzgebungsbefugnis für die Regelung der Grundsätze und Bedingungen, insbesondere wirtschaftlicher und finanzieller Art, für das Funktionieren der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, Art. 14 AEUV.
  5. Korrektur des Binnenmarktmodells : „soziale Marktwirtschaft“, Art. 3 Nr. 3 EUV.



## **Grundproblematik: EU-Binnenmarkt und öffentliche Wirtschaft und Dienstleistungserbringung**

1. Begriffsbildung der Daseinsvorsorge, Leitbild einer leistenden öffentlichen Hand.
2. Binnenmarkt und Grundfreiheiten – Modell ohne öffentliche Wirtschaft?
3. Dienste von allgemeinem Interesse und von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, Art. 14 AEUV
4. „Leistungskommune“, „Gewährleistungskommune“, „Kontrollkommune“ ?



## ► **Kommunale Organisationshoheit - Organisationsformen**

- **Kommunaler Regiebetrieb**
- **Kommunaler Eigenbetrieb**
- **Eigengesellschaft (GmbH, AG, ...)**
- **Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR)**
- **Interkommunale Kooperationen / Zweckverbände / Öffentlich- und privatrechtliche Vereinbarungen / AGs**
- **Sonderfall: gemischt-wirtschaftliche Gesellschaften (In-House-Problematik – EuGH Rs. „Teckal“, „Stadt Halle“)**

## **Interkommunale Zusammenarbeit**

- **Gemeinsame Erledigung pflichtiger und freiwilliger kommunalen Aufgaben – mit hohen Effizienz- und Kostengewinnen!**
- **Breite Palette praktischer Anwendung: z.B. Boden- oder (Ab-) Wasserzweckverbände, ÖPNV, Abfallwirtschaft, kommunale Datenverarbeitung – gemeinsame Sozial- und Bildungsstätten?**
- **Besondere Bedeutung für ländliche Gemeinden (Demographie)**
- **Probleme auf nationaler Ebene: z.B. Zusammenarbeit der Gemeinden über Kreis- oder Landesgrenzen hinaus, Gewerbesteueraufteilung bei gemeins. Gewerbegebieten?**
- **Praxis-Problem immer wieder: Konformität mit europäischen Rechtsvorgaben.**



## **C-84/03, Urt. vom 13.01.2005, („Spanien“-Urteil) Kooperation der öffentlichen Hand**

**“Kooperationsvereinbarungen zwischen der öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Einrichtungen können Vereinbarungen sein, die öffentliche Aufträge im Sinne der Vergaberichtlinien sind und dürfen von deren Anwendungsbereich nicht vollkommen ausgeschlossen werden.“**



## **C-480/06 EuGH Urt. v. 09.06.2009 „Stadtreinigung Hamburg“**

- 1. Eine öffentliche Stelle kann ihre im allgemeinen Interesse liegenden Aufgaben mit ihren eigenen Mitteln und auch in Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen Stellen erfüllen ohne gezwungen zu sein, sich an externe Einrichtungen zu wenden, die nicht zu ihren Dienststellen gehören.**
- 2. Den öffentlichen Stellen ist für die gemeinsame Wahrnehmung ihrer öffentlichen Aufgaben keine spezielle Rechtsform vorgeschrieben. Zum anderen kann eine solche Zusammenarbeit öffentlicher Stellen das Hauptziel der Gemeinschaftsvorschriften über das öffentliche Auftragswesen – einen freien Dienstleistungsverkehr und die Eröffnung eines unverfälschten Wettbewerbs in allen Mitgliedstaaten – nicht in Frage stellen, solange die Umsetzung dieser Zusammenarbeit nur durch Überlegungen und Erfordernisse bestimmt wird, die mit der Verfolgung von im öffentlichen Interesse liegenden Zielen zusammenhängen und der Grundsatz der Gleichbehandlung der Interessenten gewährleistet ist.**



## **C-26/03, Urt. vom 11.01.2005, In-House-Vergaben**

1. Eine In-House-Konstellation liegt auch bei einer geringen privaten Beteiligung nicht vor.
2. Insoweit besteht bei der Beauftragung eines gemischtwirtschaftlichen Unternehmens grundsätzlich eine Ausschreibungspflicht.
3. Hemmnis für PPP-Modelle.
4. Re-Kommunalisierungsbestrebungen.

## **EuGH, Urt. v. 10.09.2009, C-206/08, „Eurawasser“**

- Vergaberechtsfreie Dienstleistungskonzessionen liegen in der Wasserwirtschaft auch dann vor, wenn das wirtschaftliche Risiko nur in eingeschränktem Umfang vorliegt.
- Keine Unterwerfung der Konzessionsbegebung unter die strengen Vergaberechtsrichtlinien, allerdings transparentes und faires Verfahren nötig.
- Aktuell: Richtlinienentwurf der EU-Kommission?

## EU-Vergaberechtsreform und RL Konzessionsvergaben

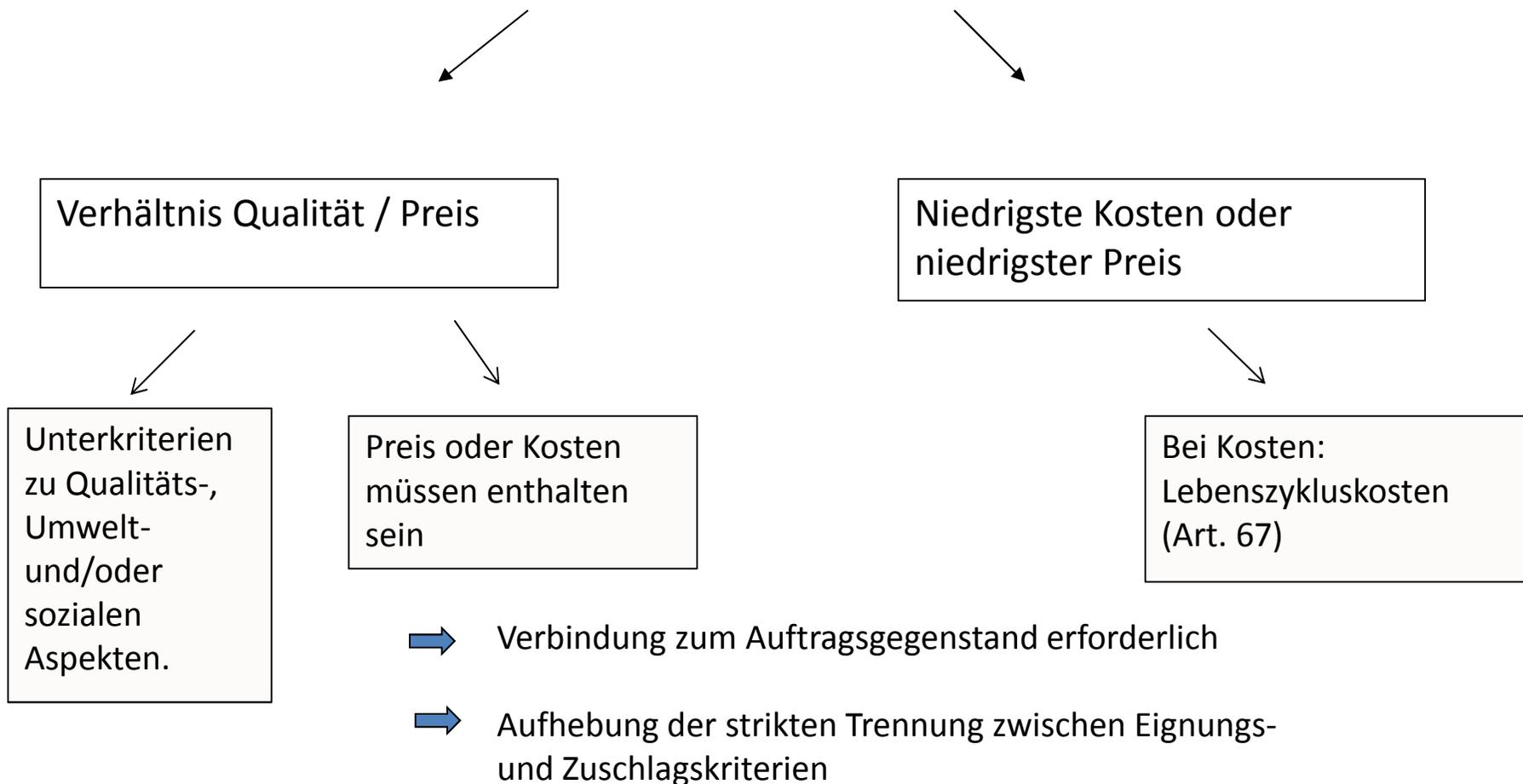
- Vergaberechtsreform soll der Belebung des Binnenmarktes dienen (Binnenmarktakte I)
- Legislative Vorschläge der EU-Kommission vom 20.12.2011 zur „klassischen“ Auftragsvergabe (Modernisierung RL 2004/18/EG), Sektorenauftragsvergabe (Modernisierung RL 2004/18/EG), über die Konzessionsvergabe

## EU-Vergaberechtsreform

- Richtlinien sind sowohl vom Umfang, als auch vom Inhalt her, sehr komplex und als solche wohl eher kein Beitrag zur Entbürokratisierung.
- Dichte der Detailregelungen geht weit über die Richtlinie als Instrument einer Rahmenregelung hinaus.



## Wirtschaftlichstes günstigstes Angebot





## Berücksichtigung strategischer Ziele

- Berücksichtigung strategischer Ziele – soziale, arbeits- und umweltrechtliche Aspekte (Vergaberecht als Hebel für politische Ziele)
- Mitgliedsstaaten sollen angemessene Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass bei Ausführung der öffentlichen Aufträge die sozialen, arbeits- und umweltrechtlichen Bestimmungen eingehalten werden.
- Kontrolle im Vergabeverfahren bei Zuschlag, ungewöhnlich niedrigen Angeboten, Ausschlussgründen
- Problem: Kontrolle durch kommunale Vergabestellen/Justiziabilität



## ► **Beziehungen zwischen öffentlichen Stellen**

Keine Vergabe bei:

In-House-Vergaberechtsfreiheit:

- „Kontroll- / Wesentlichkeitskriterium“ = Mehr als 80 % für öffentlichen AG tätig
- Keine Beteiligung Privater (Ausnahme: Beteiligung ist gesetzlich gefordert)

Horizontale Vergaberechtsfreiheit:

- Ziele sind im öffentlichen Interesse / Kooperation öffentlicher AG ohne Private
- Öffentliche AG müssen weniger als 20 % auf Markt tätig sein



## Öffentlich-öffentliche Zusammenarbeit

- „Vertikale“ Zusammenarbeit („Inhouse“-Geschäft)
  - Kontrollkriterium (s. „Teckal-Kriterien“)
  - Wesentlichkeitskriterium: „mehr als 80 %“ der Tätigkeiten für öAG auf Basis des durchschnittlichen Umsatzes der letzten drei Jahre
  - Keine private Beteiligung an der „auftragsausführenden“ Einrichtung (Ausnahme, wenn private Beteiligung gesetzlich gefordert).
- Tochter - Mutter“ oder „Schwester – Schwester“
  - Ausdehnung der (vergaberechtsfreien) Inhouse-Vergaben auf andere Konstellationen mit gewissem Abhängigkeitsverhältnis



## Öffentlich-öffentliche Zusammenarbeit

- „Horizontale“ Zusammenarbeit  
(Verwaltungszusammenarbeit)
  - Vereinbarung ausschließlich zwischen öffentlichen Auftraggebern
  - Vereinbarung setzt eine Zusammenarbeit um oder begründet diese mit dem Ziel, dass öffentliche Dienste, welche die Vertragspartner zu leisten haben, mit der Absicht ausgeführt werden, gemeinsame Ziele zu erreichen
  - Umsetzung der Vereinbarung wird nur durch Überlegungen im Zusammenhang mit dem öffentlichen Interesse bestimmt
  - beteiligte öffentlichen Auftraggeber üben weniger als 20% ihrer Tätigkeiten auf dem offenen Markt aus
- Nachträgliche Beteiligung privaten Kapitals beseitigt vergaberechtsfreie Inhouse-Situation

## Konzessionsvergaben

Konzessionen sind **entgeltliche** Verträge zwischen einem Wirtschaftsteilnehmer und einem öffentlichen Auftraggeber bzw. einer Vergabestelle über Bauarbeiten oder Dienstleistungen, wobei die **Gegenleistung** im **Recht zur Nutzung** des Bauwerks oder der Dienstleistung (ggf. zuzüglich einer Zahlung) besteht.



- ▶ **Dienstleistungs-Konzession ab 5 Mio €: Breitband, Parkplatz, Schulessen, Stadtmöblierung, Alttextilsammlung etc.**
- 1. Betriebsrisiko des Auftragnehmers (Konzessionär) nötig
- 2. Recht zur Nutzung des Werks erforderlich
  - Konzessionen heute: Kein Vergabe-, aber EU-Primärrecht = VOL/A-analog
  - Künftig: Konzessionen = EU-Vergaberecht / GWB-Rechtsschutz vor VK
  - Nicht erfasst: Notfall-Rettungsdienst / **Wasserversorgung**



## **EU-Steuerrechtliche Probleme der Interkommunalen Zusammenarbeit**

### **Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand**

## **Gesetzliche Grundlage im Umsatzsteuergesetz - UStG:**

§ 1 Abs. 1 Nr. 1 UStG: ... die Lieferungen und sonstigen Leistungen, die ein Unternehmer im Inland gegen Entgelt im Rahmen seines Unternehmens ausführt..

### **Legaldefinition Unternehmer**

§ 2 Abs. 1 Satz 1 UStG: Unternehmer ist, wer eine gewerbliche oder berufliche Tätigkeit selbständig ausübt.

§ 2 Abs. 3 Satz 1 UStG: Die juristischen Personen des öffentlichen Rechts sind nur im Rahmen ihrer Betriebe gewerblicher Art (§ 1 Abs. 1 Nr. 6, § 4 des Körperschaftsteuergesetzes) und ihrer land- oder forstwirtschaftlichen Betriebe gewerblich oder beruflich tätig.

## **§ 4 Betriebe gewerblicher Art von juristischen Personen des öffentlichen Rechts - KStG**

- (1) Betriebe gewerblicher Art von juristischen Personen des öffentlichen Rechts im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 6 sind vorbehaltlich des Absatzes 5 alle Einrichtungen, die einer nachhaltigen **wirtschaftlichen Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen** außerhalb der Land- und Forstwirtschaft dienen und die sich innerhalb der Gesamtbetätigung der juristischen Person **wirtschaftlich herausheben**. Die Absicht, Gewinn zu erzielen, und die Beteiligung am allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr sind nicht erforderlich.
- (2) Ein Betrieb gewerblicher Art ist auch unbeschränkt steuerpflichtig, wenn er selbst eine juristische Person des öffentlichen Rechts ist.
- (3) Zu den Betrieben gewerblicher Art gehören auch Betriebe, die der Versorgung der Bevölkerung mit Wasser, Gas, Elektrizität oder Wärme, dem öffentlichen Verkehr oder dem Hafenbetrieb dienen.
- (5) Zu den Betrieben gewerblicher Art gehören nicht Betriebe, die überwiegend der Ausübung der öffentlichen Gewalt dienen (Hoheitsbetriebe). Für die Annahme eines Hoheitsbetriebs reichen Zwangs- oder Monopolrechte nicht aus.

## **EU-Rechtsgrundlage: 6. MWStSysRL der EU (Richtlinie 77/388/EWG v. 17.5.1977, in der Fassung der Richtlinie 2006/112/EG vom 28.11.2006)**

Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2006/112/EG (= Art. 4 Abs. 5 der Richtlinie 77/388/EWG):

- „Staaten, Länder, Gemeinden und sonstige Einrichtungen des öffentlichen Rechts **gelten nicht als Steuerpflichtige, soweit sie die Tätigkeiten ausüben oder Umsätze bewirken, die ihnen im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen, ...**
- Falls sie solche Tätigkeiten ausüben oder Umsätze bewirken, gelten sie für diese Tätigkeiten oder Umsätze jedoch als Steuerpflichtige, sofern eine Behandlung als Nichtsteuerpflichtige **zu größeren Wettbewerbsverzerrungen** führen würde.

**→ Zentrale Frage:  
Was ist eine „größere Wettbewerbsverzerrung“?**



## **Urteil des Europäischen Gerichtshofs „Isle of Wight“ vom 16.09.2008 - C-288/07**

- „Größere Wettbewerbsverzerrungen“ liegen nur dann nicht vor, wenn die Steuerbefreiung nur zu unbedeutenden Wettbewerbsverzerrungen führen würde.
- Der Gesetzeswortlaut „Größere Wettbewerbsverzerrungen“ wurde damit vom EuGH in ein umgekehrtes Regel-Ausnahme-Verhältnis interpretiert
- Maßgeblich ist nicht der Wettbewerb auf dem lokalen Markt, sondern auf dem Gesamtmarkt.
- Es kommt nicht auf den tatsächlichen Wettbewerb, sondern alleine auf einen potenziellen Wettbewerb an.



## „Turnhallen-Urteil“ des BFH

- **BFH v. 10.11.2011: Gemeinde erbaut Turnhalle, u.a. Vermietung an Nachbargemeinde. Gemeinde wollte sich die Vorsteuer vom Finanzamt erstatten lassen. Gemeinde klagte gegen Ablehnung durch die Finanzverwaltung.**
- **BFH bejahte die Umsatzsteuerpflicht, und damit die Vorsteuerabzugsfähigkeit**
- **BFH unterstrich die Isle of Wight-Entscheidung des EuGH mit der Folge der im Grunde allgemeinen Umsatzsteuerpflicht kommunaler Beistandsleistungen**
- **Keine USt.-Pflicht „sicher“ nur bei fehlender tatsächlicher oder rechtlicher Unmöglichkeit der privaten Dienstleistung**

## Nachteile

- Kommunen müssen Umsatzsteuer zahlen: die öffentliche Hand besteuert sich selbst für die öffentliche Aufgabenerfüllung mit einem Finanzumverteilungseffekt von unten nach oben
- Hohe Verwaltungsaufwand
- Die Mehrkosten müssen bei Gebühren finanzierten Diensten auf den Bürger abgewälzt werden...
- ... oder belasten den allgemeinen Haushalt mit einer Verschlechterung der Investitionsmöglichkeiten
- Benachteiligung der interkommunalen Zusammenarbeit in Zeiten knapper Kassen und demographischer Herausforderungen

## „Vorteil“

- Erweiterte Vorsteuerabzugsmöglichkeiten bei kommunalen Investitionsprojekten
- Allerdings: „Lohnt“ sich nur bei Investitionsmaßnahmen. Bei interkommunaler Zusammenarbeit, die personalintensiv ist, aber nicht investitionsintensiv, relativiert sich dieser finanzielle Vorteil deutlich bis zur Bedeutungslosigkeit.
- Offen bleibt zudem, ob sich der Vorsteuerabzug als einmaliger Effekt gegenüber einer bleibenden USt.-Pflicht langfristig rechnet

## **Aktuelle Aktivitäten der Kommunalen Spitzenverbände**

- Veröffentlichung der BFH-Entscheidungen zunächst verhindert durch Appelle an den BMF, die MPs, FMK, IMK
- FMK/IMK-Staatssekretärsrunde: Lösungswege prüfen
- Arbeitsgruppe der Referatsleiter USt
- Eigener kommunaler Gesetzesvorschlag mit Anlehnung an das Vergaberecht
- Initiative gegenüber der EU-Kommission – Reform des Europäischen Umsatzsteuerrechts
- Initiative beim Europäischen RGRE
- **Zentrale kommunale Forderung: Umsatzsteuerfreiheit der öffentlichen Hand bei der (gemeinsamen) Erledigung öffentlicher Aufgaben gesetzlich absichern.**

## „Szenarien“

- Initiative zur gesetzlichen Lösung des Problems in die Koalitionsvereinbarung einbringen
- Reform der 6.EU-MwStSysRL?
- Ausschöpfen nationalen Handlungsspielraums im Rahmen der EU-Richtlinie: Anlehnung an das Vergaberecht, Definition (gemeinsamer) hoheitlicher Aufgabenerfüllung, Schwellenwertdefinitionen, Finanzausgleichssysteme („Fondslösung“), ...
- Ultima ratio: Erhöhung der gemeindlichen Umsatzsteuerpunkte? Folgefragen: Realisierbarkeit?, Streuwirkung?, Interkommunale Gerechtigkeit?, Kumulation von Vorsteuerabzug und erhöhtem Umsatzsteueranteil?, Finanzierung gemeindlicher Infrastruktur in Anbetracht knapper Kassen und Demografie...



## **Aktuell: Fachkonsultation der EU-Kommission zur Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand und der Daseinsvorsorgeleistungen**

131114\_consultation\_document\_Besteuerung öff. Hand\_de.pdf - Adobe Reader

Datei Bearbeiten Anzeige Fenster Hilfe

 **EUROPÄISCHE KOMMISSION**  
GENERALDIREKTION  
STEUERN UND ZOLLUNION  
Referat C1 – Mehrwertsteuer

TAXUD/C1

### **Konsultationspapier**

## **Überprüfung bestehender MwSt-Rechtsvorschriften zu öffentlichen Einrichtungen und Steuerbefreiungen für dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten**

**Hinweis**

Dieses Dokument wird zur Konsultation aller Interessengruppen veröffentlicht, die von der geplanten Überprüfung der derzeit für den öffentlichen Sektor geltenden MwSt-Vorschriften (einschließlich der Sonderregelungen für öffentliche Einrichtungen und der

09:14  
15/10/2013

## **Aktuell: Fachkonsultation der EU-Kommission zur Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand und der Daseinsvorsorgeleistungen**

Die folgenden fünf Reformoptionen werden in der Konsultation zur Diskussion gestellt:

- 1) Vollbesteuerung öffentlicher Einrichtungen und dem Gemeinwohl dienender Tätigkeiten
- 2) Voller Vorsteuerausgleich („Erstattungssystem“) auf EU-Ebene
- 3) Streichung von Sonderregelungen für öffentliche Einrichtungen (Artikel 13 der MwSt-Richtlinie) bei gleichzeitiger Beibehaltung von sämtlichen oder der Mehrzahl der derzeitigen Steuerbefreiungen für dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten
- 4) Sektorale Reform
- 5) Mögliche (zusätzliche) punktuelle Änderungen der geltenden Vorschriften

## **Aktuell: Fachkonsultation der EU-Kommission zur Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand und der Daseinsvorsorgeleistungen**

### **1) Vollbesteuerung öffentlicher Einrichtungen und dem Gemeinwohl dienender Tätigkeiten**

#### **Besteuerung abhängig oder unabhängig vom Entgelt**

Tätigkeiten öffentlicher Einrichtungen würden auch dann als steuerpflichtig behandelt, wenn sie nicht gegen Entgelt ausgeübt werden (sogenannte „fiktive Leistungen“). Beide Modelle würden in der Praxis mit einer Besteuerung von Sektoren wie Abfall- oder Abwasserbewirtschaftung, aber auch des Bildungswesens, Gesundheitswesens, des Kultursektors usw. einhergehen (vorausgesetzt dass diese Tätigkeiten im ersten Modell gegen Entgelt ausgeübt werden). In Modell 2 wären indes sogar Tätigkeiten, die vollständig durch globale Subventionen finanziert werden (z. B. Polizei, Feuerwehr), mehrwertsteuerpflichtig. Zur Umsetzung der Vollbesteuerungsoption müssten bei beiden Alternativen Artikel 13 und die Steuerbefreiungen für dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten (Artikel 132 bis 134) gestrichen werden.

## **Aktuell: Fachkonsultation der EU-Kommission zur Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand und der Daseinsvorsorgeleistungen**

### **2) Voller Vorsteuerausgleich („Erstattungssystem“) auf EU-Ebene**

Bei dieser Option würde die entrichtete Vorsteuer erstattet werden, wenn die Eingangsumsätze für die Zwecke nicht steuerbarer Tätigkeiten gemäß Artikel 13 oder steuerbefreiter Tätigkeiten gemäß den Artikeln 132 bis 134 verwendet werden. In acht Mitgliedstaaten wurden solche Ausgleichssysteme bereits außerhalb des Anwendungsbereichs der MwSt-Vorschriften eingeführt, die sich aber deutlich voneinander unterscheiden.

### **3) Streichung von Sonderregelungen für öffentliche Einrichtungen (Artikel 13 der MwSt-Richtlinie) bei gleichzeitiger Beibehaltung von sämtlichen oder der Mehrzahl der derzeitigen Steuerbefreiungen für dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten**

So soll eine Gleichbehandlung von öffentlichen und privaten Einrichtungen erreicht werden. Art. 13 würde gestrichen, Artikel 132 aber beibehalten und ggf. verändert. Es könnten zB derzeit geltende Steuerbefreiungen, z. B. für öffentliche Rundfunkdienstleistungen oder Postdienstleistungen, gestrichen werden. Einige der gegenwärtig unter Artikel 13 fallenden nicht steuerbaren Tätigkeiten könnten gemäß einem neuen Artikel 132 als steuerbefreit behandelt werden („Kataloglösung“).

## **Aktuell: Fachkonsultation der EU-Kommission zur Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand und der Daseinsvorsorgeleistungen**

### **4) Sektorale Reformen**

Reform auf diejenigen Sektoren beschränken, in denen es eindeutig zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen öffentlichen und privaten Einrichtungen kommen kann, und/oder auf Sektoren, in denen für gewöhnlich hohe Investitionskosten anfallen, während die allgemeinen Grundsätze der Artikel 13 und 132 gewahrt bleiben.

Dies könnten etwa Sektoren sein, in denen die jeweiligen Tätigkeiten gegenwärtig nach Artikel 13 nicht in den Anwendungsbereich der Mehrwertsteuer fallen, aber auch Sektoren, in denen die betreffenden Tätigkeiten nach Artikel 132 steuerbefreit sind. Sektoren, die diese Voraussetzungen erfüllen, könnten aus Artikel 132 gestrichen und/oder in Anhang I der MwSt-Richtlinie aufgenommen werden, in dem sämtliche Tätigkeiten aufgelistet sind, die auch dann steuerpflichtig sind, wenn sie von öffentlichen Einrichtungen im Rahmen der öffentlichen Gewalt ausgeübt werden.

## **Aktuell: Fachkonsultation der EU-Kommission zur Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand und der Daseinsvorsorgeleistungen**

### **5) Punktuelle Änderungen der geltenden Vorschriften**

Als Alternative zu den vier oben beschriebenen Reformoptionen könnten punktuelle Änderungen am gegenwärtigen System vorgenommen werden (während die allgemeinen Grundsätze der Artikel 13 und 132 gewahrt bleiben), auch in Verknüpfung mit den oben erwähnten Reformoptionen (z. B. sektorale Reform), z.B.:

- Klarere Struktur von Artikel 13, z. B. durch die Streichung von Artikel 13 Absatz 2
- Überprüfung der Artikel 132 bis 134
- Steuerliches Optionsrecht

## **Arbeitnehmerüberlassung bei Interkommunaler Zusammenarbeit**

- In D. Ende 2011 Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetz: Erlaubnispflichtigkeit einer Arbeitnehmerüberlassung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 AÜG nicht mehr wie zuvor von der „Gewerbsmäßigkeit“ der Arbeitnehmerüberlassung abhängig, sondern davon, ob die Arbeitnehmerüberlassung im Rahmen der „wirtschaftlichen Tätigkeit“ des Verleihers erfolgt.
- EU-Leiharbeitsrichtlinie 2008/104/EG, definiert Begriff der „wirtschaftlichen Tätigkeit“ nicht konkret.
- Judikatur des Europäischen Gerichtshofs legt „wirtschaftliche Tätigkeit“ weit aus, wird gesehen in dem Anbieten von Gütern oder Dienstleistungen auf einem bestimmen Markt (EuGH, Urt. v. 10.01.2006, Rs. C-222/04). Nur solche Tätigkeiten, die in der Ausübung hoheitlicher Befugnisse erfolgen, gelten nicht als „wirtschaftlich“ (EuGH, Urt. v. 26.3.2009, Rs. C-113/07). , Rn. 70).
- Dies hat zur Folge, dass auch in der Arbeitnehmerüberlassung im Rahmen Interkommunaler Kooperationen eine wirtschaftliche Tätigkeit mit entsprechender Erlaubnispflicht gesehen werden kann.
- EntschlieÙung Bundesrat am 29.11.2013: „Personalgestellung und Abordnung - Herausnahme der öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaften aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes zur Regelung der Arbeitnehmerüberlassung, BRDrs. 745/13.



## Autor

Uwe Zimmermann  
Stellvertretender Hauptgeschäftsführer  
Deutscher Städte- und Gemeindebund  
Marienstraße 6  
12207 Berlin

Fon 030 - 773 07 230  
Fax 030 - 773 07 222

uwe.zimmermann@dstgb.de  
[www.dstgb.de](http://www.dstgb.de)