

**Aufgabenmehrung auf Grund
der Neuregelung der Umsatzbesteuerung für
juristische Personen des öffentlichen Rechts;
Personalbedarf in der Stadtkämmerei**

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 05358

Beschluss des Finanzausschusses vom 15.03.2016 (VB)
Öffentliche Sitzung

Inhaltsverzeichnis	Seite
I. Vortrag des Referenten	2
1. Ausgangslage	2
2. Darstellung der Aufgabenmehrung	4
3. Problematische Stellen- und Personalsituation in der Stadtkämmerei HA I/4	5
4. Stellenbedarfe	7
5. Übersicht Stellen- und Finanzbedarf	7
6. Unabweisbarkeit	9
II. Antrag des Referenten	10
III. Beschluss	10

I. Vortrag des Referenten

1. Ausgangslage

Im Rahmen des Steueränderungsgesetzes 2015 vom 02. November 2015 (BStBl. I 2015, S. 1834) wurde bei der Umsatzsteuer eine grundlegende Änderung für juristische Personen des öffentlichen Rechts vorgenommen. Für die Landeshauptstadt München ergeben sich dadurch erhebliche steuerrechtliche Konsequenzen.

Nach der bisherigen Rechtslage des § 2 Abs. 3 Umsatzsteuergesetz (UStG) waren juristische Personen des öffentlichen Rechts grundsätzlich nur im Rahmen ihrer Betriebe gewerblicher Art sowie der von ihnen unterhaltenen land- und forstwirtschaftlichen Betriebe umsatzsteuerpflichtig. Die Voraussetzungen für die Besteuerung von Tätigkeiten der Landeshauptstadt München war somit bislang für die Umsatz- und Ertragsbesteuerung gleich. Sowohl der hoheitliche Bereich als auch der Bereich der Vermögensverwaltung unterlag folglich bis dato nicht der Umsatzsteuer. Dies galt insbesondere auch für Kooperationen zwischen juristischen Personen des öffentlichen Rechts (sog. „Beistandsleistungen“), die nach der bisherigen Verwaltungsmeinung in der Regel zu keinen umsatzsteuerpflichtigen Betrieben gewerblicher Art führten.

Der bisher gültige Grundsatz, dass die Landeshauptstadt München nur im Rahmen ihrer (ertragsteuerlich relevanten) Betriebe gewerblicher Art Unternehmer im Sinne des Umsatzsteuerrechts ist, gilt nach der Neuregelung nur noch bis 31.12.2016.

Entgegen den Regularien in § 2 Abs. 3 UStG sieht die europäische Mehrwertsteuersystemrichtlinie eine deutlich umfassendere Unternehmereigenschaft für juristische Personen des öffentlichen Rechts vor und schließt nur für bestimmte öffentlich - rechtliche Tätigkeiten / Bereiche die Unternehmereigenschaft aus.

Infolgedessen ging der Bundesfinanzhof in der Rechtsprechung dazu über, insbesondere bei Tätigkeiten im Rahmen der Vermögensverwaltung stets von einer unternehmerischen Tätigkeit der juristischen Person des öffentlichen Rechts auszugehen. Aber auch im Bereich der öffentlich-rechtlichen Tätigkeiten sowie der sog. „Beistandsleistungen“, bei denen die öffentliche Hand kein explizites Monopol vorweisen konnte, wurden von der Rechtsprechung entsprechende Konsequenzen in der Umsatzbesteuerung vorgenommen.

Die verschärfte Betrachtungsweise der Rechtsprechung hätte aus kommunaler Sicht insbesondere fatale Folgen im Bereich der interkommunalen Kooperationen ausgelöst und diese in vielen Fällen unwirtschaftlich gemacht. Dankenswerterweise wurde in einem ersten Schritt von der Finanzverwaltung erklärt, dass die bisher

geltende Verwaltungsauffassung bis zum Abschluss eines entsprechenden Reformprozesses weiterhin gültig sei. Die nunmehr vorliegende gesetzliche Regelung schließt diesen Reformprozess ab. Insbesondere werden erneut optionale Übergangsfristen eingeräumt, um den Kommunen einen geordneten Übergang auf das neue Umsatzsteuerrecht zu ermöglichen.

Für die Umsatzbesteuerung der durch juristische Personen des öffentlichen Rechts erbrachten Leistungen ergeben sich dadurch nunmehr folgende Neuerungen:

Tätigkeiten auf privat – rechtlicher Grundlage:

Juristische Personen des öffentlichen Rechts sind nach der Neuregelung des § 2b Abs. 1 UStG umsatzsteuerlicher Unternehmer, wenn sie nicht „im Rahmen der öffentlichen Gewalt“ tätig werden. Die Handlungsform auf Grundlage des Privatrechts ist in der Folge stets unternehmerisch und regelmäßig auch der Umsatzsteuer zu unterwerfen. Die Besteuerungspflicht greift ab dem ersten Euro.

Zu prüfen ist letztlich nur noch die Frage nach dem im Einzelfall anzuwendenden Umsatzsteuersatz bzw. ob für einzelne Tätigkeiten aus dem Katalog des § 4 UStG eine entsprechende Umsatzsteuerbefreiung in Anspruch genommen werden kann. Für den Fall einer Umsatzsteuerpflicht der entsprechenden Umsätze kann im Gegenzug auf der Kostenseite ggf. eine Entlastung durch den sog. Vorsteuerabzug in Anspruch genommen werden. Ob die Tätigkeiten ertragsteuerlich im Rahmen eines Betriebes gewerblicher Art erbracht werden, ist demnach in Zukunft für die umsatzsteuerliche Würdigung ohne Bedeutung. Insbesondere die „generelle Nichtbesteuerung“ der Umsätze aus der Vermögensverwaltung (z.B. die Vermietung von Immobilien) entfällt zukünftig.

Tätigkeiten auf öffentlich – rechtlicher Grundlage:

Nach der neuen Rechtslage des § 2b Abs. 1 UStG sind juristische Personen des öffentlichen Rechts nur dann nicht als Unternehmer anzusehen, wenn sie auf öffentlich – rechtlicher Grundlage tätig sind und gleichzeitig die Nichtbesteuerung nicht zu „größeren Wettbewerbsverzerrungen“ führt.

Wettbewerbsrelevante Tätigkeiten:

Führt die Nichtbesteuerung von öffentlich - rechtlichen Leistungen zu „größeren Wettbewerbsverzerrungen“, ist abweichend vom allgemeinen Grundsatz eine Umsatzbesteuerung vorzunehmen (und zwar gleichgültig, ob der Leistung eine eigentlich hoheitliche Tätigkeit zugrunde liegt oder nicht). Hier hat der Gesetzgeber insbesondere die Bereiche vor Augen, für die eine juristische Person des öffentlichen Rechts kein Monopol besitzt (also Bereiche, in denen Private auf Basis von gesetzlichen Öffnungsklauseln bzw. Regelungslücken handeln können).

Die Umsätze aus derartigen Leistungen sind somit in Zukunft - sofern nicht eine der gesetzlichen Ausnahmeregelungen greift - auch der Umsatzsteuer zu unterwerfen. Im Gegenzug kann ggf. auch hier eine Entlastung auf der Kostenseite durch den Vorsteuerabzug geltend gemacht werden.

Nicht – wettbewerbsrelevante Tätigkeiten:

Die Konsequenz der Umsatzbesteuerung bei auf öffentlich - rechtlicher Grundlage erbrachter Leistungen wird jedoch dann wiederum nicht ausgelöst, wenn die Nichtbesteuerung zu keiner größeren Wettbewerbsverzerrung führt. Was unter „größeren Wettbewerbsverzerrungen“ zu verstehen ist, lässt der Gesetzestext offen. Vielmehr wird in § 2b Abs. 2 und 3 UStG lediglich klargestellt, wann „größere Wettbewerbsverzerrungen“ gerade nicht vorliegen sollen – wobei es sich hierbei allerdings um keine abschließende Aufzählung handelt (vgl. BT – Drucksache 18 / 6094, S. 95).

Inkrafttreten der neuen Rechtslage:

Die vorstehend dargestellten Änderungen bedeuten eine Zeitenwende in der umsatzsteuerlichen Behandlung der öffentlichen Hand. Dies hat auch der Gesetzgeber erkannt und eine komfortable Übergangsregelung geschaffen.

Gemäß § 27 Abs. 22 UStG gilt der neue § 2b UStG ab dem 1. Januar 2017. Juristische Personen des öffentlichen Rechts haben allerdings die Möglichkeit das bisherige Recht bis zum 31. Dezember 2020 fortzuführen, wenn sie bis zum 31. Dezember 2016 einen formlosen Antrag bei ihrem zuständigen Finanzamt einreichen.

Eine Option zur Fortführung des bisherigen Rechts ist nur für den kompletten Tätigkeitsbereich (d.h. insbesondere nicht für einzelne Leistungen) zulässig. Ist ein Antrag zur Fortführung der bisherigen Rechtslage gestellt worden, soll dann aber doch vor dem 1. Januar 2021 das neue Recht Anwendung finden, so besteht die Möglichkeit den Antrag mit Wirkung für die Zukunft zu widerrufen.

2. Darstellung der Aufgabenmehrung

Die Gesetzesänderung führt zu einer deutlichen Ausweitung der Umsatzsteuerpflicht der öffentlichen Hand. Für die Landeshauptstadt München bedeutet dies, dass sie zunächst möglichst zeitnah die unter die gesetzliche Neuregelung fallenden Tätigkeiten der städtischen Fachdienststellen identifizieren und die sich dadurch ergebenden Auswirkungen prüfen muss.

Zu berücksichtigen ist dabei insbesondere die Loslösung der umsatzsteuerlichen Unternehmereigenschaft vom ertragsteuerlichen Begriff des „Betriebes gewerblicher Art“ und die damit verbundene Ausweitung des unternehmerischen Bereiches auf die

Sphäre der Vermögensverwaltung bzw. den hoheitlichen Tätigkeitsbereich (sowie die damit einhergehenden Auswirkungen auf den anteiligen Vorsteuerabzug). Hinzu treten Fragen der Ausgestaltung sowohl bestehender als auch geplanter Kooperationen mit anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts.

Eine erste Analyse sollte bis Herbst des Jahres 2016 abgeschlossen sein. Dies insbesondere deshalb, um auf einer gesicherten Grundlage eine Entscheidung darüber vorbereiten zu können, ob die erweiterte Übergangsfrist (d.h. die Anwendung des bisherigen Umsatzsteuerrechts über den 31.12.2016 hinaus) in Anspruch genommen werden soll. Neben der Prüfung möglicher finanzieller Konsequenzen bzw. der Möglichkeiten zur Umsetzung steuerlicher Optimierungen (z.B. in Form von Regelungen zur gesetzlichen Umsatzsteuer in privatrechtlichen Verträgen bzw. öffentlich - rechtlichen Gebührenordnungen) gilt es dabei auch die Verwaltungsprozesse und EDV-Systeme der Landeshauptstadt München daraufhin zu überprüfen, inwiefern auch unter diesem Blickwinkel die zukünftigen steuerrechtlichen Veränderungen leichter geplant bzw. umgesetzt werden können.

Als ersten Schritt wird die Stadtkämmerei voraussichtlich bis Mitte des Jahres 2016 im Rahmen von Informationsveranstaltungen die gesetzliche Neuregelung vorstellen und im Zusammenwirken mit allen betroffenen Fachbereichen eine erste Überprüfung der entgeltlichen Vertrags- und Leistungsbeziehungen der Stadt vornehmen. Ziel ist dabei, sich ein Bild darüber zu verschaffen, welche steuerrechtlichen Konsequenzen sich ergeben bzw. auch welche Chancen damit verbunden sind. Nachdem die Umsatzsteuer bisher nur bei den Betrieben gewerblicher Art eine Rolle gespielt hat, gilt es dabei auch einen Überblick darüber zu gewinnen, welche Zeit benötigt wird, um die Verträge, die Systeme und natürlich auch das städtische Personal für die sich aus der Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand ergebenden Herausforderungen zu qualifizieren.

3. Problematische Stellen- und Personalsituation in der Stadtkämmerei HA I/4

Der neue § 2b UStG hat unter anderem zur Folge, dass zahlreiche und wesentliche Besteuerungsprivilegien der öffentlichen Hand aufgehoben werden. Diese Entwicklung wird nicht nur einen erheblichen Steuermehraufwand für die Stadt München erzeugen, sondern im täglichen Geschäft auch eine signifikante Ausweitung der steuerlichen Verwaltungspraxis nach sich ziehen. Die Maßnahme des Gesetzgebers könnte zu einer Zunahme des Cashflow bei der Umsatzsteuer im deutlich zweistelligen Millionenbereich führen.

Für die Besteuerungspraxis kommt hier eine der größten Herausforderungen auf die Steuerfunktion der Stadt zu. Die Auswirkungen beschränken sich dabei nicht nur auf die Phase der Implementierung der Neuregelungen sondern wirken auch dauerhaft fort. Insbesondere erhöht sich einerseits der Aufwand in Form einer Zunahme des

Bedarfs an einzelfallbezogenen Beratungen, um z.B. eine zutreffende steuerliche Behandlung in den jeweiligen Fachbereichen sicher zu stellen, und andererseits gilt es in der Verantwortung der Steuerfunktion der Stadtkämmerei dauerhaft ein deutlich verbessertes steuerliches Risikomanagement und Kontrollsystem umzusetzen.

Neben dem mit der Neuregelung des § 2 b UStG zu verbindenden dauerhaften Aufgabenzuwachs sowie der Arbeitsmengen in der Stadtkämmerei Abt. I/4 – Steuern sind die bisherigen materiellen und formellen Steuerpflichten, insbesondere im Bereich der Besteuerung der Betriebe gewerblicher Art, der Lohnsteuer, der Umsatzsteuer u.v.m. sowie die Beratungsfunktion in steuerlichen Angelegenheiten jeglicher Art der Stadt München in vollem Umfang auch weiterhin zu erfüllen.

Die Aufgabenstellungen der Steuerabteilung erfordern ein hohes Maß an Spezialisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, z.B. Kenntnisse des nationalen Ertragsteuerrechts, der Umsatzsteuer sowie der Besonderheiten der Besteuerung der öffentlichen Hand. Ein effizienter Personaleinsatz ist insoweit erst dann zu erwarten, wenn, vom Spezialfall der Verfügbarkeit einer Steuerspezialistin/ eines Steuerspezialisten abgesehen, die benötigten Kenntnisse im Rahmen einer umfassenden Einarbeitung sowie umfangreichen Fortbildung, zumeist bei externen Anbietern, erworben wurden.

Schon allein bedingt durch die vielfältigen Steuerrechtsänderungen haben sich die Anforderungen an die Arbeit der Steuerabteilung inhaltlich stark verändert und nicht zuletzt auch in Bezug auf die Verantwortung des Leiters der Steuerabteilung nachhaltig erhöht. Die Ressourcenausstattung der Steuerfunktion hat sich jedoch nicht adäquat entwickelt. Im Gegenteil ist bei näherer Betrachtung sogar festzustellen, dass schon mehrfach Stellen in der Steuerfunktion abgebaut wurden. Beispielsweise zeigen die Aufzeichnungen, dass im Jahr 1990 die Steuerfunktion mit 11 VZÄ ausgestattet war, im Jahr 2001 immerhin noch 8 VZÄ zur Verfügung standen und seit dem Jahr 2002 eine Zuordnung mit 6,5 VZÄ unverändert Bestand hatte. Mit Beschluss des Stadtrates vom 16.12.2014/17.12.2014 zum Personalbedarf in der Stadtkämmerei - Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 01818 wurde u.a. für den Bereich der HA I/4 – Steuern, aufgrund der steigenden Anzahl der steuerlich zu betreuenden Einheiten und den wachsenden Herausforderungen der Steuerfunktion, z.B. in Bezug auf elektronische Steuererklärungen, der E-Bilanz sowie digitalen Steuerprüfungen eine zusätzliche Stelle bewilligt.

Die Ausgestaltung der Stellen wurde letztlich zwar immer den sich verändernden Aufgabenstellungen angepasst und eine Priorisierung der zu bearbeitenden Aufgabenstellungen vorgenommen. Im praktischen Befund ist jedoch auch festzustellen, dass in Folge des hohen Spezialisierungsgrades der jeweiligen

Mitarbeiterin, des jeweiligen Mitarbeiters eine ausgesprochen hohe und nicht hinzunehmende Abhängigkeit der Steuerfunktion von Einzelpersonen eingetreten ist.

Angesichts möglicher Sanktionen und Risiken bei Verstößen gegen steuerliche Vorschriften sowie auch nur der Risiken finanzieller Art in Form von Steuernachzahlungen mit oder ohne Nebenleistungen birgt eine nur sehr knapp bemessene oder unzureichende Ressourcenausstattung der Steuerabteilung ein latent hohes Gefährdungspotenzial für die Stadtverwaltung.

4. Stellenbedarfe

Um sich als Organisationseinheit den kommenden Herausforderungen zu stellen sowie die an sich schon bestehenden Personalengpässe zu glätten, benötigt die Stadtkämmerei HA I/4 eine Kapazitätsausweitung um insgesamt 2 Vollzeitstellen in der dritten Qualifikationsebene, davon eine Stelle in A12 und eine Stelle in A9/A10. Zur Ermittlung des zusätzlichen Personalbedarfes wurde ein Vergleich mit der bisherigen Personalausstattung der Stadtkämmerei HA I/4 heran gezogen. Die Aufgabenstellung „neue Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand“ ist als sehr anspruchsvoll einzustufen, so dass vorrangig das bereits vorhandene Personal für die Bewältigung dieser Aufgabe einzusetzen sein wird und neu hinzukommende Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hier nur unterstützend tätig werden, überwiegend jedoch das bereits eingearbeitete Personal von deren bisherigen Aufgaben entlasten sollen.

Auf Grund der Verschiedenartigkeit der im Einzelfall zu bearbeitenden steuerlichen Prozesse und zu erledigenden Aufgaben, der unterschiedlichen Anforderungen an die Kommunikation von Steuerstrategien, des Grades der Überwachungen der in den Referaten, Eigenbetrieben etc., unmittelbar zu erledigenden steuerlichen Prozesse sowie auch unter dem Gesichtspunkt der erforderlichen und notwendigen Sorgfalt bei der Aufgabenerledigung bis hin zur Erstellung von Dokumentation ist es so gut wie nicht möglich, exakte Berechnungen für den Personalmehrbedarf der HA I/4 vorzulegen.

Vergleichbare Organisationseinheiten bei anderen Städten sind, schon auf Grund der Größe der Stadt, allenfalls nur ansatzweise vergleichbar. Zudem wäre dabei auch zu klären, in welchem Ausmaß jeweils auf interne oder externe Ressourcen (z.B. externe Berater) zurück gegriffen wird.

5. Übersicht Stellen- und Finanzbedarf

Entsprechend dem Vortrag beantragt die Stadtkämmerei eine Stellenzuschaltung von insgesamt 2 VZÄ. Die finanziellen Auswirkungen werden wie folgt dargestellt:

Personalkosten:

Die Ansätze bei den Personalkosten ändern sich bei der folgenden Kostenstelle:

Kostenstellenbereich	VZÄ	Erhöhung Ansatz
21100400, HA I/4 - Steuern	2,0	160.720,00 €

Befristung der Stellen:

Die zusätzlichen Stellen werden unbefristet beantragt.

Sachkosten:

Neben den reinen Personalkosten fallen für die Ersteinrichtung und den Unterhalt von 2 zusätzlichen Arbeitsplätzen einmalige Kosten von jeweils 2.370,00 € (insgesamt 4.740,00 €) sowie dauerhafte Kosten von jeweils 800,00 € (insgesamt 1.600,00 €) jährlich an.

Entsprechend erhöhen sich auch die Produktkosten der Stadtkämmerei

Kostentransparenz:

Die Ein-/ Auszahlungen ergeben sich entsprechend der obigen Ausführungen, wie folgt:

	dauerhaft	Einmalig / Befristet
Personalauszahlungen Beamte Tarifbeschäftigte	160.720,00 €	0,00 €
Sachauszahlungen (z.B. Auszahlungen für DV-Arbeitsplätze an IT@M , Ersteinrichtung)	1.600,00 €	4.740,00 €
Summe Auszahlungen	162.320,00 €	4.740,00 €
Erlöse	0,00 €	0,00 €
Saldo Aus- und Einzahlungen	162.320,00 €	4.740,00 €
Nachrichtlich Vollzeitäquivalente	2,0 VZÄ	

Gegebenenfalls sind Änderungen in den Stellenbewertungen möglich.

Finanzierung:

Die Finanzierung kann weder durch Einsparungen noch aus dem eigenen Referatsbudget erfolgen. Die zusätzlich benötigten Auszahlungsmittel werden genehmigt und in den Nachtragshaushaltsplan 2016 / Haushaltsplan 2017 aufgenommen.

6. Unabweisbarkeit

Die Landeshauptstadt München muss unbedingt noch in diesem Jahr die unter die gesetzliche Neuregelung fallenden Tätigkeiten identifizieren und die sich daraus ergebenden umsatzsteuerlichen Auswirkungen prüfen. Angesichts der momentan problematischen Stellen- und Personalsituation werden hierzu - insbesondere zur Unterstützung und zur Entlastung von bereits vorhandenem Personal – zeitnah zwei zusätzliche Stellen in der Stadtkämmerei HA I/4 benötigt. Über die Finanzierung der Stellenzuschaltung muss daher sofort entschieden werden.

Die Beschlussvorlage ist mit dem Personal- und Organisationsreferat abgestimmt.

Der Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle, da der Stadtrat mit dieser Angelegenheit nicht mehr befasst wird.

Der Korreferent der Stadtkämmerei, Herr Michael Kuffer, und der Verwaltungsbeirat der Stadtkämmerei HA I, Herr Stadtrat Horst Lischka, haben einen Abdruck der Beschlussvorlage erhalten.

II. Antrag des Referenten

1. Vom Beschlussvortrag, insbesondere hinsichtlich der grundlegenden Neuordnung der Besteuerung der Körperschaften des öffentlichen Rechts, wird Kenntnis genommen.
2. Den Ausführungen im Vortrag über die Unabweisbarkeit der Stellschaltung wird zugestimmt.
3. Die Stadtkämmerei wird beauftragt, die Errichtung von 2 Stellen sowie die Stellenbesetzung beim Personal- und Organisationsreferat zu veranlassen.
Die Stadtkämmerei wird beauftragt, die dauerhaft erforderlichen Haushaltsmittel in Höhe von bis zu 160.720,00 € entsprechend der tatsächlichen Besetzung der Stellen bei den Ansätzen der Personalauszahlungen beim Kostenstellenbereich SKA 21100400, Unterabschnitt 0300 anzumelden.
Im Ergebnishaushalt entsteht bei der Besetzung mit Beamten/-innen durch die Einbeziehung der erforderlichen Pensions- und Beihilferückstellungen ein zusätzlicher Personalaufwand in Höhe von 57.660,00 € (50 % des JMB).
4. Die Stadtkämmerei wird beauftragt, die Bereitstellung der 2016 einmalig erforderlichen Haushaltsmittel für die Ersteinrichtung der Arbeitsplätze in Höhe von 4.740,00 € auf dem Büroweg bei der Stadtkämmerei zu beantragen.
Die Stadtkämmerei wird beauftragt, die dauerhaft erforderlichen Haushaltsmittel für die laufenden Arbeitsplatzkosten in Höhe von 1.600,00 € im Rahmen der Haushaltsplanaufstellung zusätzlich anzumelden.
5. Der Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag.

Über den Beratungsgegenstand wird durch die Vollversammlung des Stadtrates endgültig beschlossen.

Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der / Die Vorsitzende

Der Referent

Ober/Bürgermeister/-in

Dr. Ernst Wolowicz
Stadtkämmerer

- IV. Abdruck von I. mit III.
über den Stenografischen Sitzungsdienst
an das Direktorium - Dokumentationsstelle
an das Revisionsamt
an die Stadtkämmerei – HA/4
z. K.

- V. WV Stadtkämmerei HA I/4

Stadtkämmerei

- I. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.
- II. **An das Personal- und Organisationsreferat**
An die Stadtkämmerei GL

z. K.