

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

22.05.2020

Deutscher Bundestag
Finanzausschuss
Die Vorsitzende Katja Hessel, MdB
Platz der Republik 1
10011 Berlin

Bearbeitet von
Dr. Stefan Ronnecker

Telefon 030/37711-720
Telefax 030/37711-209

E-Mail:
stefan.ronnecker@staedtetag.de

Ausschließlich per E-Mail an: finanzausschuss@bundestag.de

Aktenzeichen
20.42.00 D

Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 25. Mai 2020 zum

- **Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD – Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise (Corona-Steuerhilfegesetz), BT-Drucksache 19/19150**
- **Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Verbesserte Verlustverrechnung zur Linderung der wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Epidemie gesetzlich und rechtssicher ermöglichen, BT-Drucksache 19/19134**

Sehr geehrte Frau Hessel,

wir danken Ihnen für die Gelegenheit zu einer Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD eines Corona-Steuerhilfegesetzes sowie den damit verbundenen Fraktionsanträgen (BT-DRS. 19/19159, 19/19134). Aufgrund besonderer kommunaler Betroffenheit werden wir uns im Folgenden zu der im Entwurf eines Corona-Steuerhilfegesetzes vorgesehenen Verlängerung der Übergangsregelung zu § 2b Umsatzsteuergesetz (siehe A.) sowie zu der im Antrag 19/19134 erhobenen Forderung nach einer Ausweitung der Verlustverrechnungsmöglichkeiten (siehe B.) positionieren.

A. Verlängerung der Übergangsregelung zu § 2b Umsatzsteuergesetz erforderlich

Der Entwurf eines Corona-Steuerhilfegesetzes sieht vor, dass die bisherige Übergangsregelung zu § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG) um zwei weitere Jahre verlängert wird. Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen die geplante Verlängerung vollumfänglich. Die Verlängerung ist aus Sicht der Kommunen zwingend erforderlich, damit ausreichend Zeit für eine Vorbereitung auf die Anwendung des neuen Umsatzsteuerrechts verbleibt.

Nach bisher geltendem Recht müssen juristische Personen des öffentlichen Rechts das neue Umsatzsteuerrecht für die öffentliche Hand (§ 2b UStG) bereits ab dem 1. Januar 2021 verpflichtend anwenden. Dieser zeitliche Vorlauf reicht aus den folgenden Gründen nicht aus:

1. Finanzverwaltung hat wichtige Auslegungshilfen zu spät bereitgestellt; viele Anwendungsfragen sind weiterhin offen

Die Regelung des § 2b UStG stützt sich auf viele neue unbestimmte Rechtsbegriffe, für die es noch keine Rechtsprechung, kaum Kommentarliteratur oder sonstige Auslegungshilfen gibt. Diese vielen neuen auslegungsbedürftigen Rechtsbegriffe treffen dabei in der Praxis auf eine Fülle verschiedenster kommunaler Leistungen und Organisationsstrukturen, die jetzt erstmals unter steuerlichen Gesichtspunkten betrachtet werden müssen. Das hat bspw. zur Folge, dass es in vielen Fällen noch keine gewachsene Verwaltungsmeinung für die Beurteilung der Frage gibt, welche kommunalen Leistungsbündel überhaupt als eine einheitliche Gesamtleistung oder als mehrere getrennte Einzelleistungen zu beurteilen sind. Es ist also derzeit oftmals noch nicht einmal möglich, rechtssicher zu bestimmen, wie überhaupt die steuerlich zu beurteilenden Leistungen an sich abzugrenzen sind.

Deshalb ist das neue Umsatzsteuerrecht ohne richtungsweisende Verwaltungsanweisungen in der Praxis nicht rechtssicher administrierbar. Die Finanzverwaltung hat jedoch selbst für die wichtigsten grundsätzlichen Anwendungsfragen erst Ende 2019 / Anfang 2020 damit begonnen, diese systematisch in Form von Anwendungsschreiben aufzuarbeiten. Für die Mehrzahl der kommunalen Betätigungsbereiche und die Frage der Abgrenzung von Leistungsbündeln fehlen jedoch nach wie vor die benötigten Auslegungshilfen.

2. Zeitbedarf für Auflösung / Restrukturierung interkommunaler Kooperationen (aufgrund kurzfristig geänderter Auslegungsleitlinien)

Das neue Umsatzsteuerrecht enthält mit § 2b Absatz 3 Nr. 2 UStG eine Regelung, die nach den Gesetzesmaterialien und den Presseerklärungen der damaligen Koalitionspartner die bisherige Nichtbesteuerung interkommunaler Kooperationen auch im neuen Umsatzsteuerrecht absichern sollte. Daher hatten sich die Kommunen bisher darauf verlassen, dass zumindest die typischen Formen interkommunaler Kooperationen auch im neuen Recht nicht umsatzsteuerpflichtig seien werden. Solche typischen Bereiche sind z.B.: Interkommunale IT-Zweckverbände, interkommunale Callcenter (= D 115-Verbund), von mehreren jPdöR gemeinsam betriebene Bauhöfe, Kläranlagen oder Einrichtungen zur Gehalts- und Beihilfeabrechnung).

In zwei neueren BMF-Schreiben vom 14. November 2019 und vom 20. Februar 2020 vertritt die Finanzverwaltung nun jedoch die gegenteilige Auffassung, wonach im Ergebnis zukünftig praktisch alle interkommunalen Kooperationen umsatzsteuerpflichtig seien sollen. Darüber hinaus sollen laut BMF-Schreiben vom 15. Januar 2020 auch die Leistungsbeziehungen zwischen einer Anstalt öffentlichen Rechts und ihrer jeweiligen Trägerkommune zukünftig umsatzsteuerpflichtig sein. Diese neuen Anwendungsschreiben der Finanzverwaltung zum § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG werden in der weit überwiegenden Zahl der Fälle zur Folge haben, dass interkommunale Kooperationsprojekte wirtschaftlich kaum noch lohnend seien werden. In vielen Fällen dürften die Kooperationen sogar gänzlich unwirtschaftlich werden. Die daraus resultierenden Umstrukturierungsbedarfe, die häufig auch die Auflösung der Kooperationsprojekte beinhalten, lassen sich in der nach geltendem Recht verbleibenden Frist aber oftmals nicht mehr umsetzen.

3. Zeitbedarf für Erörterung neuer gesetzlicher Begleitregelungen zur Minderung der nachteiligen Folgen des § 2b UStG für die interkommunale Kooperation

Um es ganz deutlich zu sagen: Mit den beiden neuen BMF-Schreiben vom 14. November 2019 und vom 20. Februar 2020 sind interkommunale Kooperationen in Deutschland praktisch nicht mehr wirtschaftlich durchführbar. Dies stellt einen tiefen Eingriff in das Recht auf kommunale Selbstverwaltung dar und wird der Effizienz und der Wirtschaftlichkeit des kommunalen Handelns langfristig schweren Schaden zufügen.

Eine Verlängerung der Übergangsregelung bietet zumindest eine Chance, ergänzende Gesetzesregelungen zur Minderung der nachteiligen Folgen des § 2b UStG für die interkommunale Kooperation noch vor einer erstmaligen Anwendung des neuen Umsatzsteuerrechts auf den Weg zu bringen.

Eine Nichtbesteuerung interkommunaler Kooperationen kann beispielsweise über ein Umsatzsteuer-Refund-System oder in einigen Konstellationen auch über eine umsatzsteuerliche Gruppenbesteuerung erreicht werden. Diese Instrumente lassen sich europarechtskonform, sehr zielgenau und wettbewerbsneutral ausgestalten. Ergänzend sind auch bundes- und landesrechtliche Exklusivitätsklauseln für ausgewählte Kooperationsleistungen von jPdÖR denkbar. Aus kommunaler Sicht müssen diese alternativen Instrumente noch vor der erstmaligen Anwendung des § 2b UStG zur Verfügung stehen. Die Verlängerung der Übergangsregelung schafft den dafür erforderlichen Zeitrahmen.

4. Fehlende Pauschalierungsregeln der Finanzverwaltung für Vorsteueraufteilung

Kommunen können nach geltendem Recht nur dann die Vorsteuer für bezogene Eingangsleistungen (Waren und Dienstleistungen) geltend machen, wenn bzw. soweit diese Eingangsleistungen für steuerpflichtige Ausgangsumsätze verwendet werden. Anders als bei privaten Steuerpflichtigen werden bei Kommunen allerdings sehr viele dieser Eingangsleistungen nicht ausschließlich für steuerpflichtige Tätigkeiten eingesetzt, sondern gemischt verwendet, also sowohl für steuerpflichtige Umsätze als auch für nicht-steuerpflichtige Tätigkeiten. Daher muss bei der ohnehin hohen Anzahl von Eingangsleistungen, die eine Kommune bezieht, wiederum bei einem sehr hohen Anteil dieser Leistungen eine Aufteilung der Vorsteuer in einen abziehbaren und einen nichtabziehbaren Anteil entsprechend den Nutzungsanteilen für steuerpflichtige und nichtsteuerpflichtige Tätigkeiten vorgenommen werden. Das ist in der Praxis auch deshalb kaum zu leisten, weil sich diese Nutzungsverhältnisse von Jahr zu Jahr ändern. Deshalb bedarf es zwingend pauschalierender Regelungen für die Vorsteueraufteilung, um diese umfangreichen Aufteilungserfordernisse bewältigen zu können. Auch in diesem Punkt ist die Situation bei den Kommunen in keiner Weise mit der Situation in der Privatwirtschaft zu vergleichen. Bisher hat sich die Finanzverwaltung auch dieses Themas noch nicht angenommen, so dass § 2b UStG auch im Bereich des Vorsteuerabzugs weiterhin nicht administrierbar ist.

5. Rechtsunsicherheit im Gebühren- und Beitragsrecht als Folge der offenen Auslegungsfragen beim § 2b UStG

Die bestehenden Rechtsunsicherheiten bei der Beurteilung der Umsatzsteuerpflicht der verschiedenen kommunalen Leistungen übertragen sich auch auf das kommunale Gebühren- und Beitragsrecht. Für viele kommunale Gebühren und Beiträge ist noch nicht rechtssicher geklärt, ob diese zukünftig mit oder ohne Umsatzsteuer zu erheben sind. Ohne Rechtssicherheit bei der Umsatzsteuer wird es deshalb auch keine rechtssicheren Gebühren- und Beitragskalkulationen in den Kommunen geben. Zahlreiche Rechtsstreitigkeiten mit Gebühren- und

Beitragspflichtigen über die Rechtmäßigkeit der Gebühren- und Beitragskalkulationen sind also zu erwarten, wenn das neue Umsatzsteuerrecht noch vor Klärung der offenen Auslegungsfragen zur Anwendung gebracht würde.

Mit Blick auf die zeitlichen Abläufe ist dabei auch zu berücksichtigen, dass ein anschließend notwendiger Erlass neuer Gebühren- und Beitragssatzungen durch die Kommunen ebenfalls nicht sehr kurzfristig zu bewerkstelligen ist.

6. Rechtunsicherheit bei der Rechnungsstellung der Kommunen an Unternehmer als Folge der offenen Auslegungsfragen beim § 2b UStG

Die Kommunen erbringen auch zahlreiche (gebühren- und beitragspflichtige) Leistungen an private Unternehmer. Für einige dieser Leistungen kann aufgrund fehlender Anwendungsschreiben der Finanzverwaltung nicht rechtssicher bestimmt werden, ob diese im neuen Recht umsatzsteuerpflichtig sein werden. Es ist daher zu erwarten, dass private Unternehmer als Bezieher kommunaler Leistungen häufig in einen Rechtsstreit mit den Kommunen über die Frage treten werden, ob kommunale Gebühren- und Beitragsbescheide die Umsatz- bzw. Vorsteuer ausweisen müssen. Die Klärung der offenen Anwendungsfragen ist insoweit nicht nur für die Kommunen und die Finanzverwaltung von hoher Bedeutung, sondern auch für die Privatwirtschaft.

7. Unzureichende Auskunftsrechte der Kommunen für die Klärung steuerlicher Anwendungsfragen

Die kommunalen Spitzenverbände fordern nochmals nachdrücklich die Schaffung eines praxistauglichen Auskunftsanspruchs der Kommunen gegenüber der Finanzverwaltung zu den vielen offenen Anwendungsfragen des § 2b UStG. Wir können nicht nachvollziehen, warum sich die Finanzverwaltung beharrlich weigert, die um eine gesetzkonforme Anwendung des neuen Umsatzsteuerrechts bemühten Kommunen mit klaren Auskünften zur Steuerpflicht einzelner kommunaler Leistungen zu unterstützen. Wenn sich steuerpflichtige Kommunen derzeit mit einer Auslegungsfrage zum § 2b UStG an die Finanzverwaltung wenden, dann bekommen sie dort nur zur Antwort, dass die Finanzverwaltung auch ratlos ist.

Das neue Umsatzsteuerrecht darf erst dann zur Anwendung kommen, wenn Kommunen bei Bedarf auch eine verlässliche Auskunft vom Finanzamt bekommen können, ob eine konkret beschriebene Leistung umsatzsteuerpflichtig ist oder nicht. Hierin sehen wir auch ein Gebot der Rechtsstaatlichkeit.

8. Zeitbedarf für Aufbau von Tax-Compliance-Management-Systemen in Kommunen

Die vorgenannten Rechtsunsicherheiten und Ausgangsbedingungen bergen zugleich ein sehr hohes Risiko, dass sich die in der ersten Umsetzungsphase erstellten Umsatzsteuererklärungen der Kommunen im Nachhinein als fehlerbehaftet erweisen werden. Gleichzeitig möchten die Kommunen ihre Steuerpflichten aber dennoch in vorbildlicher Weise erfüllen und vermeidbare Fehlerquellen ausräumen. Daher haben sich inzwischen die meisten Kommunen dazu entschlossen, ein Tax-Compliance-Management-Systemen (TCMS) aufzubauen. Diese aufwendigen Projekte werden derzeit mit Hochdruck vorangetrieben. Der Aufbau eines TCMS stellt in den oft stark dezentralen kommunalen Organisationsstrukturen jedoch eine große Herausforderung dar. Viele Verwaltungsabläufe in den Kommunen müssen dazu erst unter dem Blickwinkel der neuen steuerlichen Anforderungen analysiert und umgestaltet werden. In vielen Organisationsbereichen der Kommunen wird das Personal zum ersten Mal im Berufsleben mit steuerlichen Fragestellungen konfrontiert. Die Ausgangsbedingungen in den

Kommunen unterscheiden sich also auch in diesem Punkt erheblich von marktorientierten Unternehmen. Die Tragweite der Auswirkungen des § 2b UStG auf die Kommunen können daher nicht mit einer Reform im Bereich der Besteuerung von Unternehmen verglichen werden. So sind die Kommunen derzeit stark damit ausgelastet, eine Vielzahl von Mitarbeitern erstmals im Steuerrecht zu schulen, die kommunale Finanzbuchhaltungs-Software auf die steuerlichen Anforderungen umzustellen und die vielfach notwendigen Zentralsierungen in den Finanzbuchhaltungen vorzunehmen sowie Vertragsmanagement-Systeme aufzubauen. Auch die Gewinnung und Einarbeitung des benötigten zusätzlichen Personals für die steuerliche Sachbearbeitung stellt die Kommunen derzeit vor kaum lösbare Herausforderungen, weil derzeit alle juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie auch die privaten Beratungsgesellschaften auf einmal händeringend nach Spezialisten für das Steuerrecht der öffentlichen Hand suchen. Die Verlängerung der Übergangsfrist belässt insoweit den Kommunen eine realistische Chance, noch vor der erstmaligen Anwendung des § 2b UStG den Aufbau eines belastbaren TCMS abzuschließen und damit allen organisatorischen Verpflichtungen im Steuererklärungsprozess nachzukommen.

B. Keine Ausweitung der Verlustverrechnungsmöglichkeiten im Bereich der Unternehmensbesteuerung

In der aktuellen steuerpolitischen Debatte häufen sich die Forderungen nach einer Ausweitung der steuerlichen Verlustverrechnungsmöglichkeiten. In diese Debatte reiht sich auch der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Verbesserte Verlustverrechnung zur Linderung der wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Epidemie gesetzlich und rechtssicher ermöglichen (BT-Drucksache 19/19134) ein. Die kommunalen Spitzenverbände möchte sich daher im Folgen nicht nur zum v.g. Antrag, sondern allgemein zur Forderung nach einer Ausweitung der Verlustverrechnungsmöglichkeiten im Bereich der Unternehmensbesteuerung positionieren.

1. Kein Spielraum für Steuersenkungen bei der Gewerbesteuer

Die kommunalen Spitzenverbände lehnen gesetzliche Änderungen bei der gewerbesteuerlichen Verlustverrechnung nachdrücklich ab, sofern diese zusätzliche Steuermindereinnahmen erwarten lassen. Die kommunalen Spitzenverbände rechnen schon jetzt für das laufende Jahr mit der schwersten finanziellen Belastung der Kommunen seit Bestehen der Bundesrepublik. Wegbrechende Einnahmen, vor allem bei der Gewerbesteuer, und höhere Ausgaben summieren sich voraussichtlich auf mindestens 20 Milliarden Euro.

Auch die aktuelle Steuerschätzung hat schonungslos offengelegt, wie drastisch vor allem die kommunalen Steuereinnahmen einbrechen werden: Die Steuereinnahmen der Städte und Gemeinden werden im Jahr 2020 im Vergleich zur vergangenen Schätzung um rund 16 Milliarden Euro zurückgehen. Gegenüber dem Vorjahr wird der Rückgang voraussichtlich rund 13 Milliarden Euro betragen.

Zugleich schultern die Kommunen viele zusätzliche Aufgaben und halten gleichzeitig den Verwaltungsbetrieb, die Versorgung und den öffentlichen Personennahverkehr in der Corona-Krise aufrecht. In dieser Krise wird überdeutlich, welche entscheidende Rolle den Städten, Kreisen und Gemeinden für den gesellschaftlichen Zusammenhalt zukommt. Die Kommunen brauchen deshalb noch vor der Sommerpause von Bund und Ländern die verlässliche Zusage für einen kommunalen Rettungsschirm. Massive milliardenschwere Hilfen werden auf jeden Fall gebraucht: Als Ausgleich für einen großen Teil der Steuerverluste und wegen der höheren Ausgaben der Kommunen.

Vor diesem Hintergrund sind zusätzliche Einnahmenminderungen bei der Gewerbesteuer nicht akzeptabel. Auch bei den übrigen Gemeindesteuern und Gemeinschaftssteuern mit kommunaler Aufkommensbeteiligung sehen wir keine Spielräume für weitere Steuersenkungen. Das gilt in gesteigerter Form für solche steuerlichen Entlastungsmaßnahmen, die weitgehend losgelöst von einer konkreten Notlage der Unternehmen nach dem Gießkannen-Prinzip verteilt werden.

2. Kommunen gewähren bereits umfassende Liquiditätshilfen bei der Gewerbesteuer

In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass die Städte und Gemeinden für den Bereich der Gewerbesteuer bereits flächendeckend Maßnahmen zur Unterstützung der durch das Coronavirus betroffenen Unternehmen bei der Liquiditätssicherung ergriffen haben. So können alle nachweislich unmittelbar und nicht unerheblich betroffenen Gewerbesteuerpflichtigen bereits jetzt unter Darlegung ihrer Verhältnisse Anträge auf Stundung der fälligen Gewerbesteuern sowie Anträge auf Anpassung der Vorauszahlungen auf die Gewerbesteuer bei den zuständigen Städten und Gemeinden stellen. Entsprechend wird sogar in Vollstreckungsfällen verfahren. Faktisch muss derzeit also kein Unternehmen mit Corona-bedingten Liquiditätsproblemen auch nur einen Cent Gewerbesteuer zahlen. Eine zusätzliche Änderung bei den gewerbesteuerlichen Verlustverrechnungsmöglichkeiten zum Zwecke der Liquiditätssicherung der Unternehmen wird daher nicht benötigt. Von einer solchen Maßnahme würden derzeit faktisch nur Unternehmen profitieren, deren Liquiditätslage unkritisch ist.

3. Dambruch bei der Verlustverrechnung darf nicht riskiert werden

Die deutschen Unternehmen verfügen derzeit über ein Volumen an bisher ungenutzten Verlustvorträgen im hohen dreistelligen Milliardenbereich. Das Volumen würde theoretisch ausreichen, um das Aufkommen aus den Unternehmenssteuern für ein ganzes Jahrzehnt auf Null zu reduzieren. Jede Erweiterung der bestehenden Verlustverrechnungsmöglichkeiten vergrößert die Gefahr, dass dieses enorme Verrechnungspotenzial – etwa durch unvorhergesehene Entwicklungen in der Rechtsprechung – schlagartig von den Unternehmen genutzt werden kann und die Einnahmenbasis der Unternehmenssteuern auf Jahre völlig zusammenbricht. Die kommunalen Spitzenverbände lehnen daher weitere Öffnungen bei den Verlustverrechnungsmöglichkeiten grundsätzlich ab, solange das vorgenannte Einnahmenrisiko durch die hohen Altbestände an Verlustvorträgen nicht ausgeräumt worden ist.

4. Fehlanreize zur Verlagerung ausländischer Verluste nach Deutschland vermeiden

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass nicht nur steuerliche Gewinne, sondern auch steuerliche Verluste über Ländergrenzen hinweg verlagert werden können. Internationale Konzerne werden die während der Corona-Krise entstehenden Verluste nach Möglichkeit in dem Land steuerlich geltend machen, in dem mit den Verlusten die größten Liquiditäts- oder Steuerentlastungseffekte bewirkt werden können. Daher werden neue Verlustrücktragsmöglichkeiten zur Folge haben, dass internationale Unternehmen nicht nur die im Inland entstandenen Verluste beim deutschen Fiskus steuermindernd geltend machen, sondern zusätzlich auch einen Teil der im Ausland erlittenen Verluste, soweit die Verlustverrechnungsmöglichkeiten im Ausland weniger attraktiv bzw. schon voll ausgeschöpft worden sind.

Angesichts der bereits zu verzeichnenden dramatischen Einnahmefälle bei den Unternehmenssteuern können wir daher nicht nachvollziehen, warum der deutsche Fiskus sich jetzt auch noch weltweit als erste Anlaufstelle für alle ausländischen Steuerverluste anbieten sollte.

Mit freundlichen Grüßen

Verena Göppert
Ständige Stellvertreterin des
Hauptgeschäftsführers
des Deutschen Städtetages

Matthias Wohltmann
Beigeordneter
des Deutschen Landkreistages

Uwe Zimmermann
Stellvertretender Hauptgeschäftsführer
des Deutschen Städte- und Gemeindebundes