

## Virtuelles Fachgespräch am 16. Dezember 2021 zur Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand – Anwendung des § 2b UStG

### Teilnehmer

Hessischer Städtetag; Hessischer Städte- und Gemeindebund;  
Hessischer Landkreistag;  
Hessisches Ministerium des Innern und für Sport;  
Referat IKZ und Kommunales Beratungszentrum Hessen;  
Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main;  
Hessisches Ministerium der Finanzen

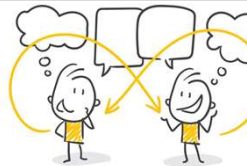
### Agenda

1. Praktische Beispielfälle HSGB für IKZ (Anlagen 01 - 03) - Bestandsaufnahme
2. Kriterien für umsatzsteuerrelevante Vorgänge / Leistungsaustausch anhand der praktischen Beispiele (Anlagen 06 + 09) Bedeutung Mandatierung / Delegation n.d. KGG
3. Einschätzung größerer Wettbewerbsverzerrungen anhand der praktischen Beispielfälle
4. Erforderlichkeit der Schaffung landesgesetzlicher Regelungen i.S.d. § 2b Abs. 3 Nr. 1 UStG ausloten (z.B. Bauhof – vgl. Anlage 10 Bayern)
5. Umsatzsteuerliche Fragen zu sog. Hilfsgeschäften (vgl. Abschn. 2b.1 Absatz 9 UStAE – Bericht des BRH vom 26. August 2021 - VIII 2 - 2019 - 0285/1 „Abschließende Prüfungsmittelteilung Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand - § 2b UStG“)
6. Fragen zum Vorsteuerabzug ab 2023 – falls schon vorhanden
7. Erörterungsstand zum Einführungsschreiben der Umsatzsteuerbefreiung nach § 4 Nr. 29 UStG (Anlage 11 – Schreibenentwurf: Gegenstand eines Anhörungsverfahrens)
8. Personalstellung zwischen BgA und Hoheitsbereich einer jPöR; (Anlage 12: Klarstellung)
9. Zurechnung der Umsätze öffentlicher Schulen (Anlagen 13 – 15)
10. Verschiedenes

2

### Ziel des Fachgesprächs

- ❖ Fortführung des Gesprächs vom 26. April 2021 und fortlaufende Information der Besprechungsteilnehmer über relevante Themen.
- ❖ Kommunale Fragestellungen sollen gemeinsam besprochen werden.
- ❖ Praktische Beispielfälle nur des HSGB zu IKZ zuletzt in den Schreiben vom 29. Juni und 8. September 2021 / erste HMdF-Einschätzung 20. September 2021
- ❖ Handlungsbedarf für landesgesetzliche Regelungen erkennen.
- ❖ Die Lösung von Einzelfällen oder deren verbindliche Bewertung sind nicht Gegenstand des Fachgesprächs.



3

### 1. Praktische Beispielfälle für IKZ (HSGB 16.2.2021 - Anlagen 01) – Bestandsaufnahme aus Sicht des HSGB

- Darstellung Zweckverband / Gemeindeverwaltungsverband und Umlagen
- Umsatzsteuerrechtliche Würdigung der Verbandsumlage und der Frage einer Wettbewerbsverzerrung
- Verbandsumlage als echter – nicht umsatzsteuerbarer Mitgliedsbeitrag?
- Verbandsumlage unter dem Blickwinkel von § 2b Abs. 3 Nr. 1 und Nr. 2 UStG

4

## 1. Praktische Beispielsfälle für IKZ im Schreiben vom 29.6.2021 (Anlagen 02) – Bestandsaufnahme aus Sicht des HSGB

**Beispiel 1 – Schwimmbadzweckverband:** Das Recht und die Pflicht der im Zweckverband zusammengeschlossenen Gemeinden, die dem Verband übertragenen Aufgaben zu erfüllen und Befugnisse auszuüben, gehen nach § 8 Abs. 1 Satz 1 KGG auf den Zweckverband über. Verbandsumlage als Folge der Kompetenzübertragung – finanzielle Mittel zum Tätigwerden erforderlich.

**Beispiel 2 – Planungsaufgaben und Entwicklung von Gewerbegebieten im Planungs-Zweckverband:** Gesetzlicher Wettbewerbsausschluss auf Grundlage des BauGB / Fall des § 2b Abs. 3 Nr. 1 UStG

**Beispiel 3 – Wasser- und Bodenverband:** Verbandsumlage stellt dauerhafte Finanzierung sicher (kein LA); § 25 Abs. 1 und Abs. 3 HWG Gewässerunterhaltung bei Gewässern zweiter und dritter Ordnung betrifft ausschließlich Anliegergemeinden/gegründeter Zweckverband / insoweit Fall des § 2b Abs. 3 Nr. 1 UStG

5

## 1. Praktische Beispielsfälle für IKZ im Schreiben vom 29.6.2021 (Anlagen 02) – Bestandsaufnahme aus Sicht des HSGB

**Beispiel 4 Zweckverband Finanz- und EDV-Bereich:** Umlagezahlungen versetzen Verband erst in die Lage tätig zu werden.

**Beispiel 5 Zweckverband Bauhöfe:** Kompetenzübertragung; Leistungsentgelte werden festgelegt – Aufgabenerledigung durch Verband ist für Mitglieder nicht verpflichtend.

**Beispiel 10 Zusammenarbeit zweier Gemeinden beim Bauhof; eine Gemeinde erledigt sämtliche Arbeiten:** Kein LA, kein Bezug zu konkreten Einzelleistungen bzw. -tätigkeiten; Zahlungen in Höhe der ungedeckten Kosten

**Beispiel 6 Gemeindeverwaltungsverband nach § 30 KGG:** Kämmerei-/ Kassenaufgaben, Personalverwaltung, EDV-Unterstützung, Vorbereitung Gremienbeschlüsse der Verbandsmitglieder, Standesamtswesen.

**Beispiel 8 Zusammenarbeit Personal – Personalservicestelle beim Kreis:** LA fraglich – Aufgabenwahrnehmung durch Beamtinnen/Beamte (HBG/HBesG = Wettbewerbsausschluss nach § 2b Abs. 3 Nr. 1 UStG). Sonst keine größeren Wettbewerbsverzerr.

**Beispiel 9 – Zusammenarbeit EDV:** EDV-Kooperationsverbund und eine Gemeinde betreibt zentrale EDV-Komponenten für alle anderen. Koop.vereinb. schließt Leistungsbezug von Dritten aus. Kein Wettbewerb; mehr als unterstützende Hilfstätigkeiten.

6

## 1. Praktische Beispielsfälle für IKZ im Schreiben vom 29.6.2021 (Anlagen 02) – Bestandsaufnahme aus Sicht des HSGB

**Beispiel 7 Zusammenarbeit Prostitutionsschutz:** Übertragung der Aufgabe nach dem ProstSchG von Bürgermeister auf Landkreis/Landrat – ProstSchGZustV: Die Aufgabe kann von Gemeinden allein an den Landkreis weitergereicht werden / § 2b Abs. 3 Nr. 1 UStG.

**Beispiel 11 Übertragung von Aufgaben der Abwasserbeseitigung:** Öffentliche Abwasserbeseitigung – Aufgabenübertragung auf Grundlage von § 24 Abs. 5 KGG. Kostendeckende Entgelte werden von den Nutzern erhoben. Abwasserbeseitigungspflicht obliegt ausschließlich Gemeinden oder anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften (§ 37 HWG).

7

## 1. Praktische Beispielsfälle für IKZ im Schreiben vom 8.9.2021 (Anlagen 03) – Bestandsaufnahme des HSGB bei interkommunalen Vergabezentren

### Sachverhalt:

Öffentlich-rechtliche Kooperation zu vergaberechtlichen Themen; Erledigung durch ein Vergabezentrum, das bei einer der kooperierenden Kommunen angesiedelt ist. Landkreis stellt das erforderliche Personal und erhält dafür eine Personal- und pauschale Sachkostenerstattung. Kostenschlüssel für Kommunen: nach Einwohnerzahl.

### HSGB-Würdigung:

Die Kostenerstattung ist keine Vergütung, die den tatsächlichen Gegenwert für einzelne Dienstleistungen bildet.

Zweifelhaft, ob überhaupt ein Leistungsaustausch vorliegt.

Ansonsten nach § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG und BMF v. 14.11.2019 kein Wettbewerb.

8

## 2. Abgrenzungskriterien umsatzsteuerrelevanter Vorgänge / Leistungsaustausch anhand der praktischen Beispiele (Anlagen 06 + 09) Bedeutung Mandatierung / Delegation nach dem KGG

- Auf Bund-Länder-Ebene werden vermehrt Einzelfälle unter dem allgemeinen Gesichtspunkt eines Leistungsaustauschs bei jPöR erörtert.
- Das mit den Ländern abgestimmte BMF-Schreiben vom 25.8.21 an den Deutschen Sparkassen- und Giroverband ist ein Beispiel dafür (Anlage 06) – **die Grundsätze werden in den nachfolgenden Folien der ppt aufgegriffen.**
- Dies gilt auch für das BMF-Schreiben vom 8.6.2021 zu Teilnehmergeinschaften nach § 16 FlurbG und zu einem Verband der Teilnehmergeinschaften nach § 26a oder § 26e FlurbG (Anlage 09).
- Darin wird auch auf die Möglichkeit einer verbindlichen Auskunft zu § 2b UStG hingewiesen.
- **Es werden im Folgenden nur grundsätzliche Ausführungen gemacht. Für die endgültige Beurteilung gelten die Verhältnisse im Einzelfall. Die Entscheidung im Einzelfall obliegt dem zuständigen Finanzamt.**
- Auf die Frage einer Mandatierung oder Delegation (so im KGG in Hessen) wird zunächst nicht abgestellt. In Hessen ist aber eine klarstellende Verwaltungsanweisung geplant, sobald die Erörterung auf Bund-Länder-Ebene dazu abgeschlossen ist. Dann Info an Besprechungsteilnehmer!

9

## 3. Einschätzung und Hinweise zur Frage größerer Wettbewerbsverzerrungen anhand der praktischen Beispielsfälle Anlage 05 (HMdF-Schreiben vom 20.9.2021)

### Prüfsystematik beachten, die in der Praxis gerne übersehen wird:

- 1. steuerbarer Leistungsaustausch? (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 UStG)
- 2. Unternehmereigenschaft - Grundvoraussetzungen? (§ 2 UStG)
  - ✓ Gewerbl./berufl. Tätigkeit/nachhaltig/selbständig/Einnahmeerzielungsabsicht
- 3. Einschränkung der Unternehmereigenschaft für jPöR durch § 2b UStG?
  - ✓ Handeln auf öffentlich-rechtlicher Grundlage
  - ✓ Behandlung als Nichtunternehmer darf nicht zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen (§ 2b Abs. 1 Satz 2 UStG)
  - ✓ Sonderfälle :
    - § 2b Abs. 2 UStG -> geringfügige Tätigkeit / steuerfreie Tätigkeit ohne Option
    - § 2b Abs. 3 Nr. 1 UStG -> Gesetzlicher Vorbehalt jPöR
    - § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG -> begünstigte Kooperationen jPöR + Wettbewerbsprüfung nach dem BMF-Schreiben v. 14.11.2019, (BStBl I S. 1140)

10

## 3. Einschätzung und Hinweise zur Frage größerer Wettbewerbsverzerrungen anhand der praktischen Beispielsfälle Anlage 05 (HMdF-Schreiben vom 20.9.2021)

### Relevante Punkte für die Frage steuerbarer Leistungsaustausch (LA)

- reiner Kostenausgleich kann bereits eine Gegenleistung (Entgelt) begründen
- gilt auch bei der Beurteilung von sog. Umlagen
- kein LA:
  - echte, nicht steuerbare Mitgliederbeiträge - soweit ein Verband eine mit einem Mitgliederbeitrag vergleichbare Umlage erhebt, um damit in Erfüllung seines satzungsgemäßen Gemeinschaftszwecks die **Gesamtelange** seiner Mitglieder wahrzunehmen (Abschnitt 1.4 UStAE)
  - soweit Leistungen zum Teil den **Sonderbelangen** der Mitglieder dienen -> Aufteilung in „Entgelte“ und echte, nicht steuerbare Mitgliederbeiträge
  - sog. Gesellschafterbeiträge unterliegen nicht der Umsatzsteuer (Abschnitt 1.6 UStAE)

11

## 3. Einschätzung und Hinweise zur Frage größerer Wettbewerbsverzerrungen anhand der praktischen Beispielsfälle Anlage 05 (HMdF-Schreiben vom 20.9.2021)

### Nicht umsatzsteuerbarer Gesellschafterbeitrag bei IKZ

- IKZ mit vertraglicher Kooperationsvereinbarung = **keine** Gesellschafterbeiträge möglich
- IKZ mit eigenem Rechtssubjekt (z.B. Zweckverband) = Gesellschafterbeiträge **grundsätzlich denkbar**
- ein Indiz zur Abgrenzung Gesellschafterbeitrag/Leistungsaustausch kann die Umlagenberechnung sein
- regelmäßig LA bei Bemessung der Umlage entsprechend dem vermuteten Eigennutzen der Mitglieder an den Leistungen (§ 19 Abs. 1 Satz 2 KGG)
- Ausnahme n. stb. Gesellschafterbeitrag bei Wahl eines anderen Maßstabes nach § 19 Abs. 1 Satz 3 KGG (Ausgestaltung in den konkreten Sachverhalten maßgebend).

12

### 3. Einschätzung und Hinweise der Finanzverwaltung zur Frage größerer Wettbewerbsverzerrungen anhand der praktischen Beispielsfälle des HSGB

- Die nachfolgende Einschätzungen beinhalten keine verbindliche Bewertung der den Musterbeispielen zugrundeliegenden Einzelfälle.
- Anhand der Sachverhalte wird nur exemplarisch dargestellt, ob und welche Möglichkeiten für etwaige landesgesetzliche Wettbewerbsausschlüsse generell bestehen

#### Bsp. 1 – Schwimmbadzweckverband:

LA +; Wettbewerbsprüfung im Einzelfall erforderlich - Betrieb eines Schwimmbades ggü. Besuchern / für Kommunen auch durch Dritte möglich. Aufgabenübergang nach § 8 KGG alleine kann kein gesetzlicher Wettbewerbsausschluss sein.  
n. stb. Gesellschafterbeiträge denkbar.

#### Bsp. 2 – Planungsaufgaben und Entwicklung von Gewerbegebieten im Planungs-

**Zweckverband:** Gesetzlicher Wettbewerbsausschluss, wenn so im BauGB geregelt. Dann Fall des § 2b Abs. 3 Nr. 1 UStG – [Prüfung § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG entfällt dann]

**Bsp. 3 – Wasser- und Bodenverband:** Gesetzlicher Wettbewerbsausschluss, wenn und soweit dies so im HWG geregelt ist. Nur dann Fall des § 2b Abs. 3 Nr. 1 UStG

13

### 3. Einschätzung und Hinweise der Finanzverwaltung zur Frage größerer Wettbewerbsverzerrungen anhand der praktischen Beispielsfälle des HSGB

**Bsp. 4 – Zweckverband Finanz- und EDV-Bereich:** LA +; Wettbewerbsprüfung im Einzelfall erforderlich - Gleichartiges auch von privaten Dritten angeboten?

**Bsp. 5 – Zweckverband Bauhöfe:** LA +; konkrete Leistungsspektrum der IKZ maßgebend - Wettbewerb offensichtlich, wenn Verbandsmitglied auch bei Dritten diese Leistung einkaufen „dürfen“ und „können“.

#### Bsp. 10 – Zusammenarbeit zweier Gemeinden beim Bauhof; eine Gemeinde erledigt

**sämtliche Arbeiten:** LA nicht auszuschließen, konkretes Leistungsspektrum der IKZ maßgebend – umfassende Aufgabenerledigung durch Dritten nicht möglich!?!]

**Bsp. 6 – GVV nach § 30 KGG:** LA +; Aufgabenbereiche wie „Haushalts- und Kassenwesen“ sowie „Personalwesen“ könnten aufgrund ihrer besonderen Eigenheit und Einheit von privaten Marktteilnehmern nicht in einem gleichartigen Leistungsspektrum erbracht werden.

**Bsp. 8 – Zusammenarbeit Personal – Personalservicestelle beim Kreis:** LA denkbar; kein Wettbewerb für „Vergütungsabwicklung gesamter Personalkörper Beamte und Tarifpersonal“; ansonsten Wettbewerbssituation prüfen - nicht gänzlich auszuschließen

**Bsp. 9 – Zusammenarbeit EDV:** LA +; Aktives Mitglied der IKZ könnte wie IT-Dienstleister angesehen werden. Damit Wettbewerbssituation sehr wahrscheinlich.

14

### 3. Einschätzung und Hinweise der Finanzverwaltung zur Frage größerer Wettbewerbsverzerrungen anhand der praktischen Beispielsfälle des HSGB

#### Bsp. 7 – Zusammenarbeit Prostitutionsschutz:

Gesetzlicher Wettbewerbsausschluss nach § 2b Abs. 3 Nr. 1 UStG, sofern im ProstSchGZustV entsprechend geregelt.

#### Bsp. 11 – Übertragung von Aufgaben der Abwasserbeseitigung:

Gesetzlicher Wettbewerbsausschluss nach § 2b Abs. 3 Nr. 1 UStG, wenn im HWG entsprechend geregelt.

#### Sachverhalt zu interkommunalen Vergabezentren

Kooperation mittels öffentlich-rechtlicher Vereinbarung: LA möglich.  
Falls LA; dann Wettbewerbsprüfung im Einzelfall erforderlich.

Personalüberlassung Landkreis: LA möglich. Falls LA; dann Wettbewerbsprüfung im Einzelfall erforderlich

15

### 4. Erforderlichkeit der Schaffung landesgesetzlicher Regelungen i.S.d. § 2b Abs. 3 Nr. 1 UStG ausloten (z.B. Bauhof – vgl. Anlage 10 Bayern)

Exkurs - Derzeitige Diskussion zu Bauhof-Verfügung aus BY

- Umfassende Aufgabenerledigung Bauhof spricht für fehlenden Wettbewerb
- Auslegung des Bayerischen Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit (KommZG) – Private von der Auftragsvergabe ausgeschlossen; dann keine größeren Wettbewerbsverzerrungen i.S.d. § 2b Abs. 1 Satz 2 UStG.
- Fraglich, ob Bedingungen („z. B. befreiende Wirkung, Haftung, Letztverantwortung, andere rechtliche Wirkung gegenüber jedermann“) zu einem Wettbewerbsausschluss zugunsten der öH führen.
- Klare landesgesetzliche Regelung können zu größerer Rechtssicherheit führen.

**Sollten landesgesetzliche Regelungen aus Sicht der Besprechungsteilnehmer in den Beispielsfällen des HSGB in Hessen im Hinblick auf § 2b Abs. 3 Nr. 1 UStG (gesetzlicher Wettbewerbsausschluss) angepasst werden bzw. welche müssten näher betrachtet werden?**

16

#### 4. Erforderlichkeit der Schaffung landesgesetzlicher Regelungen i.S.d. § 2b Abs. 3 Nr. 1 UStG in Hessen?

- Welche Beispielsfälle vordringlich betrachten und ggf. regeln?
- Bereits Überlegungen der kommunalen Seite vorhanden?
- Kernbereiche sollten landesgesetzlichen Regelungen zugeführt werden, wenn es Unsicherheiten gibt.
- **Aktivitäten** für landesgesetzliche Regelungen (ggf. Rechtsverordnungen) vom HMdLuS / jeweiligen Fachressort / Kommunalen Spitzenverbänden

17

#### 5. Umsatzsteuerliche Fragen zu sog. Hilfgeschäften vom BRH

- Abschn. 2b.1 Absatz 9 UStAE: Hoheitliche Hilfgeschäfte, die der nichtunternehmerische Bereich einer jPöR mit sich bringt, sind grundsätzlich nicht steuerbar.....(= es fällt keine Umsatzsteuer an)....
- Diese Verwaltungsregelung soll die Anwendung in der Praxis für die öH erleichtern.
- BRH sieht Hilfgeschäfte generell als umsatzsteuerrelevant an. (vgl. Bericht des BRH vom 26. August 2021 - VIII 2 - 2019 - 0285/1 „Abschließende Prüfungsmittelteilung Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand - § 2b UStG“)
- Exkurs: BRH regt zusätzlich eine Streichung von § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG an => Prüfung ohnehin nach allgemeinen Regeln (d.h. liegen größere Wettbewerbsverzerrungen bei Nichtbesteuerung vor)
- **§ 2b bleibt im Fokus der EU und des BRH.**
- **D.h. es sind weiterhin enge Vorgaben zu beachten; insoweit besteht kein Ermessen der Finanzverwaltung!**

18

#### 6. Fragen zum Vorsteuerabzug ab 2023



- Im fachlichen Austausch mit Verwaltung und auch Beraterschaft wird oft erwähnt, dass zunächst die „Ausgangsseite“ in der Praxis intensiv untersucht wird und die sog. „Eingangsseite“ (= Vorsteuerabzug ja/nein) erst später begutachtet werden soll.
- Kommunale Spitzenverbände mit Fragen?
- HMdLuS mit Fragen?

19

#### 7. Erörterungsstand zum Einführungsschreiben der Umsatzsteuerbefreiung nach § 4 Nr. 29 UStG IKZ (Anlage 11) - derzeit Anhörungsverfahren

- Steuerbefreiung für Leistungen selbstständiger Personenzusammenschlüsse (sog. Kostenteilungsgemeinschaft) **an die** Mitglieder! **Nicht** jedoch Mitglied an Gemeinschaft!
- Auch Zweckverbände, Anstalten des öffentlichen Rechts und andere jPöR kommen als Zusammenschluss in Betracht
- Bloße Vereinbarung zur Kostenteilung genügt nicht
- Das die Leistung empfangende Mitglied muss dem Gemeinwohl dienende nicht steuerbare Leistungen oder steuerfreie Leistungen der in § 4 Nr. 11b, 14 – 18, 20 bis 25 oder 27 UStG bezeichneten Art erbringen.
- Zu den nicht steuerbaren Leistungen gehören hoheitliche Tätigkeiten der öH bei Wahrnehmung vom Landes- oder Bundesrecht zugewiesenen Aufgaben. Begünstigung hierfür aber noch in Diskussion; daher enthält BMF-Entwurf „alternative“ Aussagen.
- Der Begriff der Wettbewerbsverzerrung i.S.d. § 4 Nr. 29 UStG entspricht nicht dem Begriff größeren Wettbewerbsverzerrung des § 2b UStG
- § 4 Nr. 29 UStG grundsätzlich für die IKZ nutzbar – Leistungsrichtung beachten!

20

## 8. Personalgestaltung zwischen BgA und Hoheitsbereich einer jPöR (Anlage 12: Klarstellung)

- Klarstellung des BMF im Schreiben vom 22. Juni 2021 an den Deutschen Städtetag.
- Bei Personalgestaltung zwischen BgA und Hoheitsbereich einer jPöR ist besonders wichtig, welchem Bereich die betreffende Person zugeordnet wird und ob der tatsächliche Personaleinsatz eindeutig und leicht nachvollziehbar dokumentiert wird; mit entsprechenden Konsequenzen in der steuerlichen Buchführung.

21

## 9. Zurechnung der Umsätze öffentlicher Schulen (Anlagen 13 – 15)

- Derzeit laufen Gespräche mit dem Wirtschafts- und Kulturbereich in Sachen Schul-/Schülerfirmen.
- Das HKM wird eine Abfrage starten, welche Betroffenheit bei den Schulträgern besteht.
- Die Anlagen 13 – 15 geben in weiten Bereichen den Diskussionsstand zutreffend wieder.
- Die Verfügung des BY-Landesamtes für Steuern ist nicht auf Bund-Länder-Ebene abgestimmt.

22

## 10. Verschiedenes

- Billigkeitsmaßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie werden um ein Jahr verlängert werden.
- Weiterer Austausch der Beteiligten des heutigen Fachgesprächs.
- Folgeveranstaltung nach Themenzuruf und Priorität
- Nächster Termin?

