

- dies entsprechend in Rechnungen oder Quittungen ausweist und
- die entsprechend getrennte buchhalterische Erfassung der Netto-Entgelte sowie der vereinnahmten Umsatzsteuer lückenlos sicherstellt.

Umgekehrt kann die Stadt für bezogene Leistungen, die den städtischen und künftig umsatzsteuerpflichtigen Leistungen zuzurechnen sind, Vorsteuerabzug geltend machen.

Hinsichtlich der korrekten Geltendmachung der Umsatzsteuer kommt es insbesondere auch auf eine Klarstellung bei den Grundlagen für die Erhebung von Leistungsentgelten an (Entgeltordnungen, Gebührensatzungen). Ziel dieser Vorlage ist es, alle in diesem Zusammenhang erforderlichen Anpassungen, soweit sie der Beschlussfassung des Rates unterliegen, gesammelt zu behandeln.

2. Notwendige Anpassung von Entgelten und Gebühren

2.1. Grundsätzliche Überlegungen

Hintergrund der Neuregelung des § 2b UStG war, dass die bisherigen nationalen Regelungen zur Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand mit den europarechtlichen Regelungen des Art. 13 der Mehrwertsteuersystemrichtlinie (MwStSyst-RL) nicht vereinbar waren.

Vereinfacht ausgedrückt sieht die europäische Richtlinie vor, dass juristische Personen des öffentlichen Rechts von der Umsatzsteuer nur insoweit befreit sind, wie sie

- hoheitlich handeln und
- die Umsatzsteuerbefreiung nicht zu *potenziellen* Wettbewerbsverzerrungen führt.

Anders ausgedrückt wurde der öffentlichen Hand bisher einen Wettbewerbsvorteil verschafft, indem Leistungen durch Nichterhebung von Umsatzsteuer „rabattiert“ waren. Potenzielle private Anbieter wurden dadurch unzulässig benachteiligt.

Dieser Kerngedanke muss auch handlungsleitend sein für die künftige Entgeltgestaltung der Stadt. Es darf also nicht sein, dass die betreffenden Leistungen weiterhin wettbewerbswidrig „rabattiert“ werden. Dies würde passieren, wenn – trotz Umsatzsteuerpflicht – das entsprechende Entgelt unverändert (niedrig) bliebe, indem die zu erhebende/abzuführende Umsatzsteuer nun aus dem allgemeinen Steueraufkommen der Stadt „subventioniert“ würde. Denn das würde der Intention des Gesetzgebers eines fairen Wettbewerbs zuwiderlaufen.

Unabhängig davon erschiene eine undifferenzierte Vergünstigung aller Leistungsabnehmer:innen auch unter etwaigen sozialen Gesichtspunkten nicht geboten, zumal die Stadt dies in ihrer hochprekären Haushaltslage auch nicht leisten kann.¹

¹ Insoweit wird hinsichtlich der Parkgebührenverordnung insbesondere auch auf die noch erforderliche Umsetzung der HSK-Maßnahme Nr. 15, Untermaßnahme 9 des Haushaltssicherungskonzeptes 2022 verwiesen, der eine solche Vergünstigung vollends widersprechen würde.

2.2. Bestimmung der umsatzsteuerpflichtigen Leistungen

Angesichts der Vielzahl der von der Stadt erbrachten Leistungen war und ist es schwierig, lückenlos zu bestimmen, welche Leistungen – ggf. auch Teilleistungen – künftig der Umsatzsteuerpflicht unterliegen. In vielen Fällen kommt es zudem zu rechtlichen Abgrenzungsproblemen, die auch durch die bisherigen BMF²-Schreiben nicht abschließend geklärt sind.

Im Interesse einer möglichst vollständigen Erhebung aller städtischen Leistungen, die künftig der Umsatzsteuer unterliegen, wurden seitens der Verwaltung mit Unterstützung eines steuerlichen Beratungsunternehmens parallele Ansätze verfolgt. Insbesondere Interviews mit den Fachämtern, eine Massendatenanalyse des Buchungsstoffs sowie Vertragsanalysen.

Ausgehend davon wurden stufenweise geprüft,

- welche Umsätze steuerbar³ sind,
- welche steuerbaren Umsätze ggf. steuerbefreit sind,
- welche Umsätze steuerbar und steuerpflichtig (also nicht steuerbefreit) sind.

Damit dürften grundsätzlich die wesentlichen Sachverhalte erfasst sein. Jedoch wird es nicht ausbleiben, dass in Zukunft – v.a. durch Weiterentwicklung der Anwendungspraxis und Klärung heute noch offener Anwendungsfragen – weitere Sachverhalte hinzukommen.

Im Ergebnis bleiben bereits bisher umsatzsteuerpflichtige Leistungen dies auch in Zukunft (z.B. BgA „Stadthalle“, BgA „Bäder/Sport“, BgA „Märkte“, BgA „PV-Anlagen“, BgA „Duales System“). Hier ergeben sich keine Änderungen.

Künftig „ab dem 1. Euro“ umsatzsteuerpflichtig werden hingegen z.B.:

- Münzkopierer, Fotoautomat, Verkauf von Tourismus-Artikeln, Verkauf von Speisen und Getränken bei Veranstaltungen, Kommunales Kino
- Brandsicherheitswache
- VHS-Veranstaltungen („freizeitorientierte“ Angebote)
- Parkraumbewirtschaftung (teilweise)
- Konzessionsabgaben

Künftig umsatzsteuer-befreit sind z.B.:

- Krankentransporte
- Musikschulunterricht, VHS-Veranstaltungen

² Bundesministerium der Finanzen

³ gem. § 1 UStG

Im Folgenden geht es um diejenigen Leistungen, für die städtische Leistungsentgelte auf Grundlage allgemeiner „Entgeltordnungen“ erhoben werden. Soweit Leistungen einzelvertragliche Grundlagen haben, sind sie nicht Gegenstand dieser Vorlage.

2.3. Anpassung von Entgeltordnungen

Soweit städtische Leistungsentgelte auf Grundlage allgemeiner „Entgeltordnungen“ erhoben werden, unterliegen sie grundsätzlich der Beschlussfassung des Rates. Dabei ist hier der Begriff der „Entgeltordnung“ umfassend gemeint, d.h. inkl. öffentlich-rechtlicher Gebühren- und Beitragsatzungen.

Eine Anpassung der entsprechenden Entgeltordnungen ist nach Abstimmung mit dem steuerlichen Berater dabei unter zwei Gesichtspunkten erforderlich:

- Anpassung der Tarife selbst sowie
- rechtlich eindeutige Klarstellung, ob sich die Tarife inklusiv oder zuzüglich der gesetzlichen Umsatzsteuer verstehen.

Ein entsprechender Beschluss des Rates ist möglichst vor Verabschiedung des Haushalts 2023 zu fassen, damit dies in den Haushaltsansätzen berücksichtigt werden kann.

Im Sinne eines effizienten und einheitlichen Verfahrens ist seitens der Verwaltung mit dieser Vorlage beabsichtigt, die komplexen umsatzsteuerrechtlichen Hintergründe einmalig in konzentrierter Form im Haupt-, Finanz- und Digitalisierungsausschuss zu erläutern und zu erörtern. Dabei steht auch der steuerliche Berater zur Verfügung. Vor diesem Hintergrund schlägt die Verwaltung zudem den Beschluss einer „Artikelsatzung“ vor, mittels derer alle relevanten Anpassungen im Zusammenhang mit der Umsatzsteuer zusammengefasst werden.

3. Änderungen im Einzelnen

Die im Einzelnen vorzunehmenden Änderungen von Entgeltordnungen und Gebührensatzungen werden nachfolgend jeweils kurz erläutert. Die konkreten Regelungstexte ergeben sich sodann aus dem als Anlage 1 beigefügten Satzungsentwurf bzw. der als Anlage 2 beigefügten Gegenüberstellung.

3.1. Satzung über die Erhebung von Kostenersatz und Entgelten in der Stadt Gladbeck bei Einsätzen der Feuerwehr vom 05.04.2017

Bezogen auf die Feuerwehr gilt, dass Leistungen, die auch von privaten Anbietern ausgeführt werden dürfen und von der Feuerwehr gegen gesondertes Entgelt erbracht werden, zukünftig umsatzsteuerpflichtig sind.

Dies betrifft insbesondere die Brandsicherheitswachen und freiwillige Leistungen (§ 2 Abs. 4 der Satzung über die Erhebung von Kostenersatz und Entgelten in der Stadt Gladbeck bei Einsätzen der Feuerwehr).

Vor diesem Hintergrund wird eine Ergänzung des § 3 der Satzung um einen neuen Absatz 7 erforderlich.

3.2. Gebührenordnung für Parkuhren und Parkscheinautomaten im Gebiet der Stadt Gladbeck (Parkgebührenverordnung) vom 13. Dezember 1996 geändert durch Änderungsverordnung vom 14.12.2015

Bezogen auf den Bereich der Parkraumbewirtschaftung legt die Finanzverwaltung die neuen Vorschriften in der Weise aus, dass Einnahmen aus Parkgebühren zukünftig einer von zwei Kategorien zuzuordnen sind, und zwar für

- Parkplätze im öffentlichen Straßenraum oder
- Parkplätze abseits des öffentlichen Straßenraums.

Gebühren für Parkplätze im öffentlichen Straßenraum gelten als Einnahmen im Rahmen der Ausübung öffentlicher Gewalt (Sicherung des öffentlichen Straßenverkehrs) und unterliegen auch zukünftig nicht der Umsatzsteuer.

Parkplätze abseits des öffentlichen Straßenraums (gesonderte Parkplatzgrundstücke, Tiefgaragen, Parkhäuser) können demgegenüber auch von privaten Anbietern betrieben werden und stehen daher im Wettbewerb. Hier erzielte Gebühreneinnahmen sind daher zukünftig umsatzsteuerpflichtig.

Um der Abgrenzung der Finanzverwaltung zu folgen, ist eine selbst zu treffende Differenzierung von unselbstständigen und selbstständigen Flächen im Bereich der bislang rein hoheitlich organisierten Parkflächen notwendig. Es ist zwingend zwischen umsatzsteuerbaren und nicht umsatzsteuerbaren Einnahmen zu unterscheiden.

Die Abgrenzung ist – aus rein umsatzsteuerlichen Beweggründen – auch dann vorzunehmen, wenn weiterhin sämtliche Flächen straßenrechtlich als Parkflächen nach StVO ausgeschildert und hoheitlich betrieben werden.

Hintergrund: Nach der Ansicht der Finanzverwaltung fallen straßenrechtlicher und umsatzsteuerlicher Begriff der Selbstständigkeit von Parkflächen auseinander. Flächen, deren Nutzungsüberlassung umsatzsteuerrechtlich als „unternehmerische“ Tätigkeit eingeordnet und versteuert werden, können straßenrechtlich gleichwohl weiterhin Parkplätze im Sinne der StVO sein. Damit kann eine nicht ordnungsgemäße Nutzung (durch Nichtentrichtung des Parkentgelts) dieser „unternehmerischen“ Flächen also durch die Ordnungsbehörde kontrolliert und als Ordnungswidrigkeit verfolgt werden.

Zur Anpassung der Gebührenordnung der Stadt Gladbeck an die neuen Regelungen wird eine Ergänzung des § 1 der Satzung erforderlich.

3.3. Allgemeine Entgeltordnung für die Vermietung von städtischen Räumen vom 27.11.2014

Die Vermietung von städtischen Räumen und Gebäuden erfolgt gegen Entgelt, d.h. auf privatrechtlicher Grundlage. Insoweit liegen stets (umsatz-)steuerbare Leistungen vor. Diese sind allerdings im Regelfall nach § 4 Nr. 12 UStG (Grundstücksvermietung) steuerbefreit.

Anders ist es, wenn auch Entgelte für Sonderleistungen erhoben werden, die keine Grundstücksvermietung und auch keine unselbständige Nebenleistung zur Raumüberlassung darstellen. In diesen Fällen greift die Steuerbefreiung nicht und es ist Umsatzsteuer zu erheben. Dies betrifft z.B. die Vermietung von Geräten.

Vor diesem Hintergrund ist eine Ergänzung in § 1 der Satzung sowie in der Anlage „Tarif“ vorzunehmen.

4. Weitere Änderungen

Mit Beschluss des Haupt-, Finanz- und Digitalisierungsausschusses vom 14.02.2022 (vgl. Vorlage Nr. 22/0078) wurde die Verwaltung beauftragt, die Parkgebührenverordnung insoweit anzupassen, dass die Befreiung für emissionsarme Fahrzeuge in § 1 ersatzlos entfällt, und dem Rat zur Beschlussfassung vorzulegen. Diese Änderung wurde unter Artikel 2 der beigefügten Artikelsatzung mit berücksichtigt.

5. Nachrichtliche Angabe zu weiteren Entgeltordnungen, zu denen es keiner Änderung bedarf

5.1. Satzung über die Abfallwirtschaft in der Stadt Gladbeck (Abfallwirtschaftssatzung) vom 13.12.2017

Im Bereich der Abfallwirtschaft sind keine Leistungen von der Änderung betroffen. Zwar besteht bei bestimmten freiwilligen bzw. auf privatrechtlicher Basis erbrachten Leistungen ein potenzielles Wettbewerbsverhältnis zu privaten Anbietern. Jedoch werden die betroffenen Leistungen ausschließlich nicht-hoheitlich auf Basis von Einzelverträgen erbracht. Die Gebührensatzung ist nicht betroffen; allgemeine Entgeltordnungen existieren insoweit nicht. Die einschlägigen Aktivitäten werden seit jeher im gewerblichen Fachbereich des ZBG abgewickelt und sind somit auch umsatzsteuerlich bereits heute berücksichtigt.

5.2. Satzung über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung der städtischen Friedhöfe der Stadt Gladbeck und für sonstige Leistungen der Friedhofsverwaltung vom 11.06.1999

Nach Ziffer A.III.7 bzw. A.III.13 der Friedhofsgebührensatzung erhebt die Stadt Gladbeck Gebühren für den Erwerb von Rechten an Gemeinschaftsurnenreihengrabstätten (A.III.7) und für Urnenbaumgräber (A.III.13).

Nach Auffassung der Finanzverwaltung (BMF-Schreiben vom 23.11.2020) sind Friedhofsgebühren unter Geltung des § 2b UStG nicht steuerbar, wenn bzw. soweit die Leistungen des öffentlich rechtlichen Friedhofsträgers keine Wettbewerbsverzerrungen in Bezug auf (potenzielle) private Anbieter verursachen.

Im steuerlichen Schrifttum werden bisher unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich der künftigen Umsatzsteuerpflicht der o.g. Bestattungsformen vertreten.

Nach eingehender steuerlicher Prüfung durch den Steuerfachdienst wird es in Abstimmung mit dem steuerlichen Berater der Stadt Gladbeck und mit der Friedhofsverwaltung beim ZBG im Falle der Gebührentatbestände „Gemeinschaftsurnenreihengräber“ sowie „Urnen-Baumgräber“ für vertretbar angesehen, diese (weiterhin) als nicht steuerbare Leistungen zu behandeln.

Dies betrifft die Gebührentarife A.II.3 (Grabbereitung im Falle der Urnenbeisetzung) sowie A.II.6 (Zusätzliche Gebühr für Beisetzungen an Samstagen) entsprechend, da diese m.E. als unselbständige Nebenleistung zur Hauptleistung „Grabüberlassung“ zu betrachten sind⁴ und somit steuerlich entsprechend zu würdigen sind.

Eine Anpassung der Friedhofsgebührensatzung wird somit insgesamt nicht als erforderlich angesehen.

5.3. Satzung der Stadt Gladbeck über die Straßenreinigung und die Erhebung von Straßenreinigungsgebühren (Straßenreinigungs- und Gebührensatzung) vom 18.12.2006

Die Ausführungen unter 5.1 gelten sinngemäß auch für den Bereich der Straßenreinigung. Betroffene Leistungen erfolgen auch hier ausschließlich auf Basis von Einzelverträgen.

6. Finanzielle Auswirkungen

6.1. Auswirkungen für die Stadt Gladbeck

Durch die vorzunehmenden Satzungsänderungen ergeben sich für die Stadt Gladbeck – abgesehen von administrativen Kosten keine finanziellen Auswirkungen auf der Ertragsseite, da die bei den Leistungsabnehmer:innen geltend zu machende Umsatzsteuer 1:1 an die Finanzverwaltung abzuführen ist. Perspektivisch können sich Vorsteuerpotenziale ergeben, die heute jedoch nicht bezifferbar sind.

6.2. Auswirkungen für Leistungsabnehmer:innen

Hier ist zu unterscheiden zwischen Leistungsabnehmer:innen, die zum Vorsteuerabzug berechtigt sind (z.B. Gewerbetreibende) und solchen, die dies nicht sind (Endverbraucher:innen). Für Vorsteuerabzugsberechtigte ergeben sich keine finanziellen Auswirkungen. Sie können die an die Stadt Gladbeck gezahlte Umsatzsteuer ihrerseits als Vorsteuer bei der Finanzbehörde geltend machen. Für nicht Vorsteuerabzugsberechtigte gilt, dass sie als Endverbraucher:innen die Umsatzsteuer zusätzlich zum bisherigen (Netto-)Entgelt zahlen müssen.

⁴ Vgl. BMF-Schreiben vom 23.11.2020 (BStBl I 2020, 1335) Tz. 1.

Betragsmäßig lässt sich die auf Endverbraucher:innen entfallende Umsatzsteuer nicht beziffern. Zum einen ist anhand der städtischen Buchhaltungsdaten eine Unterscheidung nach vorsteuerabzugsberechtigten bzw. nicht vorsteuerabzugsberechtigten Leistungsabnehmer:innen weder heute noch in Zukunft möglich. Zum anderen wurden die städtischen Buchhaltungsdaten bisher naturgemäß auch nicht nach künftig umsatzsteuerpflichtigen bzw. nicht umsatzsteuerpflichtigen differenziert.

Einzigster Anhaltspunkt zur näherungsweisen Orientierung sind die Parkgebühren, die für Parkplätze im öffentlichen Straßenraum (nicht steuerpflichtig) bzw. abseits des öffentlichen Straßenraums erwirtschaftet (künftig steuerpflichtig) werden. Denn dies lässt sich über die Einzelabrechnung der Parkautomaten sachgerecht schätzen:

Von den Parkgebühren entfallen schätzungsweise 42% auf künftig steuerpflichtige Parkplätze. Bei einem Gesamt-Haushaltsansatz lt. mittelfristiger Finanzplanung für 2023 von 740 Tsd. Euro (netto) entfallen dann rd. 319 Tsd. Euro (netto) auf künftig steuerpflichtige Parkplätze. Insoweit wird somit künftig Umsatzsteuer von rd. 61 Tsd. Euro geltend zu machen und abzuführen sein.

Auch hier ist aber eine Unterscheidung nach vorsteuerabzugsberechtigten bzw. nicht vorsteuerabzugsberechtigten Leistungsabnehmer:innen weder heute noch in Zukunft möglich. Für die/den einzelne Leistungsabnehmer:in handelt es sich jedoch stets um geringfügige Beträge.

Finanzielle Auswirkungen:

keine

folgende s. o.

Ergebnisrechnung

Ertrag	€
einmalig	
jährlich	

Aufwand	€
einmalig	
jährlich	
<i>darin enthalten:</i>	
Personalaufwand	
Sach- und Dienstleistungen	
Transferaufwand	

investiver Finanzplan

Einzahlung	€
einmalig	
jährlich	
<i>darin enthalten:</i>	
Zuschüsse	
Beiträge Dritter	

Auszahlung	€
einmalig	
jährlich	

Haushaltsmittel stehen: zur Verfügung nicht zur Verfügung

Wesentliche klimarelevante Auswirkungen:

keine

folgende

Beschlussentwurf:

Der Rat der Stadt Gladbeck beschließt die als Anlage 1 beigefügte Satzung der Stadt Gladbeck zur Änderung städtischer Entgeltordnungen und Gebührensatzungen im Rahmen der Umsetzung des § 2 b Umsatzsteuergesetz.

Anlagen:

- Anlage 1:
Entwurf der Satzung der Stadt Gladbeck zur Änderung städtischer Entgeltordnungen und Gebührensatzungen im Rahmen der Umsetzung des § 2 b Umsatzsteuergesetz
- Anlage 2:
Gegenüberstellung mit den geltenden Bestimmungen

Die Bürgermeisterin



- Bettina Weist -

In der Sitzung des

_____-Ausschusses

Rates

Haupt-, Finanz- und Digitalisierungsausschusses

am _____ (nicht - öffentlicher Teil) wurde wie folgt beschlossen: