

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände Postfach 12 03 15 10593 Berlin

06. März 2006

Finanzausschusses
des Deutschen Bundestages
Platz der Republik 1
Paul-Löbe-Haus
11011 Berlin

Bearbeitet von:
DStGB / Timm Fuchs

Telefon: 0 30 / 7 73 07 – 2 06
Telefax: 0 30 / 7 73 07 - 2 22

E-Mail:
timm.fuchs@dstgb.de

Aktenzeichen
II 931-02

Stellungnahme

zu den Gesetzentwürfen der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Eindämmung missbräuchlicher Steuergestaltungen“, BT-Drs. 16/634, und des Bundesrates „Entwurf eines Gesetzes über die Besteuerung des Spieleinsatzes“, BR-Drs. 479/105, „Entwurf eines Gesetzes zur Verringerung steuerlicher Missbräuche und Umgehungen“, BT-Drs. 16/520

Zusammenfassung:

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände begrüßt die Zielrichtung und die positiven finanziellen Auswirkungen des Gesetzentwurfs der Bundesregierung zur Eindämmung missbräuchlicher Steuergestaltungen ausdrücklich. Der ebenfalls in dem Gesetzentwurf vorgesehene Wechsel der Steuerschuldnerschaft bei Gebäudereinigungsleistungen wird für den kommunalen Bereich abgelehnt. Dieser führt zu einem erheblichen und in der Sache nicht angemessenen Personal- und Kostenaufwand in den Kommunen.

Der Gesetzentwurf des Bundesrates zur Besteuerung des Spieleinsatzes (Spieleinsatzsteuergesetz) wird äußerst kritisch gesehen, da befürchtet werden muss, dass das Gesetz die Zulässigkeit der gemeindlichen Besteuerung von Spielgeräten durch die Vergnügungsteuer in Frage stellt.

Entwurf eines Gesetzes zur Eindämmung missbräuchlicher Steuergestaltungen

1. Begrenzung von steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten

Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen die vorgesehenen Maßnahmen, Einnahmeverbesserungen im geltenden Steuersystem zu schaffen. Dies entspricht dem aus unserer Sicht zu unterstützenden Ziel des Koalitionsvertrages der die Bundesregierung tragenden Parteien, eine Konsolidierung des Gesamthaushalts zu erreichen. Eine Politik des Abbaus missbräuchlicher Steuergestaltungen ist aus kommunaler Sicht nur zu unterstützen!

Der jetzt vorliegende Gesetzentwurf zur Eindämmung missbräuchlicher Steuergestaltungen geht insoweit in die richtige Richtung. Ob die Maßnahmen der großen Koalition in einer Gesamtschau auch zu der dringend benötigten Stabilisierung der nachhaltig unterfinanzierten Kommunalhaushalte führen werden, bleibt einer späteren Gesamtbetrachtung sämtlicher steuerpolitischer Maßnahmen der Bundesregierung vorbehalten.

2. Zur Änderung des § 13 b Umsatzsteuergesetz (UStG)

Die in Art. 2 Nr. 2 (§ 13 b UStG) vorgesehene Erweiterung der Steuerschuldnerschaft des Leistungsempfängers auf das steuerpflichtige Reinigen von Gebäuden und Gebäudeteilen, wenn diese Leistung an Unternehmen erbracht wird, halten wir insoweit für nicht praktikabel, als sie die Kommunen einbezieht. Wir sprechen uns deshalb nachdrücklich dafür aus, die Kommunen von dieser Regelung auszunehmen. Der Wechsel der Steuerschuldnerschaft für Gebäudereinigungsleistungen würde für die Kommunen zu großen Abgrenzungsschwierigkeiten führen, die nur mit einem erheblichen Personal- und Kosteneinsatz zu bewerkstelligen wären.

Die Abgrenzungsprobleme beim Wechsel der Steuerschuldnerschaft entstehen aufgrund der umsatzsteuerrechtlichen Doppelstellung der Kommunen. Diese haben als Körperschaftlichen öffentlichen Rechts sowohl einen nichtunternehmerischen als auch einen unternehmerischen Bereich.

Als juristische Personen des öffentlichen Rechts sind die Kommunen im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Betätigung umsatzsteuerliche Unternehmer und bilden mit der Gesamtheit ihrer Betriebe gewerblicher Art ein Unternehmen. Die vorgesehene Sonderregelung zu den Gebäudereinigungsleistungen hätte somit zumindest zur Folge, dass die Umsatzsteuerschuld sich auf die Kommune als Leistungsempfängerin nach neuem Recht insofern verlagert, als sie diese Leistungen für ihren Unternehmensbereich bezieht. Erfolgten die Warenlieferungen und Dienstleistungen dagegen an den Hoheitsbereich bzw. den nichtunternehmerischen Bereich der Kommune, bliebe es bei der Abwicklung nach geltendem Recht.

Dies macht eine anteilige Zuordnung von umsatzsteuerpflichtigen Bezügen erforderlich. Diese Zuordnung ist unmittelbar zum Zeitpunkt des Bezugs der Gebäudereinigungsleistungen praktisch nicht möglich. In der Regel steht erst nach Abschluss der Jahresbuchhaltung fest, wie die einzelnen Umsätze zugeordnet werden. Zudem ändern sich diese in der Folgezeit jährlich.

Um dennoch eine dem Gesetz entsprechende Zuordnung zur Umsetzung der neuen Steuerschuldnerschaft bei Gebäudereinigungsleistungen zu gewährleisten, müssten die Kommunen neue Verfahrensabläufe für die Abwicklung von Gebäudereinigungsaufträgen einführen. Diese wären mit dem erwähnten Personal- und Kosteneinsatz verbunden. Der Bundesrat teilt im übrigen diese Bedenken, wie sich aus seiner Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf ergibt (vgl. BR-Drs. 937/05 vom 10.02.2006, S. 8).

Es muss bezweifelt werden, dass dieser erhebliche Mehraufwand in einem angemessenen Verhältnis zu der mit der gesetzlichen Regelung bezweckten Vermeidung von Umsatzsteuerausfällen steht. Zu bedenken ist nämlich, dass von Kommunen als juristischen Personen des öffentlichen Rechts regelmäßig keine Missbrauchsfahr ausgeht. Kommunen unterliegen einer speziellen Rechtsaufsicht und ihre Amtsträger speziellen Normen, die ein rechtswidriges Verhalten mit besonderen Sanktionen ahnden.

Dem trägt auch die bisherige Steuergesetzgebung Rechnung, in dem beispielsweise in der jüngeren Vergangenheit bei Änderung von § 58 Nr. 1 AO im Jahr 2004 der Steuergesetzgeber zwischen Fördervereinen von Privatpersonen und Fördervereinen von Betrieben gewerblicher

Art der öffentlichen Hand hinsichtlich der Gemeinnützigkeit differenziert. Grund hierfür ist die mangelnde Missbrauchsgefahr im Bereich der öffentlichen Hand. Deshalb sind die Kommunen von der Einführung einer Steuerschuldnerschaft des Leistungsempfängers für Gebäudereinigungsleistungen auszunehmen.

Im Übrigen weisen wir darauf hin, dass wir aus den genannten Gründen auch im Rahmen der derzeitigen Umsatzsteuer-Reformdiskussion im Hinblick auf die Einführung eines Reverse-Charge-Verfahrens dafür plädieren, den Unternehmensbereich von juristischen Personen des öffentlichen Rechts insgesamt von einer Umstellung auf dieses Modell auszunehmen.

Entwurf eines Gesetzes über die Besteuerung des Spieleinsatzes

Wir haben ferner gegen den vom Bundesrat eingebrachten Gesetzentwurf über die Besteuerung des Spieleinsatzes (Spieleinsatzsteuergesetz) gravierende Bedenken. Das beabsichtigte Gesetzgebungsvorhaben belastet nach unserer Einschätzung die derzeitige eigenständige kommunale Besteuerung von Spielgeräten mit erheblichen Rechtsrisiken. Zentrales Problem ist insoweit die Frage, ob die örtliche Besteuerung von Spielgeräten auch nach Verabschiedung des geplanten Spieleinsatzsteuergesetzes weiterhin zulässig wäre. Denn eine Gesetzgebungskompetenz der Länder für die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern nach Art. 105 Abs. 2a GG besteht nur, solange und soweit solche Steuern nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind.

Wir müssen deshalb nachdrücklich betonen, dass die durch örtliche Satzung autonom gestaltbaren Einnahmemöglichkeiten der Kommunen aus der Vergnügungssteuer für das Halten von Spiel- und Geschicklichkeitsgeräten durch die mögliche Einführung eines Spieleinsatzsteuergesetzes nicht verschlechtert werden dürfen.

Während in der Vergangenheit die staatliche Besteuerung von Spielgeräten durch Erhebung von Umsatzsteuer erfolgte, soll nun ein eigenständiges Verkehrsteuergesetz für die Besteuerung von Glücks- und Geschicklichkeitsspielen mit Gewinnmöglichkeit geschaffen werden, dessen Bemessungsgrundlage nicht die Umsätze der Spielgerätebetreiber, sondern die aufgewendeten Spieleinsätze der Spieler sind. Eine solche Gestaltung der staatlichen Besteuerung der Spielgeräte hätte einen ähnlichen Anknüpfungspunkt wie die derzeit geänderten kommunalen Vergnügungssteuersatzungen.

Bis in die jüngste Vergangenheit war bei der kommunalen Besteuerung der sogenannte Stückzahlmaßstab allgemein üblich. Hierbei findet eine örtliche Besteuerung nach der Anzahl der jeweils aufgestellten Geldspielgeräte statt, für die typischerweise eine Monatspauschale zu entrichten ist. Der Stückzahlmaßstab hat aus kommunaler Sicht den Vorzug leichter Handhabbarkeit und Kontrolle, weswegen er vielfach auch von Automatenaufstellern geschätzt wird.

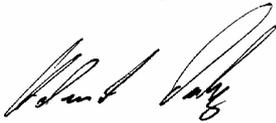
Vor kurzer Zeit ist jedoch durch neue Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts die Zulässigkeit des Stückzahlmaßstabs erheblich eingeschränkt worden. Einschlägig sind insoweit drei Urteile vom 13. April 2005 (BVerwG 10 C 5.04 und BVerwG 10 C 8.04 sowie BVerwG 10 C 9.04). Die neuen Entscheidungen zwingen viele Kommunen dazu, ihre Steuersatzungen anzupassen und für die Besteuerung der Geldspielgeräte andere Anknüpfungspunkte als

die Anzahl der Geräte zu wählen, die näher am tatsächlich von den Spielern betriebenen Aufwand sind. Der Geldeinwurf der Spieler ist hierbei ein vielfach gewählter Steuermaßstab, alternative und rechtlich risikolose Maßstäbe stehen nicht ohne weiteres zur Verfügung, da insoweit zum Beispiel bei Anknüpfung der Besteuerung an den Kasseneintrag wiederum eine Gleichartigkeit mit der Umsatzsteuer drohen könnte.

Die Bedeutung der Thematik für die Kommunen beruht sowohl auf fiskalischen Gründen als auf Gründen der eigenständigen kommunalen Entscheidungsfreiheit. Fiskalisch ist die Vergnügungssteuer, deren finanziell bei weitem bedeutendster Anwendungsfall die Besteuerung der Spielgeräte darstellt, mit einem bundesweiten Aufkommen (ohne Stadtstaaten) von 231,1 Mio. € im Kalenderjahr 2004 neben der ähnlich aufkommensstarken Hundesteuer die mit Abstand bedeutendste örtliche Verbrauchs- und Aufwandsteuer. Ein Wegfall der Möglichkeiten der Kommunen zur örtlichen Besteuerung könnte daher bundesweite Einnahmeausfälle bis zu der genannten Größenordnung auf kommunaler Ebene hervorrufen.

Darüber hinaus wäre aber auch das kommunale Selbstverwaltungsrecht in erheblichem Maße betroffen, weil den Kommunen faktisch die Möglichkeit genommen werden könnte, im quantitativ wichtigsten Anwendungsfall vollständig eigenverantwortlich durch Satzung über eine Steuerquelle sowie die mit der Vergnügungssteuer verfolgten und vom Bundesverwaltungsgericht bestätigten legitimen Lenkungsziele (Eindämmung der Spielsucht) zu entscheiden.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Helmut Dedy