

Reform der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand; Umsetzung durch die Landeshauptstadt München; Fortführung der bisherigen Rechtslage auch nach 31.12.2024

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 14830

Beschluss des Finanzausschusses vom 26.11.2024 (VB)

Öffentliche Sitzung

Kurzübersicht

zum beiliegenden Beschluss

Anlass	Der Bundesgesetzgeber plant eine nochmalige Verlängerung der Übergangsfrist zur Fortführung der bis zum Steueränderungsgesetz 2015 geltenden Rechtslage zur Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand.
Inhalt	Die Landeshauptstadt München muss entscheiden, ob sie über den 31.12.2024 hinaus das alte Umsatzsteuerrecht weiterhin anwendet oder schon zum 01.01.2025 auf das neue Umsatzsteuerrecht umstellt.
Gesamtkosten / Gesamterlöse	-/-
Klimaprüfung	Eine Klimaschutzrelevanz ist gegeben: Nein
Entscheidungsvorschlag	Die Landeshauptstadt München wendet über den 31.12.2024 hinaus das alte Umsatzsteuerrecht an und stellt erst mit der Einführung von SAP S4 Hana auf das neue Umsatzsteuerrecht um.
Gesucht werden kann im RIS auch unter	Umsatzsteuer, Umsatzsteuerreform, Jahressteuergesetz 2024, Optionszeitraum
Ortsangabe	-/-

Reform der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand; Umsetzung durch die Landeshauptstadt München; Fortführung der bisherigen Rechtslage auch nach 31.12.2024

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 14830

Beschluss des Finanzausschusses vom 26.11.2024 (VB)
Öffentliche Sitzung

I. Vortrag des Referenten

1. Ausgangslage

Durch das Steueränderungsgesetz 2015 vom 02.11.2015 (BGBl. 2015 I S. 1834) hat der Bundesgesetzgeber die Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand grundlegend reformiert und an die europarechtlichen Bestimmungen der Mehrwertsteuersystemrichtlinie angepasst. Gemäß § 27 Abs. 22 Satz 2 UStG gilt die „neue“ Umsatzsteuerrechtslage grundsätzlich für alle nach dem 31.12.2016 ausgeführten Umsätze.

Die betroffenen juristischen Personen des öffentlichen Rechts konnten allerdings gemäß § 27 Abs. 22 Satz 3 UStG gegenüber ihrem Betriebsstättenfinanzamt erklären, dass sie die „alte“ Umsatzsteuerrechtslage bis zum 31.12.2020 weiterhin anwenden. Mit dem Gesetz zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona Krise vom 19.06.2020 (Corona – Steuerhilfegesetz; BGBl. 2020 I S. 1385) wurde die beschriebene Übergangsregelung durch die Einfügung von § 27 Abs. 22a UStG bis zum 31.12.2022 verlängert. Durch das Jahressteuergesetz 2022 vom 16.12.2022 (BGBl. 2022 I S. 2294) erfolgte eine weitere Verlängerung bis zum 31.12.2024.

Die Landeshauptstadt München hat von der Option zur Fortführung der „alten“ Umsatzsteuerrechtslage Gebrauch gemacht und darüber hinaus auch die beiden Verlängerungen der Übergangsregelungen in Anspruch genommen. Die Entscheidungen hierzu erfolgten

mit Beschlüssen durch die Vollversammlung des Stadtrates der Landeshauptstadt München vom 15.11.2016 (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 07384), vom 21.10.2020 (Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 01611) und vom 21.12.2022 (Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 08384).

Somit musste die Landeshauptstadt München nicht bereits zum 01.01.2017 die „neue“ Umsatzsteuerrechtslage anwenden und konnte stattdessen in den zurückliegenden Jahren die von ihr ausgeübten Tätigkeiten umsatzsteuerlich neu beurteilen und die sich hieraus ergebenden Maßnahmen zur praktischen Umsetzung der Umsatzsteuerreform in die Wege leiten. Hierzu hat die Stadtkämmerei gemeinsam mit den städtischen Referaten und Eigenbetrieben stadtwweit inzwischen alle Tätigkeiten hinsichtlich ihrer zukünftigen umsatzsteuerrechtlichen Behandlung neu bewertet.

Ferner wurden Satzungen und Verträge nach bereits vorhandenen Steuerklauseln überprüft und gegebenenfalls entsprechend angepasst. Dabei war auch darüber zu entscheiden, in welchem Umfang die anfallende Umsatzsteuer an die Leistungsempfänger weitergereicht wird bzw. durch die Landeshauptstadt München übernommen wird. Außerdem wurden Auswirkungen auf den Vorsteuerabzug geklärt und Vorsteuerquoten für den anteiligen Vorsteuerabzug ermittelt.

2. Aktuelle Herausforderungen/Problematik

Nach den aktuellen Referenten- bzw. Regierungsentwürfen für das Jahressteuergesetz 2024 soll die Übergangsregelung zur Fortführung der „alten“ Umsatzsteuerrechtslage nun ein drittes Mal verlängert werden. Hierzu soll § 27 Abs. 22a UStG dergestalt abgeändert werden, dass die Übergangsregelung automatisch für zwei zusätzliche Jahre bis zum 31.12.2026 gilt, wenn nicht aktiv beim Betriebsstättenfinanzamt eine Erklärung zur Umstellung auf das „neue“ Umsatzsteuerrecht eingereicht wird. Begründet wird die geplante weitere Verlängerung dabei wie folgt (vgl. Regierungsentwurf zum Jahressteuergesetz 2024, Seite 212/213):

„(...) Die Übergangsfrist für die zwingende Anwendung der Neuregelung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand, die am 31. Dezember 2020 enden sollte, wurde zuletzt durch das JStG 2022 vom 16. Dezember 2022 bis zum 31. Dezember 2024 verlängert.

Die zusätzliche Zeit wurde zwar bereits von nicht wenigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts genutzt, um die erforderlichen Vorbereitungen für den Übergang auf das neue Besteuerungsregime zu treffen. Jedoch stellen die Vorbereitungsarbeiten die betreffenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts noch immer vor administrative als auch finanzielle Herausforderung.

In der Vergangenheit wurden bereits eine Vielzahl verwaltungstechnischer Umsetzungsprobleme sowie auch Zweifelsfragen bei der Rechtsauslegung beseitigt, jedoch bestehen weitere, grundlegende Rechtsanwendungsfragen fort, welche bei den Verantwortlichen zu großer Verunsicherung führen. Zudem sind neue offene Rechtsfragen hinzugekommen, welche noch nicht abschließend geklärt werden konnten. Daraus ergeben sich insgesamt Bedenken, dass ab dem 1. Januar 2025 flächendeckend eine zutreffende und rechtssichere Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand sichergestellt werden kann. Aus diesem Grunde wird die Übergangsregelung in § 27 Absatz 22a UStG um weitere zwei Jahre bis einschließlich 31. Dezember 2026 verlängert. Juristische Personen des öffentlichen Rechts, die bislang hiervon keinen Gebrauch gemacht haben, können mit Wirkung zum Beginn des nächsten Kalenderjahres aber für die Anwendung des neuen Besteuerungsregimes optieren.

Eine wesentliche Beeinträchtigung des Wettbewerbs durch die erneute Verlängerung der Übergangsregelung ist unter Zugrundelegung der Erfahrungen der letzten zwei Jahre auch weiterhin nicht zu befürchten (...)

Die im Regierungsentwurf zum Jahressteuergesetz 2024 ausgeführten administrativen Herausforderungen resultieren dabei im Wesentlichen daraus, dass sich mit der Umstellung auf die „neue“ Umsatzsteuerrechtslage bei den betroffenen juristischen Personen des öffentlichen Rechts (und damit auch bei der Landeshauptstadt München) die Anzahl der zukünftig dem unternehmerischen Bereich zuzuordnenden Tätigkeiten vergrößert. Denn dies wird unter anderem eine Erweiterung der im Rahmen der umsatzsteuerlichen Aufzeichnungspflichten zu dokumentierenden Datenmenge zur Folge haben. Insoweit empfiehlt es sich, dass die Landeshauptstadt München ihre Aufzeichnungen zukünftig verstärkt unmittelbar in ihren elektronischen Datenverarbeitungssystemen vornimmt. Dabei bietet es sich an, dass die hierfür erforderlichen Anpassungen in der elektronischen Buchführung der Landeshauptstadt München im Rahmen der zum 01.01.2026 vorgesehenen Umstellung der städtischen Buchführung auf SAP S4 Hana stattfinden.

Darüber hinaus ist nicht auszuschließen, dass die Finanzverwaltung auch nach dem 31.12.2024 Anwendungsschreiben zur Behandlung von Tätigkeiten nach der „neuen“ Umsatzsteuerrechtslage veröffentlicht und dass die Landeshauptstadt München deshalb ihre Feststellungen über die zukünftige umsatzsteuerrechtliche Behandlung dieser Tätigkeiten an die Rechtsauffassung der Finanzverwaltung anpassen muss.

3. Entscheidungsvorschlag

Aus dem ausgeführten Gründen sollte die Landeshauptstadt München daher auch die sich abzeichnende weitere Verlängerung des Übergangszeitraumes über den 31.12.2024 hinaus in Anspruch nehmen und erst mit der Einführung von SAP S4 Hana auf die „neue“

Umsatzsteuerrechtsslage umstellen. Hierzu hat sie gemäß § 27 Abs. 22a Satz 2 UStG zu gegebener Zeit gegenüber dem Finanzamt München zu erklären, dass die seinerzeit erfolgte Erklärung zur Fortführung der alten Umsatzsteuerrechtsslage zum 01.01. des Folgejahres widerrufen wird.

4. Mögliche steuerliche Risiken

Durch die weitere Inanspruchnahme des verlängerten Übergangszeitraumes besteht das Risiko, dass die betroffenen juristischen Personen des öffentlichen Rechts nicht mehr alle der von ihnen bereits vorgenommenen Maßnahmen zur Umsetzung der „neuen“ Umsatzsteuerrechtsslage vollumfänglich rückgängig machen können. Dadurch könnten juristische Personen des öffentlichen Rechts unberechtigt Umsatzsteuer erheben und / oder aus Eingangsleistungen fälschlicherweise Vorsteuer geltend machen, obwohl den Eingangsleistungen keine umsatzsteuerpflichtigen Umsätze zuzurechnen sind.

Diese Gefährdungslage bestand jedoch bereits bei der letzten im Rahmen des Jahressteuergesetzes 2022 vom 16.12.2022 kurzfristig vorgenommenen Verlängerung des Optionszeitraumes. Insoweit sind auch bei der Landeshauptstadt München die städtischen Dienststellen hinsichtlich der sich hierdurch ergebenden steuerlichen Risiken bereits sensibilisiert. Unabhängig davon wird die Stadtkämmerei die Tax Compliance Partner in den städtischen Referaten und Eigenbetrieben auch nochmals gesondert darauf hinweisen, dass sie bei der Aufbereitung ihrer Daten für die städtischen Umsatzsteuervoranmeldungen die Daten hinsichtlich der beschriebenen Gefährdungslage gesondert überprüfen müssen.

Ferner wird seitens der Stadtkämmerei angenommen, dass das Bundesfinanzministerium erneut eine temporäre Billigkeitsregelung zum Umgang mit unberechtigt erhobener Umsatzsteuer wegen der kurzfristigen Verlängerung des Übergangszeitraumes erlässt (analog seines Anwendungsschreiben vom 02.02.2023 zum Umgang mit der anlässlich des Jahressteuergesetzes 2022 vorgenommenen Verlängerung des Übergangszeitraumes). Die sich aus der Inanspruchnahme des verlängerten Optionszeitraumes ergebenden steuerlichen Risiken sind daher in der Gesamtbetrachtung als sehr gering zu bewerten und führen insoweit nicht dazu, dass die Landeshauptstadt München bereits zum 01. Januar 2025 zwingend das neue Umsatzsteuerrecht anwenden muss.

5. Klimaprüfung

Das Thema des Vorhabens ist laut dem Leitfaden zur Klimaschutzprüfung nicht klimarelevant. Eine Einbindung des RKU ist nicht erforderlich.

Anhörung des Bezirksausschusses

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

Der Korreferent der Stadtkämmerei, Herr Sebastian Weisenburger, und der Verwaltungsbeirat der SKA 1, Vermögens- und Beteiligungsmanagement, Herr Stadtrat Leo Agerer, haben einen Abdruck der Sitzungsvorlage erhalten.

II. Antrag des Referenten

1. Vom Vortrag wird Kenntnis genommen.
2. Für den äußerst wahrscheinlichen Fall, dass der Bundesgesetzgeber den Optionszeitraum zur Fortführung der bis zum Steueränderungsgesetz 2015 gültigen Rechtslage zur Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand verlängert, wird die Entscheidung der Landeshauptstadt München zur Fortführung der „alten“ Umsatzsteuerrechtslage nicht zum 01.01.2025 widerrufen.
3. Die Landeshauptstadt München wendet mit dem Zeitpunkt der Umstellung auf SAP S4 Hana das „neue“ Umsatzsteuerrecht an. Die Stadtkämmerei wird mit der fristgerechten Abgabe der dafür beim Finanzamt München einzureichenden (Widerrufs-) Erklärung beauftragt.
4. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss
nach Antrag.

Die endgültige Beschlussfassung über den Beratungsgegenstand obliegt der Vollversammlung des Stadtrates.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der / Die Vorsitzende

Der Referent

Ober-/Bürgermeister/-in
ea. Stadtrat / ea. Stadträtin

Christoph Frey
Stadtkämmerer

IV. Abdruck von I. mit III.
über Stadtratsprotokolle (D-II/V-SP)

an das Direktorium – Dokumentationsstelle
an das Revisionsamt
an die Stadtkämmerei 1.42
z. K.