

Antwort der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 20/12279 –

Zwischenbilanz zur zehnjährigen Übergangsfrist für die Anwendung von § 2b des Umsatzsteuergesetzes

Vorbemerkung der Fragesteller

Der § 2b des Umsatzsteuergesetzes (UStG) regelt, dass juristische Personen des öffentlichen Rechts (jPdöR) marktrelevante, privatrechtliche Leistungen nach den gleichen Grundsätzen der Umsatzsteuer unterwerfen müssen, wie andere Marktteilnehmer. Dies soll sicherstellen, dass keine Wettbewerbsverzerrungen durch steuerliche Bevorzugungen entstehen. Die Anpassung der Rechtslage war aufgrund der EU-weiten Harmonisierung der Umsatzsteuer erforderlich.

Mit der Einführung des § 2b UStG trat am 1. Januar 2017 durch das Steueränderungsgesetz 2015 eine neue Regelung in Kraft. Seither gab es eine Übergangsfrist, die zum zweiten Mal verlängert werden soll, nunmehr bis zum 31. Dezember 2026 durch das Jahressteuergesetz 2024. Insgesamt wird nach derzeitigem Stand die Übergangsfrist somit elf Jahre betragen. Vor diesem Hintergrund und um Transparenz in die bisherigen Fortschritte und die zukünftigen Schritte im Zusammenhang mit der Einführung des § 2b UStG zu gewinnen, ergeben sich nach Ansicht der Fragesteller zahlreiche Fragen.

1. Welche konkreten Maßnahmen wurden seit der Einführung des § 2b UStG unternommen, um die Umsetzung der neuen Regelung zu unterstützen?

BMF erörtert Auslegungs- und Anwendungsfragen von grundsätzlicher bundesweiter Bedeutung seit mehreren Jahren fortlaufend mit hoher Priorität mit den obersten Finanzbehörden der Länder und teilt die Ergebnisse den Betroffenen mit bzw. veröffentlicht diese in Form von BMF-Schreiben.

Im Einzelnen wurden bisher folgende BMF-Schreiben veröffentlicht:

- BMF-Schreiben vom 19. April 2016, BStBl. I 2016, S. 481,
- BMF-Schreiben vom 16. Dezember 2016, BStBl. I 2016, S. 1451,
- BMF-Schreiben vom 18. September 2019, BStBl. I 2019, S. 921,
- BMF-Schreiben vom 14. November 2019, BStBl. I 2019, S. 1140,

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 30. Juli 2024 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

- BMF-Schreiben vom 9. Juli 2020, BStBl. I 2020, S. 643,
- BMF-Schreiben vom 5. August 2020, BStBl. I 2020, S. 669,
- BMF-Schreiben vom 23. November 2020, BStBl. I 2020, S. 1335,
- BMF-Schreiben vom 14. März 2023, BStBl. I 2023, S. 626,
- BMF-Schreiben vom 23. Mai 2023, BStBl. I 2023, S. 803,
- BMF-Schreiben vom 12. Juni 2024, BStBl. I 2024, S. 1041.

Die Erarbeitung und Veröffentlichung weiterer BMF-Schreiben wird kontinuierlich fortgeführt. Darüber hinaus werden auch zukünftig aktuelle Fragen von bundesweiter Bedeutung mit den obersten Finanzbehörden der Länder erörtert werden.

2. Welche Herausforderungen und Hindernisse wurden während der bisherigen Übergangsfrist identifiziert, die eine erneute Verlängerung zur Folge haben?

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, aber auch finanzielle Herausforderungen.

In der Vergangenheit wurden bereits eine Vielzahl verwaltungstechnischer Umsetzungsprobleme sowie 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.

3. Wie wird sichergestellt, dass die verlängerte Übergangsfrist bis zum 31. Dezember 2026 effektiv genutzt wird, um eine vollständige Implementierung des § 2b UStG zu erreichen?

Die Nutzung der verlängerten Übergangsfrist liegt im Verantwortungsbereich der jeweiligen Steuerpflichtigen. Die Bundesregierung hat keine Möglichkeit, darauf Einfluss zu nehmen, wie die Frist im Einzelnen genutzt wird.

4. Wird den betroffenen öffentlichen Einrichtungen während der verlängerten Übergangsfrist Unterstützung angeboten, und wenn ja, welche?

Für die betroffenen öffentlichen Einrichtungen bestehen verschiedene Unterstützungsangebote. BMF bereitet derzeit einen Fragen- und Antwortenkatalog (FAQ) für den Bereich des Hochschul- und Wissenschaftswesens vor. Ferner wird ein allgemeiner Praxisleitfaden zur Anwendung des § 2b UStG erstellt. Darüber hinaus ist beabsichtigt, die bereits getroffenen Verwaltungsentscheidungen, soweit sie von allgemeiner Bedeutung sind, in den Umsatzsteuer-Anwendungserlass aufzunehmen und somit allgemein zugänglich zu machen.

Zudem wird von den jeweiligen zuständigen Landesfinanzbehörden zum Teil sehr umfangreiches Informationsmaterial zu der Anwendung des § 2b UStG bereitgestellt. Ferner wurden durch die Landesfinanzbehörden teilweise Unter-

stützungsstellen eigens für Fragen rund um die Anwendung des § 2b UStG eingerichtet.

Letztlich sind auf lokaler Ebene die Finanzämter für Hinweise und die Erteilung von verbindlichen Auskünften nach § 89 AO zuständig.

5. Soll die im Regierungsentwurf des Jahressteuergesetzes 2024 enthaltene Fristverlängerung die letzte Fristverlängerung darstellen oder sind weitere Verlängerungen denkbar?

Die Bundesregierung plant derzeit nicht, dem Gesetzgeber eine weitere Verlängerung der Übergangsfrist vorzuschlagen.

6. Wenn die Bundesregierung nach der Gesetzesbegründung davon ausgeht, dass es (wegen der Nichteinführung des § 2b UStG) zu keinen gravierenden Wettbewerbsverzerrungen in den letzten Jahren gekommen ist, welche Gründe sprechen vor diesem Hintergrund für die vollständige Anwendung des § 2b UStG, und auf welchen Erfahrungen beruht die Erkenntnis, dass es zu keinen Wettbewerbsverzerrungen kam?

Auch wenn die Bundesregierung derzeit keine wesentliche Beeinträchtigung des Wettbewerbs durch die erneute Verlängerung der Übergangsregelung erkennen kann, war die Neuregelung in Form des § 2b UStG erforderlich, weil der BFH die Altregelung in § 2 Absatz 3 UStG a. F. faktisch nicht mehr angewendet hat.

7. Hat die Bundesregierung geprüft, ob eine Liebhaberei-Regelung, analog zum Ertragsteuerrecht, zu großen Teilen zu einer Nichtbesteuerung führen würde und den Kommunen damit einen erheblichen Umstellungsaufwand ersparen würde?

Eine solche Liebhaberei-Regelung ist aufgrund der unionsrechtlichen Vorgaben nicht möglich.

8. Welche Tätigkeiten des Bundes werden insbesondere in hohem Ausmaß betroffen sein und umsatzsteuerpflichtig werden (bitte die Tätigkeiten mit dem höchsten Umsatzvolumen tabellarisch auflisten)?

Die Besteuerung des Steuerpflichtigen Bundesrepublik Deutschland ist gemäß § 18 Absatz 4f und Absatz 4g UStG dezentral organisiert. Die steuerlichen Pflichten werden auf die jeweiligen Organisationseinheiten verlagert. Aus diesem Grund liegen keine zentralen steuerlichen Informationen vor.

9. Hat der Bund aktuell zur Anwendung des § 2b UStG optiert, und wenn nein, warum nicht?

Die Bundesrepublik Deutschland als Steuerpflichtiger hat nicht zur Anwendung des § 2b UStG optiert, um die zusätzliche Zeit für die Vorbereitung auf die Umstellung auf das neue Besteuerungsregime zu nutzen.

10. In welchen Fällen wird es bei der Arbeitnehmerüberlassung des Bundes, der Länder oder der Kommunen zur Anwendung des § 2b UStG kommen, und sind der Bundesregierung Probleme bzw. Mehrbelastungen bekannt, die problematisch sein könnten?

Die auf Dauer angelegte oder wiederholte Überlassung von Personal zwischen verschiedenen juristischen Personen des öffentlichen Rechts gegen Kostenerstattung oder anderes Entgelt erfüllt als nachhaltige Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen gewöhnlich alle Merkmale des allgemeinen Unternehmerbegriffs im Sinne des § 2 Absatz 1 UStG und ist damit umsatzsteuerbar. Ob eine Ausnahme von der Umsatzsteuerbarkeit nach § 2b UStG gegeben ist, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab. Daraus entstehende Mehrbelastungen können daher nicht beziffert werden.

11. An welchen Stellen (Branchen, Dienstleistungen) wird die Anwendung des § 2b UStG konkret zu höherem Verwaltungsaufwand bzw. zu höherer Steuerbelastung für den Endverbraucher führen?

Die finanziellen und administrativen Auswirkungen lassen sich mangels entsprechender statistischer Daten nicht abschätzen.

12. Sind in den Behörden und Dienststellen des Bundes zusätzliche Verwaltungsaufwände mit der Einführung der Anwendung des § 2b UStG verbunden?

Die Bundesrepublik Deutschland als Steuerpflichtiger muss – wie alle anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts – ihre Prozesse und Strukturen im Einzelnen analysieren und prüfen, welche Tätigkeiten und Leistungen künftig gegebenenfalls steuerpflichtig werden und welche Schlussfolgerungen daraus gezogen werden sollen. Dies erfordert einen unumgänglichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand.

13. Wie wird sich die Prozesskette zwischen den Behörden bei Anwendung des § 2b UStG gestalten?

Der Bundesregierung liegen hierzu im Einzelnen keine Informationen vor.

14. Befindet sich die Bundesregierung im Austausch mit der EU-Kommission zu der Verlängerung der Übergangsfrist, gab es in diesem Bezug Schriftverkehr, wenn ja, wann, und mit welchem Inhalt?
15. Liegt der Bundesregierung eine mündliche oder schriftliche Zusicherung der EU-Kommission vor, dass die Verlängerung der Übergangsfrist des § 2b UStG nicht als unionsrechtswidrig einzustufen ist bzw. im Falle eines Vertragsverletzungsverfahrens zu keiner Beanstandung führen würde?

16. Hat die Bundesregierung geprüft, welche Auswirkungen ein Vertragsverletzungsverfahren mit unterstellter Unionsrechtswidrigkeit der Übergangsfrist auf die einzelnen juristischen Personen des öffentlichen Rechts hätte und ob diese rückwirkend Steuernachzahlungen (ggf. § 15a UStG Berichtungen, nachträgliche Umsatzsteuerpflicht vergangener Veranlagungszeiträume etc.) zu befürchten hätten, und wenn ja, welche?

Die Fragen 14 bis 16 werden zusammen beantwortet.

Die Bundesregierung befindet sich insbesondere zu Fragen des europäischen Mehrwertsteuerrechts und der Unionsrechtskonformität des UStG in einem ständigen Austausch mit der Europäischen Kommission. Es ist nicht zu erkennen, dass die Europäische Kommission eine Verlängerung der Übergangsregelung zum Anlass nehmen würde, ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten. Sollte die Europäische Kommission dennoch ein solches Verfahren einleiten, wäre allein die Unionsrechtskonformität des deutschen Rechts Gegenstand des Verfahrens. Auf die einzelnen juristischen Personen des öffentlichen Rechts hätte dies keine unmittelbaren Auswirkungen.

17. Welche Auswirkungen wird die vollständige Einführung des § 2b UStG auf die Haushalte des Bundes, der Bundesländer und der Kommunen haben (bitte tabellarisch auflisten)?

Die finanziellen Auswirkungen lassen sich nicht verlässlich abschätzen.

18. An welcher Stelle wird es aufgrund des § 2b UStG zu einer Mehrbelastung oder einer Minderbelastung des Bundes, der Länder oder der Kommunen kommen?

Die finanziellen Auswirkungen lassen sich nicht verlässlich abschätzen.

19. Hat die Bundesregierung geprüft, wie hoch der zusätzliche Verwaltungsaufwand durch die Einführung des § 2b UStG im Jahr 2027 sein wird und inwiefern sich die Höhe von der ursprünglichen Berechnung bei Einführung des § 2b UStG unterscheidet, und wie ist hiervon die Bundesverwaltung betroffen?

Ausweislich des Gesetzesentwurfes der Bundesregierung zum Entwurf eines Jahressteuergesetzes 2024 erwartet die Bundesregierung keinen zusätzlichen Verwaltungsaufwand durch die Verlängerung der Übergangsfrist.

20. Sind im Rahmen der Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen für den § 2b UStG steuerpflichtige Sachverhalte bekannt geworden, die bereits nach bisheriger Rechtslage erklärungs pflichtig gewesen wären und folglich nun nacherklärungspflichtig sind?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine Informationen vor.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.