

19. Keine steuerlichen Privilegien für Betriebe der öffentlichen Hand

Die Steuerverwaltung besteuert nicht alle wirtschaftlichen Leistungen der öffentlichen Hand.

Gesetze und Verwaltungsanweisungen stehen zum Teil im Widerspruch zueinander und sind mit dem Gemeinschaftsrecht nicht vereinbar. Rechtssicherheit ist nicht gegeben. Das Finanzministerium ist daher aufgefordert, sich auf Bund-/Länder-Ebene für klare rechtliche Grundlagen einzusetzen.

Die Finanzämter prüfen die vorgelegten Unterlagen der öffentlichen Hand nicht genug. Sie müssen zudem weitere Informationen einfordern.

19.1 Wann muss die öffentliche Hand Steuern zahlen?

Juristische Personen des öffentlichen Rechts (jPöR) werden nicht besteuert, soweit sie hoheitlich tätig werden. Handeln jPöR aber wie private Unternehmer am Markt, werden sie insoweit steuerpflichtig. Die Gründe sind einleuchtend:

- Private Unternehmer dürfen im Wettbewerb nicht benachteiligt werden. Dies wäre aber der Fall, wenn nur sie Steuern zahlen müssten und die jPöR nicht.
- Die Steuereinnahmen fließen der öffentlichen Hand zu. Dabei werden die Steuereinnahmen auf die Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden verteilt. Die Steuern, die einzelne jPöR zahlen, bleiben also nicht bei ihnen, sondern werden auf die verschiedenen Gebietskörperschaften verteilt. Diese sollen keine Nachteile dadurch erleiden, dass statt eines privaten Unternehmers eine jPöR tätig wird.
- Würden jPöR vollständig von der Steuer freigestellt, könnten sie private Unternehmen verdrängen. Dies würde das Steueraufkommen verringern.

19.2 Wie sehen die steuerlichen Regelungen aus?

Nationale Gesetze und Verwaltungsanweisungen stehen zum Teil im Widerspruch zueinander. Einige sind nicht mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar. Hier müssen eindeutige, gemeinschaftsrechtskonforme Regelungen geschaffen werden.

Grundsätzlich gilt: Sind jPöR unternehmerisch tätig, werden sie insoweit körperschaft- und umsatzsteuerpflichtig. Das sind sie dann, wenn ein Be-

trieb gewerblicher Art (BgA) vorliegt.¹ Das ist der Fall, wenn Folgendes erfüllt ist:²

- Es muss eine Einrichtung mit einer gewissen Selbstständigkeit bestehen.
- Die Tätigkeit muss nachhaltig und innerhalb der Gesamtbetätigung wirtschaftlich herausgehoben sein.
- Es muss die Absicht bestehen, Einnahmen zu erzielen.
- Es darf sich nicht um Land- und Forstwirtschaft oder hoheitliche Tätigkeit handeln.

Hierzu gibt es weitere, aber widersprüchliche Regelungen und damit Handlungsbedarf:

- Umsatzgrenze: Ein BgA liegt nach Auffassung der Steuerverwaltung nur dann vor, wenn Umsätze von mehr als 30.678 € erzielt werden.³ Diese Umsatzgrenze widerspricht sowohl dem nationalen als auch dem Gemeinschaftsrecht.
- Beistandsleistungen: Wird eine jPöR für eine andere jPöR tätig, handelt es sich um Beistandsleistungen. Diese sind zu besteuern, wenn sie wettbewerbsrelevant sind. Die Steuerverwaltung sieht jedoch davon ab, wenn solche Leistungen für den hoheitlichen Bereich erbracht werden. Das Gemeinschaftsrecht kennt aber einen solchen Unterschied nicht.
- Vermögensverwaltung von jPöR: Diese ist nach Gemeinschaftsrecht umsatzsteuerbar. Das nationale Umsatzsteuerrecht legt jedoch das Gegenteil fest.⁴ Es widerspricht damit dem Gemeinschaftsrecht. Die jPöR können sich zurzeit aussuchen, nach welchem Recht sie besteuert werden wollen.
- Unternehmenseinheit: Nach Bundes- bzw. Ländererlassen werden weder das Land Schleswig-Holstein noch der Bund als einheitliche Unternehmer geführt. Dies widerspricht dem Grundsatz der Unternehmenseinheit.⁵
- Kirchen: Den Kirchen und kirchlichen Einrichtungen hat die Steuerverwaltung einen Sonderstatus zugebilligt. Der von den Kirchen beanspruchte Verkündungsauftrag darf das Besteuerungsverfahren nicht behindern. Nicht die Kirchen, sondern die Finanzämter bestimmen Art und Umfang der Ermittlungen.⁶

¹ § 1 Abs. 1 Nr. 6 Körperschaftsteuergesetz (KStG), § 2 Abs. 3 S. 1 Umsatzsteuergesetz (UStG).

² § 4 Abs. 1 und 5 KStG.

³ R 6 Abs. 5 Körperschaftsteuer-Richtlinien (KStR).

⁴ § 2 Abs. 3 Satz 1 UStG.

⁵ § 2 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Abs. 3 UStG.

⁶ § 88 Abgabenordnung (AO).

- Arbeitsbetriebe von Straf- und Untersuchungshaftanstalten: Deren Leistungen besteuert die Steuerverwaltung nicht.¹ Dies ist nicht nachvollziehbar, da sie mit ihren Produkten im Wettbewerb zu privaten Unternehmen stehen.

Die bestehenden Regelungen sind klarer zu fassen. Der Bundesrechnungshof und andere Landesrechnungshöfe haben dies mehrfach gefordert.² Bisher sind jedoch sämtliche Bemühungen gescheitert. Im Oktober 2010 haben die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder erneut eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Diese soll Vorschläge zur künftigen umsatzsteuerlichen Behandlung der öffentlichen Hand entwickeln. Ergebnisse sollen im Sommer 2012 vorliegen. Sie sollten umgehend in EU-konformen Gesetzen verankert werden, um in diesem Bereich endlich Rechtssicherheit zu schaffen.

19.3 **Wie gehen die Finanzämter mit Betrieben gewerblicher Art um?**

Es ist nicht sichergestellt, dass alle BgA in Schleswig-Holstein steuerlich erfasst sind. Die Finanzämter müssen daher ihre Kontrollmöglichkeiten ausschöpfen und Sachverhalte bereits im Innendienst umfassend ermitteln. Zudem sollten für alle BgA zumindest Gewinnermittlungen angefordert werden. Nur so können Umsätze bzw. Gewinne ordnungsgemäß besteuert werden.

Das **Finanzministerium** weist darauf hin, dass es angesichts der knappen Personalressourcen erforderlich sein könne, die Ermittlungen angemessen zu begrenzen.

Für den **LRH** ist dies aber kein Grund, Ungereimtheiten nicht nachzugehen. Ein Mindestmaß an Prüfung durch die Finanzämter muss stets sichergestellt sein.

Die BgA-Steuerfälle sollten auf einige wenige Bearbeiter und Betriebsprüfer konzentriert werden. Denn das Rechtsgebiet ist kompliziert und erfordert Spezialwissen. Die Zuständigen sollten geschult werden.

Das **Finanzministerium** wird eine Konzentration der BgA-Steuerfälle nochmals eingehend prüfen.

19.4 **Was sollte das Land tun?**

Das Land hat keinen Überblick über Zahl und Tätigkeiten seiner eigenen BgA. Es sollte hierfür eine zentrale Stelle einrichten. Nur so können alle

¹ H 10 (Arbeitsbetriebe von Straf- und Untersuchungshaftanstalten) Körperschaftsteuer-Hinweise (KStH).

² Vgl. z. B. Bericht des BRH nach § 99 BHO vom 02.11.2004, Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, Jahresbericht 2010, Tz. 699 ff. oder Niedersächsischer Landesrechnungshof, Jahresbericht 2011, S. 72 ff.

steuerlichen Konsequenzen rechtzeitig gezogen und damit unnötige Steuernachforderungen vermieden werden.

Das **Finanzministerium** lehnt eine solche zentrale Stelle ab. Es käme dadurch zu Doppelarbeiten bei dieser Stelle und den Finanzämtern.

Der **LRH** teilt diese Auffassung nicht. Es sollte dem Land wichtig sein, einen Überblick über seine wirtschaftlichen und umsatzsteuerrelevanten Tätigkeiten zu haben. Nur so kann es ordnungsgemäße Steuererklärungen erstellen. Dies ist nicht Aufgabe der Finanzämter. Doppelarbeiten sind somit nicht erkennbar.

Auch zukünftig werden neue BgA entstehen. Es ist daher unerlässlich, dass die dort zuständigen Personen steuerliche Kenntnisse oder zumindest Problembewusstsein besitzen. Die Steuerverwaltung kann angesichts der Vielzahl der jPöR im Land die nötige Aufklärungsarbeit nicht allein leisten. Das Finanzministerium und betroffene Ministerien sollten durch geeignete Maßnahmen diese unterstützen.

Das **Finanzministerium** sieht einen ersten Schritt darin, eine entsprechende Broschüre herauszugeben.