

Hausvogteiplatz 1
10117 Berlin

Deutscher Städtetag · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

Per Mail an: poststelle@bmf.bund.de

Bundesministerium der Finanzen
Referate IV C 2 und III C 2
11016 Berlin

14.01.2016

Telefon +49 30 37711-0
Durchwahl 37711- 720
Telefax +49 30 37711- 209

E-Mail

stefan.ronnecker@staedtetag.de

Bearbeitet von
Dr. Stefan Ronnecker

Aktenzeichen
20.42.00 D

Ertrag- und umsatzsteuerliche Fragestellungen im Zusammenhang mit der Flüchtlingsversorgung in kommunalen Notunterkünften

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Unterbringung von Flüchtlingen stellt die Kommunen gegenwärtig vor große finanzielle und administrative Herausforderungen. Notquartiere müssen entsprechend dem tagesaktuellen Bedarf oft sehr kurzfristig bereitgestellt werden. Zu diesem Zweck werden regelmäßig öffentliche Gebäude unterschiedlichster Nutzungsart beschlagnahmt und für die zu versorgenden Flüchtlinge hergerichtet. Auf mögliche steuerliche Folgewirkungen dieser Notfallmaßnahmen kann dabei in aller Regel keine Rücksicht genommen werden.

Die Finanzverwaltung hat auf diese Sondersituation bereits mit vier Anwendungsschreiben reagiert:

- BMF-Schreiben vom 20.11.2014 – IV C 2 – S 2730/0-01.
- BMF-Schreiben vom 22.9.2015 – IV C 4 – S 2223/07/0015:015.
- Bayerisches Landesamt für Steuern, Vfg. vom 11.2.2015 – S 7168.1.1-7/9 St 33.
- Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg, Schreiben vom 30.12.2015 – 3-S710.6/165 – „Ertragsteuerliche Folgen der vorübergehenden Nutzung von Wirtschaftsgütern eines BgA für die Unterbringung von Flüchtlingen“.

Daneben hat die Freie Hansestadt Bremen (Senatorin für Finanzen) für die mit Fragen der Flüchtlingsunterbringung befassten nachgeordneten Dienststellen eine Handlungshilfe erlassen, die mit der Finanzverwaltung Bremens abgestimmt ist:

- Senatorin für Finanzen (FHB), „Hinweise zur steuerlichen Behandlung der Flüchtlingsunterbringung bei angemieteten Objekten / Objekten, die der unternehmerische Bereich der FHB überlässt“, Merkblatt vom 20.10.2015.

Aus kommunaler Sicht bestehen jedoch weitere dringliche Klarstellungs- und Handlungsbedarfe, für die eine der aktuellen Situation angemessene steuerliche Verwaltungslösung zu entwickeln ist. Wir bitten insbesondere die nachstehenden Problemstellungen ins Blickfeld zu nehmen:

1. Flüchtlingsunterbringung in Einrichtungen eines BgA darf nicht zur Entnahmebesteuerung / Beendigung des BgA oder zu einer Definitivbelastung durch vGA-Ansatz führen.

Die Flüchtlingsversorgung wird im BMF-Schreiben vom 20.11.2014 als hoheitliche Tätigkeit charakterisiert. Die temporäre Nutzung von Grundstücken/Gebäuden als Notunterkunft, die zum Betriebsvermögen eines BgA gehören, kann daher bei entsprechender Verwendungsdauer die Frage begründen, ob die temporäre hoheitliche Nutzung zur Auflösung des BgA (bzw. ggf. auch zur Überführung des Wirtschaftsguts in das Hoheitsvermögen) führt. Die Kommunen erwarten eine Klarstellung, dass auch die längerfristige Zwischennutzung eines BgA-Grundstücks als Notquartier keine Versteuerung etwaiger stiller Reserven auslösen wird, soweit die Umstände des Einzelfalls erkennen lassen, dass die BgA-Nutzung zu einem späteren Zeitpunkt wieder aufgenommen wird. Dies dürfte etwa bei Sport- und Lagerhallen auch regelmäßig außer Frage stehen.

Bei den oft sehr kurzfristig erfolgten Beschlagnahmungen von Gebäuden sind aufgrund unzureichender organisatorischer Kapazitäten in etlichen Fällen vorab keine oder nur unzureichend passgenaue Entgeltvereinbarungen zwischen dem BgA und den für die Flüchtlingsunterbringung zuständigen kommunalen Sozialbehörden getroffen worden. Wir bitten daher um Klarstellung, dass daraus resultierende verdeckte Gewinnausschüttungen (vGA) als privilegierte Dauerverlustgeschäfte i.S.d. § 8 Abs. 7 Satz 2 KStG gelten können (sozialpolitische Motivation des Dauerverlustgeschäfts). Zumindest darf es mit Blick auf den Notfallcharakter der Maßnahmen im Ergebnis nicht zu einer Definitivbelastung mit Körperschaftsteuer (Gewinnaufschlag) oder Kapitalertragsteuer kommen.

Das o.g. Schreiben des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft des Landes Baden-Württemberg zeigt für diesen (ertragsteuerlichen) Problembereich einen geeigneten Lösungsansatz auf. Allerdings müsste ein BMF-Schreiben zu einer solchen ertragsteuerlichen Lösung auch die umsatzsteuerlichen Folgewirkungen mit in den Blick nehmen.

2. Bei Neuinvestitionen in Gebäude, die vorübergehend (auch erstmalig) als Flüchtlingsunterkunft, anschließend aber (wieder) wirtschaftlich genutzt werden, sollen keine Nachteile für den Vorsteuerabzug entstehen.

Als Notunterkünfte kommen naturgemäß vor allem leerstehende Gebäude in Betracht. Daher werden häufig gerade erst fertiggestellte Neubauten für die Flüchtlingsunterbringung beschlagnahmt (z.B. neu errichtete Kongressgebäude). Die temporäre Nutzung als hoheitliche und damit nicht-wirtschaftliche Notunterkunft darf in diesen Fällen nicht zum Untergang des Vorsteuerabzugs für das Investitionsgut führen. Es muss eine klarstellende Regelung zur Verwendungsabsicht gefunden werden, die eine Zuordnung des Wirtschaftsguts zum wirtschaftlichen Betätigungsbereich ermöglicht und einen (zumindest anteiligen) Vorsteuerabzug entsprechend der späteren wirtschaftlichen Nutzung ermöglicht. Damit soll nicht in Frage gestellt werden, dass während der nichtunternehmerischen Nutzung bzw. für die hierfür anfallenden Kosten kein Vorsteuerabzug möglich ist.

3. Die Anmietung privater vorsteuerverhafteter Grundstücke durch jPdöR darf nicht durch Vorsteuerauschluss beim privaten Vermieter erschwert werden.

In der Praxis scheitert die Anmietung von Räumlichkeiten durch die Kommunen bei privaten Vermietern oftmals an dem Umstand, dass der Vermieter bei Vertragslaufzeiten über sechs Monaten keine Option auf Verzicht auf die Steuerbefreiung ausüben kann.

Aus kommunaler Sicht wäre daher eine Klarstellung wünschenswert, dass die temporäre Anmietung von Grundstücken für Zwecke der temporären Flüchtlingsunterbringung auch dann als kurzfristige Grundstücksüberlassung mit dem Recht auf Vorsteuerabzug angesehen werden kann, wenn die Vertragsdauer mehr als sechs Monate beträgt. Eine temporäre Nutzungsabsicht könnte beispielsweise immer dann angenommen werden, wenn das Grundstück nach den Umständen des Einzelfalls nicht für eine langfristige Wohnnutzung ausgelegt ist (z.B. bei einem Lager-, Büro- oder Hotelkomplex).

4. Personalgestellungen eines BgA an den Hoheitsbereich einer anderen jPdöR für Aufgaben der Flüchtlingsversorgung dürfen keine Umsatzsteuerbelastung nach sich ziehen.

Die temporäre Personalgestellung aus einem BgA an den hoheitlichen Aufgabenbereich (Flüchtlingsversorgung) einer anderen jPdöR (gegen Kostenerstattung) führt nach allgemeinen Grundsätzen (Abschnitt 2.11 Abs. 15, Bsp. 6 UStAE) zu einer steuerbaren Leistung im Rahmen des BgA, wenn die Personalkostenerstattung unmittelbar dem BgA zufließt. Nichtsteuerbar sind grundsätzlich nur Personalgestellungen aus dem Hoheitsbereich einer jPdöR an den Hoheitsbereich einer anderen jPdöR.

Nach allgemeinen Grundsätzen kann daher im eingangs beschriebenen Fall eine Personalgestellung nur dann ohne Umsatzsteuerbelastung vollzogen werden, wenn die Bediensteten zunächst in den Hoheitsbereich der entsendenden jPdöR zurückberufen werden und dann von dort aus an die andere jPdöR abgestellt werden, so dass auch der Erstattungsbetrag dem Hoheitsbereich zufließt.

Diese steuerneutrale Lösungsvariante ist jedoch nicht praktikabel. Die Zuweisung von Mitarbeitern an BgA (etwa bei Ärzten eines kommunalen Klinikums) gründet regelmäßig auf arbeitsrechtlichen Vereinbarungen. Die betreffenden Mitarbeiter sind in der Regel auch aus guten Gründen nicht bereit, auf die in ihren Arbeitsverträgen vereinbarte Zuweisung an den BgA-Bereich zu verzichten. Für den Bereich der temporären Flüchtlingsversorgung werden deshalb nur solange Mitarbeiter aus BgA-Bereichen zu gewinnen sein, wie deren arbeitsvertragliche Zuweisung an den BgA-Bereich hiervon unberührt bleibt.

Wir bitten daher um eine Regelung, dass in den v.g. – auf die temporäre Flüchtlingsversorgung beschränkten – Fällen auch rein fiktive Rückberufungen an den Hoheitsbereich umsatzsteuerlich neutral behandelt werden können.

Bei Personalgestellungen von gemeinnützigen BgA sind zudem die Ausführungen unter nachstehendem Punkt 5 analog zu beachten. Entsprechende Personalgestellungen dürfen nicht zur Aberkennung der Gemeinnützigkeit führen.

5. Die temporäre Unterbringung von Flüchtlingen in steuerbegünstigten Einrichtungen darf nicht zu einer Gefährdung der Steuerbegünstigungen der Einrichtungen führen.

Erbringen gemeinnützige kommunale Eigengesellschaften und BgA im Rahmen der Flüchtlingsversorgung Leistungen an ihre jeweiligen Trägerkörperschaften ohne hierfür ein „marktangemessenes“ Entgelt zu verlangen, so ist hierin nach allgemeinen ertragsteuerlichen Grundsätzen eine verdeckte Gewinnausschüttung zu sehen, die wiederum eine sog. Mittelfehlverwendung darstellt und zum Verlust der Gemeinnützigkeit führt. Entsprechende Fälle sind im Rahmen des Krisenmanagements bereits vorgekommen.

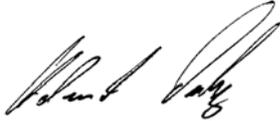
Im BMF-Schreiben vom 22.9.2015 heißt es hierzu: "Werden vorhandene Mittel anderen steuerbegünstigten Körperschaften, die z.B. mildtätige Zwecke verfolgen, die im unmittelbaren Zusammen-

hang mit der Unterstützung von Flüchtlingen stehen, oder an eine inländische jPdöR bzw. an eine inländische öffentliche Dienststelle zu diesem Zweck weitergeleitet, ist dies nach § 58 Nr. 2 AO unschädlich für die Steuerbegünstigung der Körperschaft."

Der Begriff "vorhandene Mittel" wird jedoch nach unseren Recherchen von Teilen der Finanzverwaltung eng ausgelegt und auf Geldmittel reduziert. Sachmittel seien demnach von der Regelung nicht erfasst. Wir bitten um eine Regelung, nach der die vorstehende Regelung neben den Geld- auch die Sachmittel umfasst.

Wir haben uns in diesem Schreiben bewusst auf die vorrangige Darstellung unserer Regelungsziele beschränkt, da bei den geschilderten Problemlagen oft mehrere Lösungsansätze vertretbar erscheinen. Für eine Erörterung der vorstehenden Problemfälle aus dem Bereich der Flüchtlingsversorgung sowie auch etwaiger Lösungsvorschläge stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Helmut Dedy', written in a cursive style.

Helmut Dedy