

220/0064/2023

Sachbearbeiter: Abteilung 220
 Birgit Keller
 Az: 220 kel
 Datum: 09.11.2023

Beratungsfolge	Sitzungstermin	Zuständigkeit	Abstimmung
Magistrat	07.11.2023	Vorberatung	
Stadtverordnetenversammlung		Entscheidung	

Öffentliche-rechtliche Vereinbarung über die Durchführung einzelner Aufgaben durch die Städte und Gemeinden für den ZAW (Zweckverband Abfall- und Wertstoffsammlung für den Landkreis Darmstadt-Dieburg)

Beschlussvorschlag:

Option 1

Punkt1.1

Die öffentliche-rechtliche Vereinbarung zwischen dem Zweckverband Abfall- und Wertstoffeinsammlung für den Landkreis Darmstadt-Dieburg (ZAW) und der Stadt Groß-Umstadt, mit dem Beschluss der Stadtverordnetenversammlung mit Sitzung am 20.10.2022 (Niederschrift zur Sitzung StV/014/2022 siehe Anlage) wird zurückgenommen.

Punkt 1.2

Zur Vermeidung von umsatzsteuerlichem Mehraufwand infolge des (für juristische Personen des öffentlichen Rechts geschaffenen) § 2b UStG sind auch die zwischen dem ZAW und den verbandsangehörigen Kommunen bestehenden Regelungen der Zuständigkeiten und Betätigungen im Rahmen von öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen neu festzulegen.

Dem Abschluss der in der Anlage beigefügten öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zwischen dem ZAW und der Stadt Groß-Umstadt wird zugestimmt.

Option 2

Die bisherige öffentliche-rechtliche Vereinbarung zwischen dem Zweckverband Abfall- und Wertstoffeinsammlung für den Landkreis Darmstadt-Dieburg (ZAW) und der Stadt Groß-Umstadt, mit dem Beschluss der Stadtverordnetenversammlung mit Sitzung am 20.10.2022 (Niederschrift zur Sitzung StV/014/2022) bleibt bestehen.

Durch Änderung im Umsatzsteuerrecht müssen dann zukünftig 19 % MwSt auf Personalkosten des Wertstoffhofes und rückwirkend zum 01.01.2023 erhoben und gezahlt werden. Laut der beigefügten Ergebnisrechnung von 2009 bis 2022 (ZAW Schreiben vom 18.08.2022) würde eine MwSt-Nachzahlung in Höhe von rund 270 t€ (je anteilig der 3 beteiligten Kommunen Otzberg, Dieburg und Groß-Umstadt) anfallen.

Empfehlung:

Die Fachabteilung 220 – Grün, Umwelt und Klima, empfiehlt die Option 1, um umsatzsteuerlichen Mehraufwand infolge des § 2b UStG zu vermeiden.

Begründung:

Zu Option 1

Punkt 1.1

Der Beschluss vom 20.10.2022 Vorlage 220/0042/2022 zur öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zwischen dem Zweckverband Abfall- und Wertstoffeinsammlung wird durch den neuen Beschluss Punkt 1.2 ersetzt.

Punkt 1.2

Spätestens seit dem 01.01.2023 unterliegen alle Leistungsbeziehungen zwischen dem ZAW und seinen Mitgliedskommunen grundsätzlich dem neuen Umsatzsteuerrecht (§ 2b UStG), weil der ZAW die Optierung zum seitherigen Steuerrecht widerrufen hat. Hieraus können umsatzsteuerliche Mehrbelastungen resultieren, wenn die nachfolgend angesprochenen seitherigen öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen (örV) zwischen dem Verband und den Kommunen unverändert aufrechterhalten werden.

Aufgaben der Abfallwirtschaft sind - wie alle kommunalen Pflichtaufgaben - in sinnvoll abgrenzbaren Teilen übertragbar, vgl. auch § 4 HAKrWG. Aufgrund der örtlichen Nähe bietet es sich weiterhin an, dass die Kommunen und Mitglieder einzelne Teilaufgaben der Abfallwirtschaft operativ unmittelbar erbringen (s. Anlage 2). Für die Stadt Groß-Umstadt sind das folgende Teilaufgaben:

- Behälterbewirtschaftung (ohne Einziehung der entspr. Gebühren) § 1 b)
- Abfallberatung § 1 b)
- Verteilung der Abfallkalender § 1 c)
- Einsammeln und Befördern von wildem Müll § 1 e)

Jüngste steuerliche Entwicklung

In steuerlicher Hinsicht hat die OFD Frankfurt mit Verfügung vom 04.02.2022 (Anlage 3) die Auffassung vertreten, dass es auf eine Unterscheidung zwischen delegierender Aufgabenübertragung und mandatierender Aufgabendurchführung nicht ankomme. Daher wurde zunächst eine Aufgabendelegation als zum damaligen Einschätzungsstand steuerlich sicherste Strukturierung gesehen.

Jedoch hat das RP Darmstadt dies in technischer Hinsicht inzwischen für unzulässig angesehen; vielmehr müsse dazu die ZAW-Verbandssatzung so angepasst werden, dass die hier in Rede stehenden Aufgaben bei den Kommunen verbleiben würden und die übrigen Aufgaben und Betätigungen der Abfallwirtschaft als Verbandszweck definiert werden. Damit entsteht jedoch das Problem, dass der Verband die Betätigungen der Kommunen mangels eigener Zuständigkeit nicht über seine Gebühren finanzieren könnte und die Kommunen eine eigene Gebührenkompetenz für die wenigen Nebenleistungen aufzubauen hätten.

Das Finanzministerium Baden-Württemberg (statt aller) hat sich obiger steuerlicher Auffassung angeschlossen, geht aber grundsätzlich davon aus, dass es bei einer Aufgabendelegation (= „delegierend“), die nur auf juristische Personen des öffentlichen Rechts möglich ist, schon nicht zu einer Wettbewerbsverzerrung kommen könne (vgl. zuletzt Rundschreiben vom 18.11.2022 (Anlage 4)).

Mit dem Rundschreiben des Finanzministeriums Baden-Württemberg und einem Erlass aus Bayern vom 18.06.2021 (Anlage 5) ist nunmehr geklärt, dass auch bei einer öffentlich-rechtlichen Aufgabendurchführung mit Kostenerstattung (= „mandatierend“), dann keine für die Umsatzsteuerpflichtigkeit erforderliche Wettbewerbsverzerrung gegeben ist, wenn die konkrete Leistung überhaupt nur durch eine andere juristische Person des öffentlichen Rechts erbracht werden darf. Dies ist vorliegend der Fall:

- Die Festsetzung einer Gebühr (Gebühreneinzug für BASK/WSH) setzt eine Behördeneigenschaft voraus, da nur diese Verwaltungsakte erlassen können.
- Die Abfallberatung ist zum einen hoheitliche Pflichtaufgabe, die daraus folgende Bewirtschaftung der Behälter setzt nicht nur die technische Leistung um, sondern die behördliche Entscheidung, welches Volumen an Abfallbehältern auf einem Grundstück vorgehalten werden muss. Folglich ist auch vorliegend die Behördeneigenschaft der Kommunen maßgeblich.
- Die amtliche Verteilung der Abfallkalender beinhaltet ebenfalls nicht nur die physische Verteilung, sondern ist zugleich Teil der hoheitlich zu erbringenden Abfallberatung, indem auf die zu trennenden Fraktionen und Andienungspflichten hingewiesen wird.
- Gleiches gilt für die Entscheidung, wie die Weihnachtsbaumabfuhr zu organisieren ist, wer daran Teilhabe hat und insbesondere, wann und wie dazu der öffentliche Straßenraum der Kommune genutzt werden darf.
- Ebenso ist bei dem Zusammentragen von Wildem Müll zu erfassen, ob der Verursacher ermittelt werden kann und ob es sich tatsächlich um Wilden Müll im Sinne des Gesetzes in der Zuständigkeit von Kommune bzw. Verband handelt.

Daher ist angesichts der konkreten Situation eine Behördeneigenschaft mindestens auch immer erforderlich. Das Finanzministerium Baden-Württemberg formuliert dies in dem angesprochenen Rundschreiben für die Tätigkeiten eines Verbandes für seine Mitglieder wie folgt:

„Dies gilt insbesondere, weil immer ein Teil der übertragenen Aufgaben aufgrund gesetzlicher Bestimmungen nur von juristischen Personen des öffentlichen Rechts erbracht werden dürfen. Im Ergebnis wäre die übertragende Kommune deshalb aus Rechtsgründen gehindert, ein (potentiell) konkurrierendes Angebot zur Übernahme der gesamten Aufgaben eines Gemeindeverwaltungsverbands von einem privatrechtlichen Wirtschaftsteilnehmer (beispielsweise einem Büroserviceunternehmen) anzunehmen, weil ein Teil der Aufgaben gar nicht auf einen privatrechtlichen Wirtschaftsteilnehmer übertragen werden könnte. Die Aufspaltung der Tätigkeiten und Vergabe einzelner übertragbarer Aufgaben auf einen privatrechtlichen Wirtschaftsteilnehmer würde aus Sicht des Durchschnittsverbrauchers (vorliegend der jeweiligen Mitgliedsgemeinde) nicht dieselben Bedürfnisse befriedigen.

Die Unterschiede in den Rahmenbedingungen sind von solcher Art und solchem Gewicht, dass sie einen maßgeblichen (das heißt bestimmenden) Einfluss auf die Entscheidung haben, die Leistung nicht von einem privatrechtlichen Wettbewerber, sondern nur von einer juristischen Person des öffentlichen Rechts (vorliegend dem Gemeindeverwaltungsverband) beziehen zu können. Eine schädliche Wettbewerbssituation ist demgemäß auszuschließen.“

Dies muss umgekehrt auch dann gelten, wenn Kommunen Leistungen im Auftrag eines Verbandes erbringen.

Mandatierende Aufgabenübertragung und Zusammenfassung von Vereinbarungen

Es ist nunmehr vorgesehen, eine mandatierende Aufgabenübertragung (d.h. „im Auftrag des ZAW“) - zurück - auf die nach Gesetz ursprünglich pflichtigen Kommunen vorzunehmen.

Inhaltlich muss es sich um eine langfristige Aufgabenübertragung handeln, wie dies nach § 2b UStG erforderlich ist. Zur steuerlichen Absicherung ist daher eine möglichst lange Laufzeit festzulegen. Eine Mindestlaufzeit zur steuerlichen Anerkennung ist bisher nicht bekannt.

Die einzelnen Mitglieder im Verband können (wie in der vorherigen Beschlussfassung vom 14.06.2022) jederzeit entscheiden, ob sie - soweit nicht mehr gewollt - Aufhebungsbeschlüsse für einzelne Teilleistungen fassen. Zusätzlich ist jeweils ein mehrheitlicher Beschluss der ZAW Verbandsversammlung notwendig.

Im Zuge der Überarbeitung wurde die Gelegenheit genutzt, die bisherige örV zu modernisieren und weitere diesbezüglich vorhandene Vereinbarungen (Bauabfallsammelstellen (BAS), Verteilung Abfallkalender) hier zusammenzuführen.

Der konkrete Inhalt der BAS-Vereinbarungen (inkl. der Nachträge) sowie der Vereinbarung zur Verteilung der Abfallkalender sind nun in der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung enthalten. Weiterhin erfolgt bezüglich verschiedener Erstattungen nunmehr ein Verweis auf den Wirtschaftsplan (Satzungsteil) des ZAW, um bei erforderlichen wirtschaftlichen Anpassungen nicht jeweils Nachträge zu den einzelnen örV auf den Weg bringen zu müssen, sondern diese mit dem Wirtschaftsplan beschließen zu lassen. Erstmals werden die Erstattungen im Satzungsteil des ZAW Wirtschaftsplanes 2024 (s. Entwurf Anlage 6) ausgewiesen.

Bis dahin gelten die zuletzt vereinbarten Werte.

Vorsorglich dessen, dass trotz dieser öffentlich-rechtlichen Vereinbarung Leistungen umsatzsteuerpflichtig würden, wurde im Satzungsteil § 6 Abs. 6 des Wirtschaftsplanes ein steuerlicher Hinweis aufgenommen.

Anlagen:

- Anlage 1: Öffentlich-rechtliche Vereinbarung zwischen dem ZAW und Ihrer Kommune
- Anlage 2: Übersicht der jeweiligen kommunalen Leistungen in den einzelnen Kommunen
- Anlage 3: Verfügung OFD vom 04.02.2022
- Anlage 4: Rundschreiben FinMin B.W. vom 18.11.2022
- Anlage 5: Bayerisches Landesamt für Steuern vom 18.06.2021
- Anlage 6: Entwurf des ZAW Wirtschaftsplanes (Satzungsteil) 2024
- Anlage 7: BAS-Vereinbarungen
- Anlage 8: Vereinbarung Verteilung Abfallkalender