



Der Bürgermeister

Öffentliche Beschlussvorlage 229/2011

Dezernat III, gez. Dr. Robers

Federführung:

51-Bildung und Freizeit

Produkt:

51.30 Städt. Sport- u. Freizeiteinricht., Sportförderung

Datum:

02.12.2011

Beratungsfolge:	Sitzungsdatum:	
Ausschuss für Kultur, Schule und Sport	13.12.2011	Entscheidung
Rat der Stadt Coesfeld	22.12.2011	Entscheidung

Betrieb gewerblicher Art (BgA) Sportstätten

Beschlussvorschlag:

(1) Die Verwaltung wird beauftragt, alle notwendigen Schritte zu veranlassen, damit die in Anlage 1 aufgeführten bisher dauerhaft dem Hoheitsvermögen der Stadt Coesfeld zugeordneten Sportstätten zum 01.01.2012 einem zusammengefassten „Betrieb gewerblicher Art (BgA) Sportstätten“ im Sinne des § 1 Abs.1 Nr. 6 in Verbindung mit § 4 Abs.1 KStG übertragen und zur Förderung des Sports im Sinne des § 52 Abs.2 Nr. 21 AO betrieben werden.

(2) Die in Anlage 2 beigefügte „Nutzungs- und Entgeltordnung der Stadt Coesfeld über die Nutzung der zum Betrieb gewerblicher Art Sportstätten gehörenden Sportanlagen und über die Erhebung von Entgelten“ wird zum 01.01.2012 erlassen.

Sachverhalt:

Der Rat und die Verwaltung der Stadt Coesfeld haben seit Mitte 2010 alle Produkte des Haushalts zwecks Kosteneinsparung bzw. Einnahmeverbesserung auf dem Prüfstand gestellt. Auch im Sportbereich sind mögliche Konsolidierungsmaßnahmen beraten worden (siehe Vorlage 338/2010). Zuvor ist schon in 2007 zur Kostensenkung die Übertragung von Platzwartaufgaben an den Freisportanlagen auf die nutzenden Vereine und in 2011 die erste komplette Übertragung einer Sportanlage (einschl. Bewirtschaftung des Umkleidegebäudes) erfolgt. Zur weiteren Kostenreduzierung hat der Rat die Verwaltung beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem Stadtsportring Coesfeld e.V. und den Sportvereinen ein Konzept zur Kostensenkung im Sportbereich (Produkt 51.30) in Höhe von ca. 50.000 € jährlich zu erarbeiten.

Gemeinsam mit dem Stadtsportring und den beteiligten Vereinen wurde in der Folgezeit daran gearbeitet, einen Konsolidierungsbeitrag durch das Erheben von Nutzungsentgelten für Sportstätten, insbesondere Turnhallen, und durch eine damit mögliche Geltendmachung von Vorsteuereffekten zu erzielen. Am 04.05.2011 fand eine gemeinsame Informationsveranstaltung für Vereine, Politik und Verwaltung zur Bildung und Nutzung eines Betriebes gewerblicher Art statt. Anschließend hat die Verwaltung Kontakt mit anderen Kommunen aufgenommen und eine steuerrechtliche Beratung durch das Büro Freckmann und Partner hinzugezogen. Zudem wurde mit den Vereinen und dem Stadtsportring die notwendigen Voraussetzungen und Arbeitsabläufe besprochen und das hiermit vorgeschlagene Modell abgestimmt.

Betrieb gewerblicher Art (BgA)

Es ist beabsichtigt, die unten genannten Sportstätten und die Bäder, soweit sie dem Schul- und Vereinsschwimmen bereitgestellt werden, ab dem 01.01.2012 in der Betriebsform eines BgA im Sinne des § 4 Körperschaftssteuergesetz (KStG) i.V.m. R 6 Körperschaftsteuerrichtlinien (KStR 2004) zu führen. Hierdurch erlangt die Stadt Coesfeld insoweit den Status eines Unternehmers i.S. des § 2 Umsatzsteuergesetz (UStG) und unterliegt daher der Körperschafts-, Gewerbe- und Umsatzsteuer. Ein BgA kann ein Dauerverlustbetrieb sein, so dass weder Körperschafts- noch Gewerbesteuer anfallen. Mit der Umsatzsteuerpflichtigkeit ergibt sich die Möglichkeit, Vorsteuern geltend zu machen. Bei stark defizitären Betrieben ergibt sich dann gegenüber dem Finanzamt in der Regel ein Erstattungsanspruch.

Gemäß § 4 KStG sind BgA einer juristischen Person des öffentlichen Rechts alle Einrichtungen, die einer nachhaltigen wirtschaftliche Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen außerhalb der Land- und Forstwirtschaft dienen und die sich innerhalb der Gesamtbetätigung der juristischen Person wirtschaftlich herausheben. Die Absicht, Gewinne zu erzielen, und die Beteiligung am allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr sind nicht erforderlich.

Das Vorliegen eines BgA hängt also ausschließlich von der Art und dem Umfang der ausgeübten Tätigkeit ab, die in analoger Anwendung des § 14 der Abgabenordnung (AO) keinen vermögensverwaltenden Charakter haben darf. Im Einzelnen verbindet das KStG mit dem BgA das Vorhandensein einer Einrichtung von wirtschaftlicher Bedeutung, die keine vermögensverwaltende Tätigkeit darstellt.

Nach § 4 Abs. 1 KStG i.V.m. R. 6 KStR 2004 und § 8 Abs. 7 KStG müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- selbständige Einrichtung

Eine selbstständige Einrichtung setzt nicht voraus, dass die Tätigkeit im Rahmen einer im Verhältnis zur sonstigen Betätigung verselbstständigten Abteilung ausgeübt wird; sie kann auch innerhalb des allgemeinen Betriebes mit erledigt werden. Eine gewisse organisatorische Trennung und gesonderte Abwicklung ist aber erforderlich. Es soll im Haushalt ein separates Produkt „BgA Sportstätten“ gebildet werden. Auch die Abwicklung wird insoweit separat vorgenommen, als Aktenführung und Buchführung getrennt von den übrigen Produkten erfolgen.

- Nachhaltige wirtschaftliche Bedeutung

Die wirtschaftliche Nachhaltigkeit richtet sich an einer Umsatzgrenze aus. Gemäß R 6 Abs.5 KStR 2004 reicht ein nachhaltiger Jahresumsatz i.S.d. § 1 Abs.1 Nr. 1 UStG von mehr als 30.678 €. In der Regel kann bei diesem Jahresumsatz davon ausgegangen werden, dass die Tätigkeit sich innerhalb der Gesamtbetätigung der juristischen Person des öffentlichen Rechts wirtschaftlich heraushebt. Außerdem muss die Tätigkeit auf Dauer angelegt sein; aufgrund der Bindungsfrist nach § 15 a UStG bedeutet das mindestens 10 Jahre.

- Einnahmen im Leistungsaustausch

Der BgA erzielt Einnahmen im Leistungsaustausch mit Dritten durch die Nutzungsüberlassungen gegen Entgelt. Erforderlich sind Verträge besonderer Art, die über eine bloße Vermietung hinausgehen. Die Absicht zur Erzielung von Einnahmen ist entscheidend.

- Jahresumsatz von über 30.678 € pro Jahr

Bezüglich der Umsatzgrenze von 30.678 € ist zu beachten, dass nur die entgeltliche Überlassung an Vereine und sonstige Dritte in den unternehmerischen Bereich fällt und nur die hieraus erzielten, in vollem Umfange der Umsatzsteuerpflicht unterliegenden Einnahmen für die Umsatzgrenze maßgebend sind.

Die Eigennutzung durch Schulen und sonstige städt. Einrichtungen ist hingegen dem hoheitlichen Bereich zuzuordnen. Diese Nutzung stellt umsatzsteuerrechtlich eine unentgeltliche Wertabgabe dar, die allerdings wie die Entgelte Dritte umsatzsteuerpflichtig wird. (Diese Regelung galt aufgrund einer Änderung zum 01.01.2011 zunächst bis zum 31.12.2010. Aufgrund einer Übergangsregelung gilt sie für bestehende Sportstätten aber weiterhin, somit auch für die der Stadt Coesfeld.)

Rechtsfolge bei einem BgA ist, dass alle Nutzer für die in Anspruch genommene Belegungszeit durch Entgelte/Gebühren belastet werden müssen und alle Rechnungen mit offen ausgewiesener Mehrwertsteuer (19 %) belegt werden.

„BgA Sportstätten“ in Coesfeld

In den „BgA Sportstätten“ der Stadt Coesfeld sollen folgende Sportstätten, einschließlich Umkleiden/Duschen sowie der zugehörigen Anlagen, Betriebsvorrichtungen, Außenanlagen und Stellplätze einbezogen werden:

Turnhallen (TH), einschließlich Umkleiden/Duschen sowie der zugehörigen Anlagen, Betriebsvorrichtungen, Außenanlagen und Stellplätze:

- Dreifachhallen (Halle I und II) Schulzentrum
- Dreifachhalle Pictorius-Berufskolleg (s. u. Hinweis)
- Zweifachhalle am Heriburg-Gymnasium
- TH Freiherr-vom-Stein-Realschule
- TH Maria-Frieden-Schule
- TH Kreuzschule
- TH Lambertischule
- TH Laurentiuschule
- TH Ludgerischule
- TH ehemalige Jakobischule
- TH Fröbelschule
- TH Kardinal-von-Galen-Schule Lette
- Gymnastikraum Martin-Luther-Schule
- Kraftraum Halle I Schulzentrum

Bäder, einschließlich Umkleiden/Duschen:

- COE-Bad (s.u. Hinweis)
- Schwimmhalle Lette (s.u. Hinweis)

Hinweis:

Die Dreifachturnhalle Pictorius-Berufskolleg steht im Eigentum des Kreises Coesfeld und wird von der Stadt zeitweise angemietet. Auch die Schwimmbahnen im Coe-Bad und in der Schwimmhalle Lette werden von der Stadt zeitweise angemietet. Der städtische BgA erstreckt sich auf diese Sportstätten nur insoweit, wie die Kapazitäten von der Stadt angemietet wurden.

Die Sportfreianlagen in der Stadt Coesfeld, also die Sportplätze mit Umkleidegebäuden, sollen nicht einbezogen werden. Seit 2007 bzw. 2011 sind diese in die verstärkte Eigenverantwortlichkeit der nutzenden Vereine gegeben worden, in dem die Platzwartaufgaben

und im Stadion Nord bereits die Bewirtschaftung übertragen wurden. Die erzielten Effekte sind positiv und dienen der Konsolidierung. Würde man diese Sportstätten in den städtischen „BgA Sportstätten“ einbeziehen, müsste die Eigenverantwortlichkeit der Vereine zurückgenommen werden. Außerdem sind die finanziellen Aufwendungen und damit mögliche Vorsteuereffekte wesentlich geringer als im Bereich der Turnhallen und Bäder.

Auf der anderen Seite würde eine Übertragung von Verantwortlichkeiten für die Turnhallen auf die nutzenden Vereine eine enorme Belastung und Verantwortung für die Vereine mit sich bringen, die von den Vereinen kaum zu bewältigen wäre. Weil die Turnhallen wesentlich kostenintensiver sind, kommt hier der mit dem BgA verbundene Vorsteuereffekt umso deutlicher zum Tragen. Mit dem zunehmenden Ganztagsunterricht nimmt außerdem die (grundsätzlich vorrangige) Schulnutzung der Turnhallen zu, was tendenziell gegen eine verstärkte Vereinsverantwortung für Turnhallen spricht. Mit der vorgesehenen Einbeziehung der Turnhallen in den BgA Sportstätten liegt insoweit damit auch eine Entscheidung gegen eine – eher theoretisch denkbare - Übertragung der Turnhallen in die Eigenverantwortung der Vereine.

Nutzungsentgelte:

Für die Nutzung der oben genannten städtischen Sportanlagen sollen Entgelte erhoben werden. Jede Nutzungsstunde ist abzurechnen. Das Entgelt soll je Stunde (60 Minuten) und Nutzungseinheit erhoben werden. Nutzungseinheiten sind einzeln nutzbare Raumeinheiten (also Einfachturnhallen, Gymnastik-, Kraftraum, Teileinheiten bei Mehrfachturnhallen, Schwimmbahn). Aus Vereinfachungsgründen und um den Personal-, Organisations- und Sachaufwand sowohl auf Seiten der Stadt als auch der Nutzer möglichst gering zu halten, ist vorgesehen, ein einheitliches Entgelt je Stunde von 1,45 € pro Einheit zu erheben. Die Festsetzung der Entgelte richtet sich nach der in der Anlage 2 beigefügten Nutzungs- und Entgeltordnung. Dadurch wird eine Einnahme aus Entgelten Dritter von **rd. 40.000 €** pro Jahr erzielt und die Umsatzgrenze von 30.678 € nachhaltig überschritten.

Da die Nutzungsentgelte mit 19 % Umsatzsteuer zu erheben sind, hat das zur Folge, dass die nutzenden Vereine insgesamt mit rd. 48.000 € (40.000 € zzgl. 19 % Mehrwertsteuer) belastet werden. Zusammen mit den Vereinen und dem Stadtsportring wurde mithilfe der Belegungsübersichten ermittelt, in welcher Höhe die Vereine in Zukunft bei gleichbleibender Inanspruchnahme belastet wären. Auf Ebene der Vereine und des Stadtsportringes hat man sich darauf verständigt, die zukünftige finanzielle Belastung auch in die Verteilung der Sportfördermittel einfließen zu lassen.

Auch für die Schulnutzungen (Eigennutzung der Stadt) sind entsprechende Nutzungsentgelte für die Inanspruchnahme der Einheiten zu berechnen. Die Nettoentgelte tauchen als Aufwand in den Produkten 51.21 bis 51.25 und als Ertrag im neu zu schaffenden Produkt „BgA Sportstätten“ auf. Als unentgeltliche Wertabgabe sind für diese Nutzungsentgelte ebenfalls 19 % Mehrwertsteuer an das Finanzamt abzuführen (rd. 9.000 €).

Vorsteuereffekte:

Die vereinnahmten Mehrwertsteuern und die unentgeltliche Wertabgabe sind an das Finanzamt abzuführen. Gleichzeitig können aber die vom BgA Sportstätten geleisteten Vorsteuern gegengerechnet werden. In einem stark defizitären BgA ergibt sich im Saldo dann eine Erstattung, die gegenüber dem Finanzamt geltend gemacht werden kann.

Der im Rahmen eines BgA mögliche Vorsteuerabzug umfasst nahezu sämtliche Betriebs- und Unterhaltungsaufwendungen. Dazu gehören insbesondere Aufwendungen für die

Energieversorgung, die Reinigung, die bauliche Unterhaltung sowie für die Anschaffung von Sportgeräten und sonstigen Betriebseinrichtungen, sofern die Leistungen durch einen Unternehmer erbracht worden sind und dieser eine Rechnung mit ausgewiesener Umsatzsteuer ausgestellt hat. Auch bei Investitionsausgaben kann die Vorsteuer berücksichtigt werden.

In welcher Höhe zukünftig Aufwendungen und Investitionskosten anfallen und Vorsteuer angesetzt werden kann, lässt sich derzeit schwer beziffern. Zur Geltendmachung der Vorsteuern ist eine objektbezogene Zuordnung der Kosten erforderlich. Insbesondere für die Verbrauchserfassungen an den Turnhallen ist es notwendig, Zwischenzähler einzubauen. Deren Anbringung ist aber auch aus Gründen der Kostentransparenz sinnvoll. In der Vergangenheit lagen die erforderlichen Verbrauchszahlen für Turnhallen in der Regel nicht vor, so dass der Aufwand und der sich ergebende Vorsteuereffekt insoweit derzeit nur geschätzt werden kann. Das gilt auch für andere Kostenbereiche. Anhand vorliegender Daten für einzelne Halleneinheiten sind die jährlichen Betriebs- und Bauunterhaltungsaufwendungen grob ermittelt und auf alle Einheiten hochgerechnet worden. Auswirkungen haben dabei auch die in Zukunft zu erwartenden Energiepreissteigerungen, ebenso wie Verbrauchseinsparungen aufgrund durchgeführter Energiesparmaßnahmen.

Auch die Investitionskosten an den Turnhallen schwanken von Jahr zu Jahr. Nachdem die für 2011 ursprünglich geplanten Sanierungsmaßnahmen in Umkleiden und Duschen einiger Turnhallen vor dem Hintergrund des möglichen BgA zurückgestellt wurden, ist im Jahr 2012 vorgesehen, dass in einem Volumen von über 800.000 € Sanierungsmaßnahmen an einer Reihe von Turnhallen erfolgen. Auch in Folgejahren werden – wenn auch wesentlich geringere – Sanierungsmaßnahmen/Investitionen zu erwarten sein. Bezogen auf einen 10 Jahreszeitraum hat die Verwaltung hier ein durchschnittliches jährliches Investitionsvolumen von 140.000 € angenommen.

Insgesamt wurde im Bereich der Turnhallen für die jährlichen Betriebs- und Unterhaltungskosten und die durchschnittlichen Investitionsausgaben vorsichtig ein Betrag von jährlich rd. 460.000,- € angesetzt. Der mögliche Vorsteuerabzug würde sich dann auf rd. 73.500,- €/Jahr belaufen. Hinzu kommt im Bereich der Bäder ein möglicher Vorsteuerabzug von rd. 5.500 €/Jahr, so dass knapp 80.000 € jährlich an Vorsteuer angesetzt werden könnte.

Demgegenüber zu stellen sind die mit den Nutzungsentgelten eingenommene und abzuführende Mehrwertsteuer und die unentgeltliche Wertabgabe für die Schulnutzung der Turnhallen und Bäder. Da die mit den Nutzungsentgelten eingenommene Mehrwertsteuer (rd. 8.000 €) sowohl als Einnahme als auch als Ausgabe zu verbuchen ist, wirkt sich diese neutral aus. Demgegenüber ist die unentgeltliche Wertabgabe (rd. 9.000 €) tatsächlich nur als Aufwand zu sehen, so dass sich bei vorsichtiger Schätzung ein Netto-Vorsteuereffekt von **rd. 71.000 €** ergeben würde.

Steuerrechtliche Beurteilung:

Zur steuerrechtlichen Einschätzung wurde das Steuerberatungsbüro Freckmann und Partner eingeschaltet. Die Einholung einer verbindlichen Auskunft wird vom Steuerberater nicht empfohlen. Stattdessen soll die Gründung des BgA Sportstätten zum 01.01.2012 dem Finanzamt schriftlich angezeigt werden.

Im Bereich der Regelungen zum Vorsteuerabzug gibt es tlw. unterschiedliche Rechtsansichten zwischen den Gerichtsinstanzen oder zwischen den Gerichten und der Finanzverwaltung. Nach Ansicht der Steuerberater ist das vorgestellte Modell aber umsetzbar. Es wird auch in anderen Städten und Gemeinden praktiziert und durch die aktuelle Erlasslage nochmals bestätigt. Ob und inwieweit der Gesetzgeber, die Rechtsprechung oder die Finanzverwaltung in Zukunft darauf reagieren, dass Gemeinden zunehmend von dieser Praxis Gebrauch machen, lässt sich derzeit nicht absehen. Zumindest kurzfristig ist damit aber lt. Steuerberater nicht zu rechnen, da sich die Finanzverwaltung aktuell im Rahmen von Erlassen mit der Problematik auseinandergesetzt hat und es zu keinen Änderungen gekommen ist. Zudem werde bei Änderungen oft eine Übergangsfrist eingeräumt, mit der Folge, dass zumindest bis zur

Änderung der Rechtslage eintretende Effekte realisiert werden können. Jedes Jahr der Nutzung als BgA sichert insoweit die Effekte für das jeweilige Jahr. Bei Investitionen in Gebäude gilt das insoweit, als mit jedem Jahr der Nutzung der Vorsteuereffekt zu jeweils mindestens einem Zehntel gesichert bleibt. Bei Investitionen in Betriebsvorrichtungen ist das jedes Jahr ein Fünftel. Der BgA muss nachhaltig betrieben werden, somit mindestens für eine Laufzeit von 10 Jahren.

Zusätzlicher Verwaltungs- und Sachaufwand:

Zur Vorbereitung und Abwicklung des BgA Sportstätten entsteht zusätzlicher Aufwand.

Einmaliger Aufwand entsteht u.a. durch den Einbau von Zwischenzählern in den Turnhallen, um die Verbräuche der Turnhallen unabhängig von den Schulgebäuden erfassen zu können. Aber auch zur Abrechnung der Nutzungseinheiten fallen Aufwendungen für zusätzliche Software, Schulung, Installation etc. an. Einmaliger personeller Aufwand entsteht durch Vorbereitungsarbeiten sowie für die buchungs- und haushaltstechnische Einrichtung des „BgA Sportstätten“, verbunden mit der Einrichtung einer besonderen Kontenstruktur. Zudem fallen Steuerberatungskosten an.

Laufender zusätzlicher Aufwand fällt insbesondere im personellen Bereich an. Im Fachbereich 20 sind monatlich die Umsatzsteuervoranmeldungen vorzunehmen und ebenso wie der Jahresabschluss des BgA durchzuführen. Im Fachbereich 51 sind die einzelnen Nutzungsstunden abzurechnen, wobei für die Dauernutzungen möglichst halbjährliche Abrechnungen in Listenform erstellt werden sollen. Belegungspläne müssen gepflegt und Änderungen nachgehalten werden. Sondernutzungen müssen separat abgerechnet werden. Der Schulsport ist zusätzlich abzurechnen. Für das zentrale Gebäudemanagement (FB 70) entsteht Mehraufwand durch zusätzliche Verbrauchserfassungen, separate Abrechnungen und Aufteilung von Rechnungspositionen sowie höherer Kontierungs- und Buchungsaufwand bei allen Rechnungen. Insgesamt wird von einem Mehraufwand in der Größenordnung einer Drittelstelle ausgegangen. Für die zusätzlich eingebauten Zähler fallen jährlich Zählergebühren an.

Verteilt man den einmaligen Aufwand auf einen Zeitraum von 10 Jahren und addiert man die laufende Zusatzbelastung hinzu, beläuft sich der jährliche sachliche und personelle Zusatzaufwand für die Stadt Coesfeld insgesamt auf **etwa 30.000,- €**

Auch auf Seite der Vereine fällt personeller Mehraufwand an, da die ausgestellten Rechnungen geprüft und angewiesen werden müssen. Durch Listenaufstellungen und eine halbjährliche Abrechnung soll der Aufwand aber möglichst in vertretbaren Grenzen gehalten werden.

Gesamtbetrachtung:

Insgesamt gesehen fließen der Stadt somit jährlich über die Nutzungsentgelte rd. 40.000 € (netto) zu. Der jährliche Vorsteuer-Nettoeffekt liegt unter den o.g. Annahmen bei rd. 71.000 €. Im Gegenzug sind Mehraufwendungen für zusätzlichen Verwaltungs- und Sachaufwand in Höhe von ca. 30.000,- €/Jahr anzusetzen, so dass sich insgesamt eine **Verbesserung von jährlich rd. 81.000 €** ergibt.

Außerdem ist - auch bei relativ geringen Nutzungsentgelten – zumindest tendenziell mit einer ökonomischeren Ausnutzung von Hallenzeiten zu rechnen. Bekanntlich werden einmal genehmigte Nutzungszeiten nicht immer zurückgegeben, wenn diese nicht mehr benötigt werden. Es wird auch eine gewisse Vergleichbarkeit zwischen hallennutzenden Vereinen einerseits und Vereinen mit eigener Sportstätte andererseits hergestellt. Im Vergleich zur entgeltfreien Nutzung von Freisportanlagen ist festzuhalten, dass die Vereine dort bereits durch

die Übernahme von Platzwartaufgaben und Bewirtschaftungsaufgaben Konsolidierungsbeiträge leisten.

Aus Sicht des Stadtsportings ist das abgestimmte Modell zur Erhebung von Nutzungsgebühren verbunden mit der Nutzung von Vorsteuereffekten in der Gesamtschau akzeptabel, weil damit ein Beitrag zu den städtischen Konsolidierungsanstrengungen geleistet wird. Zugleich sieht man damit aber die Grenzen der Belastbarkeit für die Sportvereine als erreicht an.

Anlagen:

Anlage 1: Übersicht der zum „Betrieb gewerblicher Art Sportstätten“ gehörenden Sportanlagen

Anlage 2: Nutzungs- und Entgeltordnung der Stadt Coesfeld über die Nutzung der zum Betrieb gewerblicher Art Sportstätten gehörenden Sportanlagen und über die Erhebung von Entgelten (wird nachgereicht)