

Stellungnahme

22.08.2022

Umsatzsteuer und Öffentliche Bibliotheken

Zusammenfassung:

Anfang des Jahres 2023 tritt im Umsatzsteuergesetz eine Änderung in Kraft, die gerade auch Öffentliche Bibliotheken betrifft. Gemäß dem neuen § 2b UStG muss eine Öffentliche Bibliothek für ihre durch bibliothekstypische Dienste (Nutzer ausweis, Mahnung, Kopien, Fernleihe, Flohmarkt usw.) erwirtschafteten Einnahmen keine Umsatzsteuer bezahlen. Je nach Rechtsform der Bibliothek und des Rechtsverhältnisses zwischen Öffentlicher Bibliothek und Benutzer*innen sind diese Einnahmen entweder gemäß § 2b UStG nicht steuerbar oder nach § 4 Ziff. 20a UStG steuerbefreit. Bei nicht bibliothekstypischen Leistungen (Cafeteria, Garderobe etc.) ist die Umsatzsteuerpflicht davon abhängig, ob dadurch Einnahmen höher als 17.500 Euro im Jahr erzielt werden.

1. Bibliothekstypische Leistungen

Wir leben in Zeiten, die geprägt sind durch einen Medienwandel. Deshalb sieht auch der Gesetzgeber Bibliotheken als Orte für Mediensammlung und -nutzung. Die noch in einigen Kommentaren zum Umsatzsteuerrecht vertretene Ansicht, dass "Büchereien planmäßige Büchersammlungen" seien und andere Medientypen wie CD, DVD, Spiele, Online-Medien usw. bibliotheksuntypisch, wird durch einen Blick in geltende Gesetze eindeutig widerlegt. Im Bund und in den Bundesländern bestimmen Pflichtexemplar-gesetze, dass „Medienwerke in körperlicher und unkörperlicher Form“ (§ 3 DNBG) an die zuständigen Bibliotheken/Büchereien abzuliefern sind. Einige Bundesländer regeln im jeweiligen Bibliotheksgesetz, dass ihre Bibliotheken für alle Arten von Medien zuständig sind, nicht nur für Bücher. Die Ausleihe von Büchern, Spielen, Filmen ist genauso bibliothekstypisch wie die Nutzung von Onleihe, Freegal und anderen Online-Diensten.

2. Nicht steuerbare Umsätze

Die Umsatzsteuer ist eine Steuer, die sowohl bei Lieferung (z.B. Verkauf), als auch bei sonstigen Leistungen (z.B. Dienstleistungen) eines Unternehmers vom Staat auf das Entgelt erhoben wird. Ihre Rechtsgrundlage findet sich im Umsatzsteuergesetz (UStG)¹, das in wesentlichen Teilen den Vorgaben von EU-Richtlinien entspricht. Jede nachhaltige Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen wird vom Gesetz als unternehmerisches Handeln eingestuft, ohne dass dabei ein Gewinn erzielt werden muss (§ 2 Abs. 1 UStG). Zwar könnte auch eine juristische Person des öffentlichen Rechts (jPÖR), wie etwa eine kommunale Öffentliche Bibliothek, dem Begriff des Unternehmers unterfallen. Früher fand sich dazu im Umsatzsteuergesetz (§ 2 Abs. 3 UStG) der Begriff „Betrieb gewerblicher Art“, verbunden mit einem Verweis auf das Körperschaftsteuergesetz. Mit Wirkung ab 1. Januar 2017 wurde diese Regelung jedoch gestrichen, und ein neuer § 2b UStG „Juristische Personen des öffentlichen Rechts“ in das Gesetz eingefügt. Der neue Paragraph entspricht fast wortgleich dem Art. 13 Abs. 1 der EU-Richtlinie 2006/112/EG vom 28. November 2006² und bestimmt, dass eine juristische Person des öffentlichen Rechts (Bund, Länder, Gemeinden und deren Einrichtungen) umsatzsteuerrechtlich grundsätzlich nicht als Unternehmer gilt, ihre Umsätze als nicht steuerbar betrachtet werden³. Allerdings greift nach § 2b Abs. 1 Satz 2 UStG die Regelung dann nicht mehr, wenn sie zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen würde.

Die neue Bestimmung in § 2b des Umsatzsteuergesetzes hat in den letzten Jahren zu größerer Unsicherheit im kommunalen Bereich geführt. Muss eine Öffentliche Bibliothek Umsatzsteuer abführen, wenn ihre Einnahmen die Summe von 17.500 EUR im Jahr (§ 2b Abs. 2 Ziff. 1 UStG) übersteigen? Zum Thema Wettbewerbsverzerrungen hatte sich das Bundesfinanzministerium mit Schreiben vom 16.12.2016⁴ folgendermaßen geäußert: „*Verzerrungen des Wettbewerbs können nur stattfinden, wenn Wettbewerb besteht. Dies setzt voraus, dass die von einer jPÖR auf öffentlich-rechtlicher Grundlage erbrachte Leistung gleicher Art auch von einem privaten Unternehmer erbracht werden könnte.*“ Die Leistung einer jPÖR muss also Marktrelevanz aufweisen. Bereits an dieser Stelle lässt sich argumentieren, dass es bekanntlich zum Angebot einer Öffentlichen Bibliothek keine vergleichbaren privatwirtschaftlichen Leistungen gibt. Eine Wettbewerbsverzerrung durch das Medienangebot einer Bibliothek kann mangels Wettbewerbs gar nicht entstehen, weshalb die Frage nach einer Umsatzsteuerpflicht für Bibliothekseinnahmen erst einmal zu verneinen ist.

3. Steuerbefreite Umsätze

Diese Diskussion erweist sich jedoch als vollkommen überflüssig, wenn man etwas genauer in das Gesetz schaut. Der neue § 2b UStG bestimmt nämlich in Absatz 2:

*„Größere Wettbewerbsverzerrungen liegen insbesondere nicht vor, wenn ...
2. vergleichbare, auf privatrechtlicher Grundlage erbrachte Leistungen ohne
Recht auf Verzicht (§ 9) einer Steuerbefreiung unterliegen.“*

Das Umsatzsteuergesetz enthält eine spezielle Regelung zur Steuerbefreiung, die direkt den Bibliotheksbereich betrifft, in den entsprechenden Kreisen aber nur wenig bekannt ist. § 4 UStG regelt:

„Von den unter § 1 Abs. 1 Nr. 1 fallenden Umsätzen sind steuerfrei:

...

*20. a) die Umsätze folgender Einrichtungen des Bundes, der Länder, der
Gemeinden oder der Gemeindeverbände: ... Büchereien ...“*

Klarer kann man es nicht ausdrücken: Selbst, wenn die Einnahmen (= Umsätze) von Öffentlichen Bibliotheken aus rechtlichen Gründen steuerbar wären, z.B. weil eine Bibliothek privatrechtlich (z.B. als GmbH) organisiert oder das Benutzungsverhältnis privatrechtlich ausgestaltet und deshalb § 2b UStG nicht anwendbar wäre, sind die Umsätze für bibliothekstypische Leistungen ausdrücklich durch den Gesetzgeber von der Umsatzsteuer befreit. Zu den Einnahmen zählt alles, was in der Benutzungs-/Gebührenordnung einer Öffentlichen Bibliothek als entgeltpflichtig aufgeführt wird, z.B. Nutzausweis, Mahnung, Fernleihe usw. Es handelt sich hierbei um das Entgelt für bibliothekstypische Leistungen. Dazu gehört auch die Vergütung für Kopien. Der Gesetzgeber hat mehrfach im Zusammenhang mit dem Kopierrecht die Bibliotheken ausdrücklich erwähnt.⁵ So enthält etwa 60e Abs. 4 UrhG eine Bestimmung zum Kopieren in Bibliotheken. Nach Ansicht des Gesetzgebers gehört eine Kopiermöglichkeit in einer Bibliothek zu deren Standardservice. Die durch bibliothekstypische Leistungen erwirtschafteten Einnahmen sind nach dem Umsatzsteuergesetz entweder von Beginn an nicht steuerbar (§ 2b Abs. 1 S. 1 UStG) oder als Alternative von der Umsatzsteuer befreit (§ 4 Ziff. 20a UStG).

Die gesamte Regelung entspricht vollständig den Vorgaben des EU-Gesetzgebers. In der bereits erwähnten EU-Richtlinie 2006/112/EG⁶ findet sich in Art. 132 die Festlegung, dass *„bestimmte kulturelle Dienstleistungen und eng damit verbundene Lieferungen von Gegenständen, die von Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder anderen von dem betreffenden Mitgliedstaat anerkannten kulturellen Einrichtungen erbracht werden“* von der Steuer befreit sind.

In § 4 Ziff. 20 a) UStG folgt auf obige Regelung der Satz: *„Das Gleiche gilt für die Umsätze gleichartiger Einrichtungen anderer Unternehmer, wenn die zuständige Landesbehörde bescheinigt, dass sie die gleichen kulturellen Aufgaben wie die in Satz 1 bezeichneten Einrichtungen erfüllen.“* Eine z.B. von einer Religionsgemeinschaft, einem privatrechtlichen Verein, einer Stiftung unterhaltene Bibliothek muss also nur einen entsprechenden Antrag

bei der zuständigen Behörde stellen, um gleichfalls von der Umsatzsteuerpflicht für Einnahmen befreit zu werden.

4. Sonstige steuerbefreite Umsätze von Bibliotheken

Der § 4 UStG stellt noch weitere bibliotheksbezogene Sachverhalte von der Umsatzsteuer frei. Nummer 28 des Paragraphen benennt den Verkauf von Objekten als „steuerfrei“, wenn diese zuvor für eine nach Nr. 20 „steuerfreie Tätigkeit“ verwendet wurden. Der Verkauf von ausgesonderten Bibliotheks-Medien (Buch, CD, DVD, Spiel) auf einem Bücherei-Flohmarkt ist folglich umsatzsteuerfrei. Das Gleiche gilt gemäß § 4 Nummer 22 UStG für kulturelle und belehrende Veranstaltungen (z.B. Bilderbuchkino, Lesungen, Konzerte, Kurse o.ä.), die ebenfalls von der Umsatzsteuer befreit sind. Sie müssen nur von einer jPöR oder einer „Einrichtung die gemeinnützigen Zwecken dient“ durchgeführt werden. Nach § 52 Abgabenordnung gehört zu diesen Zwecken die „Förderung von Wissenschaft, Forschung, Kunst und Kultur“. Der Gesetzgeber hat also sonstige, durch bibliothekstypische Angebote erzielten Einnahmen ausdrücklich von der Pflicht zur Zahlung von Umsatzsteuer befreit.

5. Bibliotheksuntypische Leistungen

Nun bieten aber einige Öffentliche Bibliotheken Dienstleistungen an, die nicht mehr als bibliothekstypisch zu bezeichnen sind. In erster Linie gehört dazu das Angebot von Speisen und Getränken, etwa in einem Bibliotheks-Café. Für gastronomische Dienste existiert ein breites privatwirtschaftliches Angebot. Deshalb muss von einer Wettbewerbssituation ausgegangen werden, wenn eine Bibliothek Getränke und Speisen verkauft. Folglich kommt in diesen Fällen der bereits erwähnte § 2b Abs. 1 Satz 2 UStG zur Anwendung. Falls also eine Öffentliche Bibliothek z.B. durch Gastronomieleistungen mehr als 17.500 Euro im Jahr einnimmt, ist dafür Umsatzsteuer fällig (§ 2b Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Ziff. 1 UStG).

Zum Getränkeverkauf muss aber auf das bereits erwähnte Schreiben des Bundesfinanzministeriums verwiesen werden, das einen Hinweis zu sogenannten Hilfsgeschäften enthält:⁷

„4. Hilfsgeschäfte

Sogenannte Hilfsgeschäfte, die die nichtunternehmerischen (nichtwirtschaftlichen) Tätigkeiten von jPöR mit sich bringen, fallen zwar nicht in den Anwendungsbereich des § 2b UStG, weil sie auf privatrechtlicher Grundlage ausgeführt werden (z. B. Veräußerungen von Gegenständen, die im nichtunternehmerischen Bereich eingesetzt waren). Gleichwohl ist eine jPöR mit ihren Verkaufstätigkeiten nur dann Unternehmer im Sinne des § 2 Absatz 1 UStG, wenn sie diese Tätigkeiten selbständig und nachhaltig zur Erzielung von Einnahmen ausübt.“

Wenn in einer Bücherei z.B. nur ein Getränke-/Kaffeeautomat steht, liegt höchstwahrscheinlich ein solches Hilfsgeschäft vor. Wenn eine Bücherei keine jPöR ist, muss hinsichtlich des Getränkeverkaufs noch § 19 UStG (Kleinunternehmer mit Einnahmen bis 22.000 Euro im Jahr) beachtet werden.

Fazit:

Die durch bibliothekstypische Dienste erzielten Einnahmen einer Öffentliche Bibliothek sind durch Gesetz von der Umsatzsteuer als nicht steuerbar oder steuerbefreit eingestuft⁸. Andere, im Wettbewerb zu privaten Unternehmen erwirtschaftete Einnahmen unterfallen bei einem Betrag von über 17.500 Euro im Jahr der Umsatzsteuer. Bei der Frage der Umsatzsteuerpflicht ist stets zwischen bibliothekstypischen und nicht bibliothekstypischen Angeboten zu unterscheiden.

Deutscher Bibliotheksverband e.V. (dbv)

Der Deutsche Bibliotheksverband vertritt mit seinen mehr als 2.000 Mitgliedern über 9.000 Bibliotheken mit 25.000 Beschäftigten und elf Mio. Nutzer*innen. Sein zentrales Anliegen ist es, Bibliotheken zu stärken, damit sie allen Bürger*innen freien Zugang zu Informationen ermöglichen. Der Verband setzt sich ein für die Entwicklung innovativer Bibliotheksleistungen für Wissenschaft und Gesellschaft. Als politische Interessensvertretung unterstützt der dbv die Bibliotheken, insbesondere auf den Feldern Informationskompetenz und Medienbildung, Leseförderung und bei der Ermöglichung kultureller und gesellschaftlicher Teilhabe für alle Bürger*innen.

Kontakt:

Barbara Schleihagen, Bundesgeschäftsführerin
Tel.: +49 (0)30 644 98 99-10
E-Mail: dbv@bibliotheksverband.de
www.bibliotheksverband.de
www.bibliotheksportal.de

1 https://www.gesetze-im-internet.de/ustg_1980/index.html

2 <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:347:0001:0118:de:PDF>

3 Hierzu der Generalanwalt beim EUGH in der Rechtssache C-344/15: „Die Tätigkeit, die von Einrichtungen des öffentlichen Rechts im Rahmen der öffentlichen Gewalt ausgeübt wird, der Mehrwertsteuer zu unterwerfen, kann sinnwidrig erscheinen. Die Besteuerung führt nämlich zu erheblichen verwaltungstechnischen Komplikationen ohne ersichtliche Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen, außer dass Finanzmittel von einem Konto auf ein anderes verschoben werden.“

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:62015CC0344&from=de>

4

https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/BMF_Schreiben/Steuerverfahren/Umsatzsteuer/Umsatzsteuer-Anwendungserlass/2016-12-16-Umsatzbesteuerung-Leistungen-oeffentliche-Hand-Anwendungsfragen-2b-UStG.html

5 z.B. BT-Drucksache 15/38 vom 06. 11. 2002 S. 20f.

6 FN 2

7 FN 4

8 Diese Position vertritt auch der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestags.

<https://www.bundestag.de/resource/blob/871044/de1316300580b36545e7c3898210c098/WD-4-093-21-pdf-data.pdf>