

Stellungnahme

20.03.2023

Umsatzsteuer und Öffentliche Bibliotheken Einzelfragen

Nach mehrmaliger Verlängerung der Übergangsfrist wird Anfang 2025 gemäß § 27 Abs. 22a Umsatzsteuergesetz (UStG) eine Änderung in Kraft treten, die hauptsächlich Öffentliche Bibliotheken betrifft.

Nach der gesetzlichen Regelung des § 2b UStG muss eine Bibliothek für ihre durch bibliothekstypische Dienste (NutzerAusweis, Mahnung, Kopien, Fernleihe, Flohmarkt usw.) erwirtschafteten Einnahmen keine Umsatzsteuer bezahlen. Je nach Rechtsform der Bibliothek und des Rechtsverhältnisses zwischen Bibliothek und Benutzer*in sind diese Einnahmen entweder gemäß § 2b UStG nicht steuerbar oder nach § 4 Ziff. 20a UStG steuerbefreit. Hierzu wurden in letzter Zeit mehrere spezielle Sachthemen zwischen Öffentlichen Bibliotheken und ihren jeweiligen Stadtverwaltungen diskutiert. Der folgende Text erläutert die juristischen Aspekte dieser Themen.

Für den Hintergrund zur Thematik siehe auch die dbv-Stellungnahme „Umsatzsteuer und Öffentliche Bibliotheken“ vom 22.08.2022.

Bibliothek der Dinge

Immer mehr Bibliotheken bieten zusätzlich zu ihren sonstigen Dienstleistungen eine „Bibliothek der Dinge“ an. Dabei werden Objekte gemäß einer Liste für eine kostenlose Ausleihe zur Verfügung gestellt. Einige Stadtverwaltungen in Deutschland sehen darin eine Wettbewerbshandlung gegenüber z.B. dem Mietangebot von Baumärkten. Daraus ergebe sich eine Umsatzsteuerpflicht für die erzielten Einnahmen.

Der Meinung, eine „Bibliothek der Dinge“ in einer Stadtbibliothek sei in Bezug auf die Einnahmen umsatzsteuerpflichtig, stehen folgende überzeugenden Argumente entgegen:

1. Zunächst ist der Wille des Gesetzgebers (EU und Deutschland) zu beachten. Die Einnahmen einer juristischen Person des öffentlichen

Rechts sind beim Handeln auf öffentlich-rechtlicher Grundlage nicht steuerbar. Dabei kommt es allein auf die Rechtsform und die rechtliche Grundlage an. Die einzelne Art des Handels spielt rechtlich keine Rolle (§ 2b Abs. 1 Satz 1 UStG). Begründung dafür: Die Tätigkeit, die von Einrichtungen des öffentlichen Rechts im Rahmen der öffentlichen Gewalt ausgeübt wird, der Mehrwertsteuer zu unterwerfen, ist sinnwidrig. 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. (Generalanwalt beim EUGH 8. September 2016 Rechtssache C 344/15).

2. Die Prüfung einer Wettbewerbsverzerrung entfällt zu 100% für Bibliotheken (§ 2b Abs. 2 Ziff. 2 UStG), da diese Einrichtungen von der Umsatzsteuer befreit sind (§ 4 Ziff. 20a UStG). Also stellt ein Vergleich mit einem kommerziellen Betrieb eine Missachtung des Gesetzes dar. Es kommt laut Umsatzsteuergesetz einzig und allein darauf an, ob eine Bibliothek Einnahmen erzielt – und in welcher Rechtsform sie handelt. Das steht so eindeutig in § 2b Abs. 1 und Abs. 2 UStG.
3. Sehr viele Öffentliche Bibliotheken in Deutschland bieten eine „Bibliothek der Dinge“ an. In der jeweiligen Benutzungsordnung (= Satzung als öffentlich-rechtliche Norm einer juristischen Person des öffentlichen Rechts) steht z.B.: „Die Stadtbibliothek ist eine öffentliche Einrichtung der Stadt XY. Als Medienzentrale dient sie der Information, der allgemeinen und beruflichen Bildung, der Aus- und Fortbildung und der Freizeitgestaltung.“ Oder: „Die Stadtbibliothek YZ ist eine gemeinnützige öffentliche Einrichtung der Stadt XZ und dient der allgemeinen Bildung und Information, der Aus-, Fort- und Weiterbildung sowie der aktiven kulturellen Freizeitgestaltung.“ Die Begriffe „allgemeine Bildung“ und „Freizeitgestaltung“ schließen den Service und das gesamte Spektrum einer „Bibliothek der Dinge“ ein.
4. Bibliotheken erheben in der Regel für die Nutzung ihrer „Bibliothek der Dinge“ keine (!) gesonderte Nutzungsvergütung. Dieser Service ist für jede Person mit einem gültigen Nuterausweis in der jährlichen Benutzungsgebühr enthalten. Die Objekte werden ausgeliehen, nicht vermietet. Es fallen insoweit keine Einnahmen an. Es ist auch unklar, wie bei den einzelnen Objekten umsatzsteuerrechtlich zu differenzieren wäre, wenn man die Einnahmen aus den Nutzungsgebühren einer Öffentlichen Bibliothek einzelnen Ausleihvorgängen zuordnen wollte. Spiele für Kinder oder etwa E-Book-Reader werden schon seit vielen Jahren von Stadtbibliotheken ausgeliehen, ohne dass es dadurch zu umsatzsteuerlichen Forderungen kam.
5. Es existiert keinerlei rechtliche oder gerichtliche Aussage zur „Bibliothek der Dinge“ auf Bundes- oder Landesebene. Die bisherigen persönlichen Ansichten von Mitarbeitenden einer Kommune sind ohne

juristische Grundlage/Begründung und deshalb unverbindlich. Eine gerichtliche Klärung durch die Finanzgerichtsbarkeit ist derzeit nicht zu erwarten, könnte aber im Einzelfall jederzeit erfolgen.

Umsatzsteuer und Fahrbibliothek

Der Behauptung, aus dem Betrieb einer „Fahrbibliothek“ entstandene Einnahmen einer Stadtbibliothek seien umsatzsteuerpflichtig, stehen folgende überzeugenden Argumente entgegen:

1. Sehr viele Öffentliche Bibliotheken in Deutschland bieten eine Fahrbibliothek an. In der jeweiligen Benutzungsordnung (= Satzung nach öffentlichem Recht) steht z.B.: „Die Stadtbibliothek hat die Aufgabe, nach bibliothekarischen Grundsätzen Medien, Gegenstände und Informationen aller Art zu beschaffen und bereit zu halten. Ziele sind insbesondere die Förderung der kulturellen Bildung, die allgemeine und berufliche Aus-, Fort- und Weiterbildung, die Vermittlung von Informationen zur Teilhabe am gesellschaftlichen und politischen Leben, die Unterstützung bei der Freizeitgestaltung sowie die Verbesserung der Lese- und Medienkompetenz von Kindern und Jugendlichen.“
Die Worte „bereit zu halten“ in einer öffentlich-rechtlichen Norm einer juristischen Person des öffentlichen Rechts schließen den Service einer Fahrbibliothek ein.
2. Wenn der Bücherbus einer Kommune auch umliegende Gemeinden anfährt, die sich an den Kosten hierfür beteiligen, so sind diese Einnahmen nicht umsatzsteuerpflichtig. Denn nach § 2b Abs. 3 Ziff. 2 UStG liegt bei einer derartigen Leistung keine Wettbewerbsverzerrung vor.
3. Es existiert bisher keinerlei gesetzliche oder gerichtliche Aussage zur Steuerpflicht einer Fahrbibliothek auf Bundes- oder Landesebene. In der bayerischen Staatszeitung findet sich dagegen die Aussage „Kommunale Leistungen wie Kindertagesstätten, Kindergärten Jugendkunstschule, Musikschule oder der Bücherbus der Stadtbibliothek unterliegen auch weiterhin nicht der Umsatzsteuer“.

Umsatzsteuer und Lesungen

In vielen Bibliotheken werden regelmäßig Lesungen veranstaltet. Ob auf die dabei eingenommenen Vergütungen Umsatzsteuer zu zahlen ist, hängt von Details ab. Denn im Umsatzsteuergesetz finden sich hierzu mehrere Regelungen, auf die im Einzelfall Bezug genommen werden kann.

Zunächst gilt der Grundsatz, dass Einnahmen aus Lesungen vor Publikum umsatzsteuerpflichtig sind. Diese Regelung steht so wörtlich im Umsatzsteueranwendungserlass (UStAE 4.20.1. Abs. 2 Satz 4 „reine Autorenlesungen vor Publikum“). Dabei wird auf ein Urteil des

Bundesfinanzhofs verwiesen (BFH-Urteil vom 25.02.2015; XI R 35/12, BStBl II S. 677). Eine genaue Durchsicht des Urteils führt allerdings zu folgendem Text, der sich auf eine theaterähnliche Lesung bezieht: „Bei ihren Lesungen veränderte [die Autorin, d.R.] häufig ihre Stimme zum Ausdruck besonderer Situationen oder zur Darstellung handelnder Personen und unterstrich dies mit Mimik, Körperhaltung und Bewegung, wodurch sie beim Publikum Emotionen hervorrief. Sie unterbrach das eigentliche Lesen des Buches immer wieder für Erläuterungen, die mehr oder weniger Bezug zum Buch hatten. Stellenweise geriet die Lesung völlig in den Hintergrund; mit Zwischenbemerkungen und Erzählen von Geschichten außerhalb des Buches erreichte ihre Darbietung teilweise auch kabarettistische Züge.“ Nach Meinung des BFH hat eine derartige Lesung als theaterähnlich zu gelten und muss deshalb nach § 4 Ziff. 20 b UStG von der Umsatzsteuer befreit werden.

Ferner sei noch auf § 4 Ziff. 22 a UStG hingewiesen, wonach „Vorträge wissenschaftlicher oder belehrender Art“ umsatzsteuerfrei sind. Einnahmen aus Lesungen könnten folglich von der Umsatzsteuer befreit sein, wenn dabei eine der folgenden Bedingungen vorliegt:

- Theaterähnliche Darbietung
- Belehrende Art (z.B. vor Kindern und Jugendlichen)
- Wissenschaftliche Art (z.B. über Politik, Wirtschaft, Psychologie etc.)

Es kommt also auf die Einzelheiten bei der Lesung in einer Bibliothek an. Danach richtet sich die Umsatzsteuerfreiheit oder -pflicht.

Umsatzsteuer und hoheitliche Hilfsgeschäfte

Folgende Sachverhalte könnten in einer Bibliothek unter den Begriff „Hilfsgeschäft“ fallen:

- Betrieb eines Kaffeeautomaten
- Taschenverkauf

Das Bundesministerium der Finanzen hat im Zusammenhang mit der Einführung des § 2b UStG ein Schreiben (BMF-Schreiben vom 16.12.2016, BStBl I S. 1451.) veröffentlicht. Darin äußert sich das Ministerium zu sogenannten Hilfsgeschäften: „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. ... Hilfsgeschäfte und vergleichbare Geschäfte, die der Betrieb des nichtunternehmerischen Bereichs bei jPÖR mit sich bringt, sind auch dann nicht nachhaltig und somit nicht steuerbar, wenn sie wiederholt oder mit einer gewissen Regelmäßigkeit ausgeführt werden.“

Entsprechend dazu regelt der Umsatzsteueranwendungserlass (UStAE) unter 2b.1. Abs. 9: „Hoheitliche Hilfsgeschäfte, die der nichtunternehmerische Bereich einer juristischen Person des öffentlichen Rechts mit sich bringt, sind grundsätzlich nicht steuerbar. Da große Hoheitsbereiche oftmals entsprechend viele Hilfsgeschäfte tätigen, führt auch deren große Anzahl grundsätzlich nicht zu einer nachhaltigen wirtschaftlichen Betätigung und damit zur Steuerbarkeit.“ Obwohl der Bundesfinanzhof diese Regelung kritisiert, kann eine Bibliothek sie nach derzeitiger Rechtslage für sich anwenden.

Aus dem Bibliotheksbestand ausgeschiedene Medien (= ausgesonderte Bücher, CDs, DVDs etc.) unterfallen dagegen dem Sachverhalt des § 4 Ziff. 28 UStG und können folglich auf einem Medienflohmarkt umsatzsteuerfrei verkauft werden.

Deutscher Bibliotheksverband

Der Deutsche Bibliotheksverband e.V. (dbv) vertritt mit seinen mehr als 2.000 Mitgliedern bundesweit fast 9.000 Bibliotheken mit ca. 25.000 Beschäftigten. 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