

Neufassung

Vorlage für die Sitzung des Senats am 26. November 2019

„Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand“

„5. Zwischenbericht“

A. Problem

Mit Beschluss vom 18. September 2018 hat der Senat die Senatorin für Finanzen gebeten, über den Projektverlauf „Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand“ in einem fünften Zwischenbericht im Februar 2019 zu unterrichten. Die Haushalts- und Finanzausschüsse der Bremischen Bürgerschaft sind zuletzt in ihren Sitzungen am 21. September 2018 durch die Vorlage „Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand“ (Vorlagennummer VL 603/2018) unterrichtet worden und haben Kenntnis genommen.

Den Haushalts- und Finanzausschüssen sind halbjährliche Zwischenberichte vorzulegen.

B. Lösung

Der 5. Zwischenbericht kann der Anlage dieser Senatsvorlage entnommen werden.

C. Alternativen

Alternativen werden nicht vorgeschlagen.

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Die Aufarbeitung der steuerlichen Situation von Gebietskörperschaften, mit der sich derzeit alle Gebietskörperschaften auf Grund gesetzlicher Neuregelungen beschäftigen, führt zu finanziellen und administrativen Mehrbelastungen.

Die Mehrbelastungen lassen sich derzeit im Wesentlichen nicht beziffern, da erforderliche Verwaltungsanweisungen zu steuerlichen Einzelsachverhalte, die in der Regel eine Vielzahl von juristischen Personen des öffentlichen Rechts betreffen, durch das Bundesministerium der Finanzen nicht veröffentlicht worden sind. Einzelheiten hierzu können dem Bericht entnommen werden.

Eine Genderbetroffenheit ist durch die gesetzlichen Änderungen, die auf Bundesrecht basieren und alle juristischen Personen des öffentlichen Rechts betreffen, nicht gegeben.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Senatsvorlage ist mit der Senatskanzlei und allen Ressorts abgestimmt. Der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen ist informiert worden.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Bedenken gegen Öffentlichkeitsarbeit und eine Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz bestehen nicht.

G. Beschluss

1. Der Senat nimmt den 5. Zwischenbericht zur Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand zur Kenntnis und bittet den Senator für Finanzen, die Haushalts- und Finanzausschüsse der Bremischen Bürgerschaft zu unterrichten.
2. Der Senat bittet den Senator für Finanzen um die Vorlage des 6. Zwischenberichtes im Oktober 2020.

Anlage: Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand - 5. Zwischenbericht / Bearbeitungsstand: Anfang Oktober 2019

Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand
5. Zwischenbericht / Bearbeitungsstand: Mitte Oktober 2019

I. Ausgangslage

Die Umsatzbesteuerung der juristischen Personen des öffentlichen Rechts ist durch den Bundesgesetzgeber umfassend neu geregelt worden und an das europäische Recht angepasst worden.

Für die Freie Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde Bremen, Immobilien Bremen, AöR) gelten die bisherigen Besteuerungsgrundlagen zunächst bis zum 31. Dezember 2020 weiter.

II. Bisheriger Projektverlauf

0. Zuständigkeit beim Senator für Finanzen

Im Finanzressort werden die Aufgaben der internen Steuerberatung in der Querschnittsabteilung vom Referat Q14 wahrgenommen.

1. Zusammenarbeit mit Bremerhaven (Senatsbeschluss vom 26. Januar 2016)

Bisher haben zwei Treffen mit Vertretern der Stadtgemeinde Bremerhaven stattgefunden. Regelmäßige Treffen sind grundsätzlich vereinbart. Ein Vertreter der Stadt Bremerhaven nimmt regelmäßig an den Informationsveranstaltungen des Referates Q14 teil.

2. Ressortübergreifende Arbeitsgruppe (Senatsbeschluss vom 26. Januar 2016)

Bisher haben drei Sitzungen der ressortübergreifenden Arbeitsgruppe stattgefunden. Ein Vertreter des Rechnungshofs der Freien Hansestadt Bremen nimmt an den Sitzungen teil. Die nächste Sitzung ist für den 13. Dezember 2019 terminiert.

Ebenso sind die Verwaltungsleiter in mehreren Terminen informiert worden. Die letzte Informationsveranstaltung für den Kreis der Verwaltungsleiter fand am 29. Oktober 2019 statt.

3. Information des Rechnungshofes der FHB

Dem Rechnungshof wird die Berichterstattung an den Senat und den HaFA regelmäßig zur Verfügung gestellt. Ein Vertreter des Rechnungshofs nimmt an den Sitzungen der ressortübergreifenden Arbeitsgruppe teil.

4. Überregionale Zusammenarbeit

Mit der Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg finden regelmäßige Treffen auf Arbeitsebene statt.

Die auf Betreiben der Haushaltsabteilungsleiter des Bundes und der Länder eingerichtete Länder-AG zu § 2b UStG hat seit dem letzten Berichtszeitraum viermal getagt. Seit Mai 2019 beteiligt sich auch der Bund über das Bundeszentralamt für Steuern an der Arbeitsgruppe.

Schwerpunkte der Erörterungen der letzten Sitzung der Länder-AG im Oktober 2019 waren die Gestellung von Personal zwischen verschiedenen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, Tax Compliance (aktueller Sachstand in den Bundesländern) und auch die Erörterung von Einzelsachverhalten (steuerliche Behandlung von IT-Dienstleistern, Umsetzung des § 2b UStG auf der Prozessebene).

Auf kommunaler Ebene findet ein inhaltlicher Austausch auf Ebene des Beirates für kommunale Wirtschafts- und Steuerberatung beim Deutschen Städtetag statt. Bremen ist in diesem Beirat vertreten.

5. Projektverzögerungen und Projektschwierigkeiten

Das Projektziel, ab dem 01. Januar 2021 auf die neuen steuerlichen Rahmenbedingungen für juristische Personen des öffentlichen Rechts gesetzeskonform eingestellt zu sein, muss erreicht werden. Unverändert ist eine Vielzahl von steuerrechtlichen Fragestellungen ungeklärt, Verwaltungsanweisungen des Bundes stehen aus. Auf der Prozessebene sind Anpassungen im SAP-System und Anpassungen in diversen Fachverfahren erforderlich. Ebenso ist auch eine Anpassung der Arbeitsprozesse in der Buchhaltung und im Steuerbereich auf der Ebene eines jeden Ressorts erforderlich. Hierzu ist jeweils eine längere Vorlaufzeit erforderlich, die aber wiederum auch in einer Abhängigkeit zu steuerrechtlichen Festlegungen auf Bundesebene steht.

Da umsatzsteuerliche Fragestellungen zukünftig auch im nicht-wirtschaftlichen Bereich der Verwaltung (hoheitlicher und vermögensverwaltender Bereich) auftreten werden, sind Organisationsveränderungen zwingend umzusetzen, die die veränderten IT-Prozesse mitberücksichtigen. Im Rahmen des Projektes Land-Stadt Trennung hat der Senator für Finanzen in Zusammenarbeit mit dataport und SopraSteria SE ein Konzept entwickelt, welches sowohl die Anforderungen der haushalterischen und steuerlichen Trennung der beiden Gebietskörperschaften, als auch die Anforderungen des neuen § 2b UStG erfüllt. Die daraus resultierenden organisatorischen Veränderungen und der Arbeitsauftrag an den Senator für Finanzen, ein Fortbildungs- und Informationskonzept, zu entwickeln und umzusetzen sind dem Senat gesondert zur Beschlussfassung vorzulegen. Die Befassung des Senats ist für den 26. November 2019 vorgesehen.

5.1 Abstimmverfahren mit der LfDI

Die LfDI ist in den Prozess „Tax-Compliance-Management-System“, der mit den Umsatzsteuerprozessen der Verwaltung in engem Zusammenhang steht, eingebunden.

5.2 Vertragsmanagement

Das Vertragsmanagement befindet sich bei der Senatorin für Finanzen weiterhin im Aufbau.

5.3 Finanzbuchhaltung Bremen / SAP – System Bremen

Im Rahmen des Projektes Land-Stadt Trennung wurde die konzeptionelle Umsetzung des § 2 b UStG entwickelt. Die auch bereits durch Bremen genutzte SAP-PSM BgA-Lösung einer Umsatzsteuergruppe soll auf die nicht-wirtschaftlichen Bereiche übertragen werden. Somit ist sichergestellt, dass auch die in der Kernverwaltung, sowie die aus der Land-Stadt Trennung resultierenden umsatzsteuerlich relevanten Sachverhalte des Landes und der Stadtgemeinde Bremen in der IT erfasst werden können und in Umsatzsteuervoranmeldungen und Umsatzsteuerjahreserklärungen übernommen werden können. Darüber hinaus wird die Anpassung an geänderte steuerrechtliche Beurteilungen der Steuerverwaltung gewährleistet.

5.4 Prüfprozesse Sachverhalte gemäß § 2 b UStG

Das Rollen- und Berechtigungskonzept auf die Anforderungen der Internen Steuerberatung auszurichten ist sehr zeit- und arbeitsaufwendig. Im Rahmen der Auswertung der Projekterfahrungen bei den bisherigen Prüfprozessen ist eine stärkere Einbindung der Fachressorts in das operative Geschäft der Datenvorbereitung für die durch die Interne Steuerberatung vorzunehmenden steuerrechtlichen Bewertungen vorgesehen und zwischenzeitlich auch umgesetzt worden.

Zur weiteren Prozessoptimierung wurden Fragebogen an die Ressorts versandt. Die ersten Rückläufe liegen vor und werden ausgewertet.

5.5 Feststellung von Sachverhalten, die auch nach derzeit geltender Rechtslage der Umsatz- und Ertragsbesteuerung unterliegen

In Bezug auf die Vermietung von Schulturnhallen und den Sportamtshallen an Sportvereine konnte finanzielle Entlastungen für die Stadtgemeinde Bremen durch Vorsteuerüberhänge (144 T€ für 2013) generiert werden. Weitere Veranlagungszeiträume werden aufgearbeitet.

Seit dem letzten Bericht sind weitere Sachverhalte festgestellt worden, die die Gestellung von Personal an juristische Personen des Privatrechts betreffen. Hier entstehen zusätzliche Steuerbelastungen für Bremen (62 T€ für 2013). Grundsätzlich besteht die Vermutung, dass es insoweit noch weitere Sachverhalte im fortschreitenden Prüfungsprozess entdeckt werden.

Im Bereich der Deponie (bis Ende 2017 der Stadtgemeinde Bremen zuzuordnen, jetzt Teilmenge der AöR „Die Bremer Stadtreinigung“) wurde ein Betrieb gewerblicher Art festgestellt. Dies hat zu Mehrbeträgen an Umsatzsteuer für 2013 in einer Größenordnung von 252 T€ geführt. Die finanziellen Mehrbelastungen konnten im Wesentlichen kompensiert werden, in dem in nahezu allen Fällen mit Zustimmung der Endverbraucher die Umsatzsteuer zusätzlich in Rechnung gestellt werden konnte.

5.6 Tax-Compliance

Die Einführung eines Tax-Compliance-Managementsystems (Internes Kontrollsystem für Steuern) für die FHB ist unabdingbar und wird auch von der Steuerverwaltung eingefordert. Dieses System wird der Dokumentation der Erfüllung aller steuerrechtlichen Verpflichtungen dienen und ist insbesondere bei Steuerpflichtigen mit komplexen Organisationsstrukturen erforderlich.

Im laufenden Prozess wird an Tax-Compliance gearbeitet und allen Beteiligten Unterstützung angeboten. Das Finanzressort hat diverse Schritte unternommen, sich compliancekonform aufzustellen.

6 Finanzielle Auswirkungen der Neuregelungen

Die finanziellen Auswirkungen der Neuregelung für das Land Bremen, die Stadtgemeinde Bremen und Immobilien Bremen, AöR, können in der Gesamtbetrachtung unverändert nicht abschließend eingeschätzt werden. Dies führt zu finanziellen und administrativen Mehrbelastungen.

Größere finanzielle Belastungen können sich aus den folgenden Sachverhalten ergeben:

Leistungen von dataport, AöR

Es ist zu erwarten, dass bestimmte Leistungen von dataport zukünftig der Umsatzsteuer unterliegen. Dieses Risiko wird im Haushaltsaufstellungsverfahren berücksichtigt. Dies führt zu steuerlichen Mehrbelastungen.

Hiervon sind nicht nur die dataport – Trägerländer betroffen, sondern ebenso vergleichbare Einrichtungen in anderen Bundesländern, sowie kommunale IT-Rechenzentren, die häufig interkommunal organisiert sind.

Dienstleistungen der Immobilien Bremen, AöR

Hier ist die Situation ähnlich wie bei dataport, jedoch sind Lösungsmöglichkeiten, die umsatzsteuerliche Mehrbelastungen in sehr vielen Fällen vermeiden werden, möglich. Im Koalitionsvertrag ist vereinbart, dass die Immobilien Bremen, AöR, in einen Eigenbetrieb überführt wird.

Personalgestellungen zwischen verschiedenen juristischen Personen des öffentlichen Rechts

Hiervon ist Bremen auf Grund der geforderten Land-Stadt Trennung in besonderer

Weise betroffen. Hierzu findet derzeit eine Untersuchung zur Höhe der steuerlichen Bemessungsgrundlage statt.

Ebenso handelt es sich bei den Beschäftigten, die bei der Universität Bremen oder den Hochschulen des Landes Bremen tätig sind, um Personal des Landes Bremen. Es besteht das Risiko, dass diese Personalgestellungen zukünftig der Umsatzsteuer unterliegen werden. Die Hochschulen werden in weiten Bereichen keine Möglichkeiten haben, die Belastungen zu kompensieren. Die Steuerverwaltung verfolgt hier eine sehr restriktive Auslegung, der Diskussionsprozess auf Bundesebene ist allerdings noch nicht abgeschlossen. Allgemein gültige BMF-Schreiben zu diesen Fragestellungen sind bisher nicht veröffentlicht worden.

III. Fazit

Der Projektverlauf hat sich durch die beschriebenen Herausforderungen weiterhin zeitlich verzögert. Dies trifft jedoch auf nahezu sämtliche juristische Personen des öffentlichen Rechts zu und hat u. a. dazu geführt, dass die Forderungen der kommunalen Spitzenverbände nach einer Verlängerung der Übergangsfrist um zwei Jahre nach unserem Kenntnisstand von allen Bundesländern unterstützt werden. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob eine Verlängerung der Übergangsfrist mit dem EU-Recht vereinbar ist.

Eine durch Bundesgesetz geregelte Verlängerung der Übergangsfrist könnte die finanziellen Belastungen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen mindern und dazu beitragen, dass der Umsetzungsprozess weiter optimiert werden kann und auf zusätzlichen Verwaltungsanweisungen aufbauen kann. Damit ist eine verbesserte Absicherung der Gebietskörperschaften verbunden. Dies gilt umso mehr, da die Neuregelungen auch eine Anpassung der IT-Landschaft im Rechnungswesen und die Veränderung von Organisationsprozessen erfordern. Beide Veränderungsprozesse benötigen längere zeitliche Vorläufe und müssen derzeit offengehalten werden, da Positionierungen der Steuerverwaltung, wie die Sachverhalte unter Berücksichtigung des § 2b UStG steuerrechtlich zu bewerten sind, unverändert ausstehen.