

Neufassung

Vorlage für die Sitzung des Senats am 26. November 2019

„Projekt Land-Stadt-Trennung und § 2b UStG“

„Organisationserfordernisse“

A. Problem

Der neue § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG) und die damit verbundene Neuregelung der Umsatzbesteuerung von juristischen Personen des öffentlichen Rechts ist ab dem 01.01.2021 anzuwenden. Darüber hinaus sind das Land Bremen und die Stadtgemeinde Bremen (Bremen) ab dem 01.01.2020 steuerrechtlich als jeweils eigenständige Besteuerungssubjekte zu behandeln. Zur Umsetzung der Rechtslage sind folgende Gesichtspunkte von Bedeutung:

- Durch die Änderungen im UStG soll die Sonderbehandlung von juristischen Personen des öffentlichen Rechts im Umsatzsteuerrecht beseitigt werden.
- Juristische Personen des öffentlichen Rechts sind grundsätzlich umsatzsteuerliche Unternehmer und gelten nur insoweit nicht als umsatzsteuerliche Unternehmer, soweit sie Tätigkeiten ausüben, die ihnen im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen. Dies gilt nicht, wenn eine Behandlung als Nichtunternehmer zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führt.
- Neben den schon heute umsatzsteuerlich relevanten Betrieben gewerblicher Art (BgA) können umsatzsteuerbare und umsatzsteuerpflichtige Sachverhalte auch in den bisher steuerlich nicht relevanten Bereichen der hoheitlichen Tätigkeiten und der vermögensverwaltenden Tätigkeiten vorhanden sein.
- Auf staatlicher Ebene ist in den jeweiligen Landesverfassungen (in Bremen in Artikel 120 Landesverfassung) das Ressortprinzip verankert. Daraus abgeleitet ist in Bezug auf die Verwaltungsorganisation die dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung der jeweiligen Senatorin / des jeweiligen Senators zu beachten. Die Verantwortung eine Beurteilung steuerlicher Sachverhalte in die Wege zu leiten und die Verantwortung zutreffende Daten für Steuererklärungen zu übermitteln liegen auf der Ebene der Ressorts.
- BgA werden weiterhin für ertragssteuerliche Auswertungen benötigt, dazu kommen aber auch Umsatzsteuergruppen, die nicht gleichzeitig ertragssteuerliche BgA sind.

- Zukünftig sollen Netto- und Umsatzsteuerbeträge direkt aus dem System ermittelbar und eine Umsatzsteuervoranmeldung zu erstellen sein.

Diese Anforderungen können mit der derzeitigen IT-Lösung Bremens für das Rechnungswesen (im Wesentlichen SAP mit Anpassungen für die Haushaltsrechnung von Gebietskörperschaften) nicht erfüllt werden.

B. Lösung

Im Rahmen der Projektphase I des Projektes „Land-Stadt-Trennung“ wurde unter Einbindung von dataport AöR und SopraSteria SE eine sachgerechte IT- und Prozesslösung für die umsatzsteuerrechtlichen Anforderungen entwickelt. Diese Lösung gewährleistet Bremen, die gesetzlichen Anforderungen des Umsatzsteuergesetzes ab dem 01.01.2021 formal zu erfüllen. Darüber hinaus werden aber auch den aus der geforderten Trennung der beiden Gebietskörperschaften im Rechnungswesen resultierenden Anforderungen Rechnung getragen.

Die Prozesslösung erfüllt die folgenden Anforderungen an die technische Umsetzung des neuen Umsatzsteuerrechts:

- Bremen muss in der Lage sein, zutreffende Ausgangsrechnungen erstellen zu können (fortlaufende Rechnungsnummern, Rechnungen aus dem System heraus, keine Hilfslösungen über Office-Produkte).
- Bremen hat die Aufzeichnungspflichten, die sich aus dem UStG ergeben, zu beachten.
- Unrichtiger oder unberechtigter Ausweis von Umsatzsteuer muss vermieden werden.
- Soweit steuerrechtlich zulässig und wirtschaftlich sinnvoll ist der Vorsteuerabzug zu ermöglichen (Prüfung von Eingangsrechnungen auf Formalanforderungen des UStG).
- Ausgangsrechnungen sind zeitnah zu erstellen.
- Die Lösung ist tax-compliance-konform ausgestaltet, um Risiken aus den §§ 370, 378, 379 Abgabenordnung, §§ 26a, 26b UStG, § 130 Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) für alle Bediensteten und die Verwaltungsspitze zu vermeiden.

Die entwickelte IT-Lösung ist durch die folgenden Eckpunkte gekennzeichnet und wird zu einer Veränderung von Arbeitsprozessen führen:

- Für die Abbildung von BgA nutzt Bremen derzeit die SAP-PSM-BgA – Lösung. Diese Lösung wird auf den nicht wirtschaftlichen Bereich (bisher hoheitliche Bereich und vermögensverwaltende Bereiche des Landes und der Stadtgemeinde Bremen) übertragen.

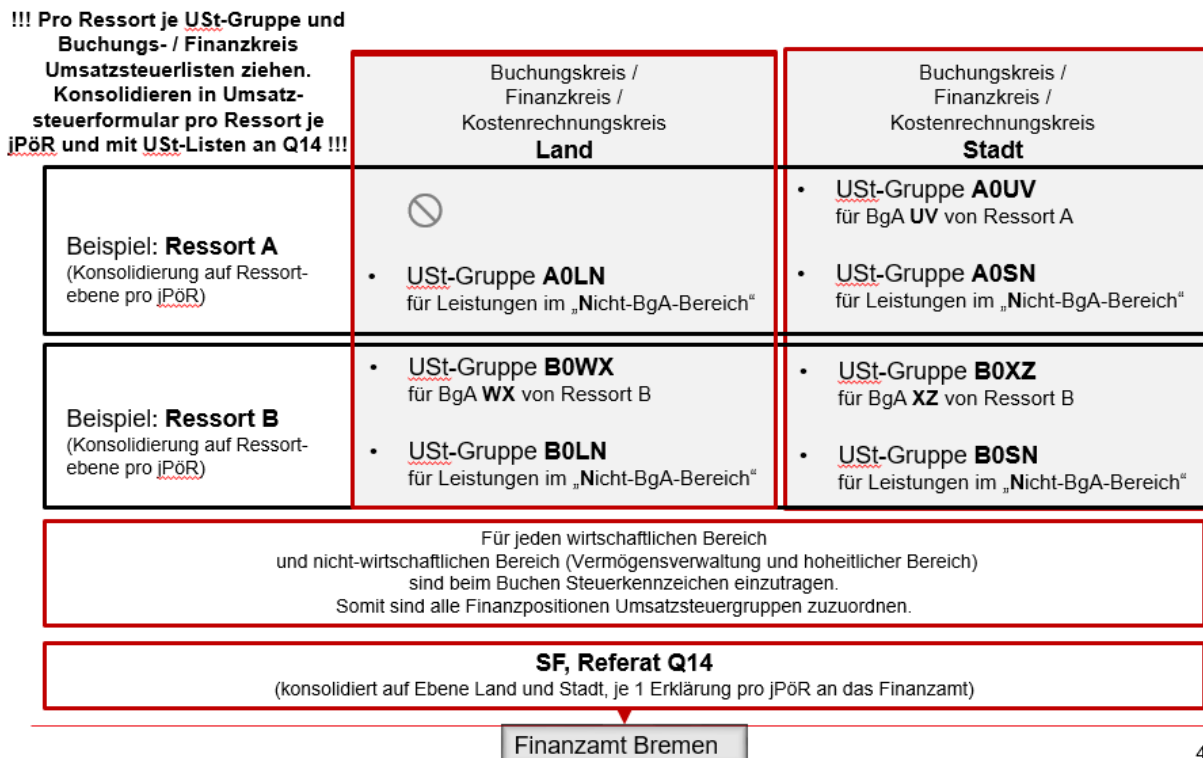
Jeder Buchung ist ein Steuerkennzeichen oder Steuerschlüssel mitzugeben. Bremenweit sind einheitliche Steuerkennzeichen zu verwenden.

Durch die Anwendung und Übertragung einer in Teilen der Verwaltung bekannten Lösung der Erfassung von umsatzsteuerrechtlichen Sachverhalten sind die Anpassungs- und Veränderungserfordernisse innerhalb der Verwaltung deutlich geringer, als bei der Einführung völlig neuer Lösungsansätze. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass auch andere SAP-nutzende Gebietskörperschaften vergleichbare Lösungen entwickelt haben.

Es handelt sich um einen minimalinvasiven Eingriff, bekannte Lösungen werden auf andere Bereiche ausgerollt.

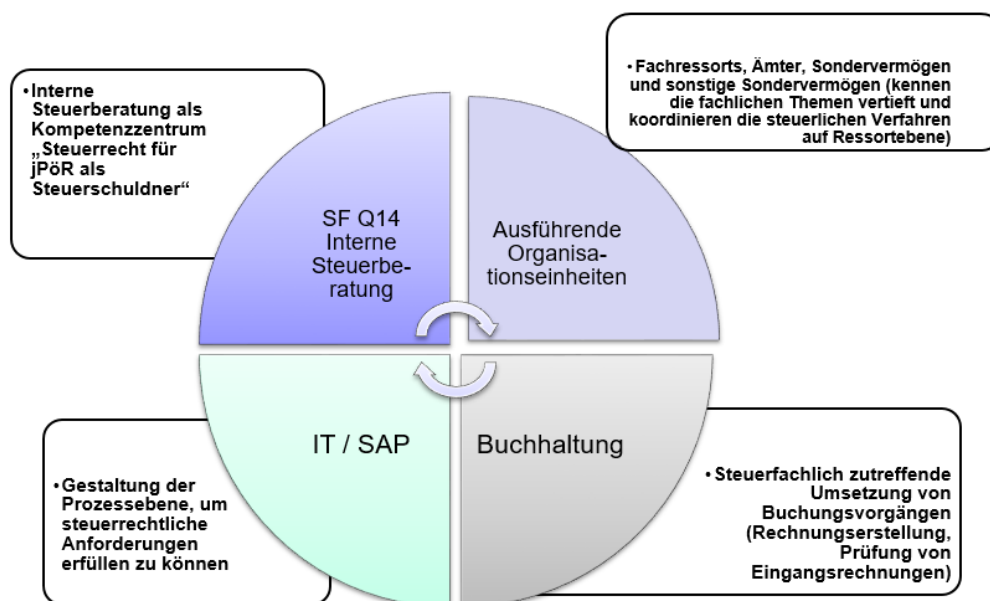
- Die Umsatzsteuer wird zunächst auf Ressortebene konsolidiert, da auf Grund der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung keine Gesamtverantwortung des Finanzressorts für steuerliche Angelegenheiten des Landes und der Stadtgemeinde Bremen besteht.
- In einem zweiten Schritt wird die Umsatzsteuer der Ressortbereiche im Referat Q14 „Interne Steuerberatung“ des Senators für Finanzen konsolidiert. Es besteht, abgeleitet aus § 2 Abs. 1 Satz 2 UStG, die gesetzliche Anforderung, je eine Umsatzsteuervoranmeldung, bzw. eine Umsatzsteuerjahreserklärung je umsatzsteuerlichem Unternehmer abzugeben.

Graphisch lässt sich die Lösung wie folgt abbilden:



Die dargestellten notwendigen organisatorischen Anpassungen sind im Detail noch gemeinsam mit den Ressorts in 2020 zu entwickeln. Die Grundzüge sind jedoch aus dem technischen Lösungsansatz abzuleiten und erfordern ein enges Zusammenwirken aller am Umsatzsteuerprozess beteiligten Einheiten des Landes und der Stadtgemeinde Bremen

Graphische Darstellung des Zusammenwirkens verschiedener fachlicher Aufgaben im Prozess der Erstellung von Umsatzsteuervoranmeldungen und Umsatzsteuerjahreserklärungen



Quelle: Präsentation: „Projekt Land-Stadt-Trennung und § 2b UStG – Organisationserfordernisse der Land-Stadt-Trennung und § 2b UStG“ im Rahmen der Verwaltungsleitersitzung vom 29.10.2019

Die beim Senator für Finanzen angesiedelte interne Steuerberatung verfügt über vertiefte Kenntnisse der Besteuerung von juristischen Personen des öffentlichen Rechts und ist als Kompetenzzentrum Ansprechpartner für die Ressorts und Steuerbehörden. Von dort aus werden „Schulungen und Fortbildungen“, die „Koordination ressortübergreifender, steuerrechtlicher Netzwerke“ und die „Umsetzung der neuen gesetzlichen Anforderungen“ entwickelt und begleitet.

Die interne Steuerberatung hat keine Weisungsbefugnisse.

Die vertieften Kenntnisse über die Aufgabenstellungen und Prozesse der Fachebene sind wie die technischen Zugriffsmöglichkeiten auf die Prozesse und die Buchhaltung der Fachebene in der ausführenden Organisationseinheit vorhanden.

Hier ist durch das jeweilige Ressort ein / eine Steuerkoordinator*in zu benennen, dessen Zuständigkeit auch die nachgeordneten Dienststellen und Sondervermögen mitumfasst. Die Aufgabenstellung erfordert ein steuerrechtliches und buchhalterisches Grundwissen, sowie ein Vertrautsein mit den Prozessen im jeweiligen Ressort.

Der / die Steuerkoordinator*in ist auf Ressortebene verantwortlich, zutreffende Umsatzsteuervoranmeldungen und Umsatzsteuerjahreserklärungen innerhalb der vorgegebenen Fristen erstellen zu lassen, stichprobernartig zu prüfen und an die interne Steuerberatung des Senators für Finanzen zu übermitteln.

In der eigentlichen Buchhaltung müssen die steuerrechtlichen Anforderungen im operativen Tagesgeschäft durch jeden / jede Bucher*in erfüllt werden. Auch hier sind die Schulungs- und Fortbildungsbedarfe individuell zu identifizieren. Darüber hinaus ist die Organisation der Buchhaltung an die heutigen gesetzlichen Anforderungen anzupassen. Dazu gehört, dass die Grundsätze der ordnungsgemäßen Buchführung und Aufbewahrungspflichten beachtet werden, die Ausgangsrechnungen zeitnah erstellt werden, sowie bei Eingangsrechnungen jeweils eine Prüfung der Formalanforderungen vorzunehmen. Dieser Prozess ist erforderlich, um ggf. den Vorsteuerabzug zu ermöglichen.

Die IT (dazu gehören die im Rechnungswesen eingesetzten Systeme (SAP, Mach, Navision), sowie eine Vielzahl von eingesetzten Fachverfahren) muss so ausgestaltet werden, dass die steuerrechtlichen Anforderungen erfüllt werden können. Das erfordert das Herstellen einer einheitlichen, IT-gestützten Bearbeitungssystematik, die keine Insellösungen zu schafft. Ebenso wird es erforderlich sein, ein Dokumentations- und Vertragsmanagementsystem aufzubauen. Nur einheitliche Steuerkennzeichen werden eine IT-gestützte Auswertung und Erarbeitung der Umsatzsteuervoranmeldungen und Umsatzsteuerjahreserklärungen ermöglichen. Ebenso sind steuerrechtliche Anforderungen und der E-Rechnungsworkflow in Übereinstimmung zu bringen.

C. Alternativen

Keine Alternativen

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Die Umsetzung der gesetzlichen Anforderungen des § 2b UStG in operative Prozesse unter Berücksichtigung der Land-Stadt-Trennung führt zu einem finanziellen Mehraufwand im administrativen Bereich. Eine genaue Bezifferung ist nicht möglich. Hinzuweisen ist jedoch auf die Vorlage „Umsetzung der getrennten Steuerung der Haushalte von Land und Stadtgemeinde Bremen sowie der Neuregelung der Umsatzbesteuerung“ für die heutige Sitzung des Senats.

Darüber hinaus entsteht ein erheblicher Schulungsaufwand, insbesondere für die neue Funktion der Steuerkoordinatoren und die Mitarbeiter*innen, die buchhalterische Aufgaben im Haushalt und den Sondervermögen wahrnehmen.

Eine Genderbetroffenheit ist nicht gegeben. Mit der praktischen Umsetzung des § 2b UStG handelt sich um die Umsetzung bundesgesetzlicher Vorgaben und der daraus

für das Land Bremen und die Stadtgemeinde Bremen resultierenden organisatorischen Erfordernisse.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Senatsvorlage ist sämtlichen Ressorts übermittelt worden. Der Abstimmprozess mit der Senatskanzlei ist eingeleitet worden. Der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen und die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit sind informiert worden. Der Senator für Inneres und die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport haben der Vorlage nicht zugestimmt, Die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa hat eingefordert, die Vorlage um einen Passus zu ergänzen, dass den Ressorts die notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz hat mitgeteilt, bitte zu bedenken, dass das für die Aufgabenerledigung im Ressort die personellen und finanziellen Ressourcen nicht vorhanden seien. Die übrigen Ressorts haben der Vorlage zugestimmt.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Die Veröffentlichung der Senatsvorlage kann nach Beschlussfassung im Informationsregister erfolgen. Datenschutzrechtliche Belange Dritter stehen dem nicht entgegen.

G. Beschluss

Der Senat beschließt entsprechend der Neufassung:

1. Für Zwecke der gesetzeskonformen Umsetzung des neuen Umsatzsteuerrechts für juristische Personen des öffentlichen Rechts ist durch den Senator für Finanzen sicher zu stellen, dass ab dem 01.01.2021 die SAP-PSM-BgA-Lösung für die IT-gestützte Erfassung umsatzsteuerrechtlicher Sachverhalte auch außerhalb von Betrieben gewerblicher Art in den nichtwirtschaftlichen Bereichen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen eingeführt wird. Für Nicht-SAP-Systeme des Rechnungswesens sind durch die zuständigen Ressorts (Senator für Kultur für die Stadtbibliothek Bremen und die Volkshochschule Bremen; Senator für Wissenschaft und Häfen für die Navision nutzenden Einrichtungen) vergleichbare Lösungen umzusetzen.
2. Die umsatzsteuerlich relevanten Sachverhalte sind mit den jeweiligen Umsatzsteuerbemessungsgrundlagen zunächst auf Ressortebene zu konsolidieren und dem Senator für Finanzen zu übermitteln. Der Senator für Finanzen nimmt eine Konsolidierung auf Ebene des Landes Bremen und der Stadtgemeinde Bremen vor und übermittelt die gesetzlich vorgeschriebenen Umsatzsteuervoranmeldungen und Umsatzsteuerjahreserklärungen an das zuständige Finanzamt.

3. Der Senat bittet alle Ressorts darum, einen/eine vorläufigen/ige Steuerkoordinator*in zeitnah dem Senator für Finanzen zu benennen.

Der Senator für Finanzen wird gebeten, gemeinsam mit den benannten Steuerkoordinatoren ein Pflichtenheft für die Arbeit der Steuerkoordinatoren zu erarbeiten und dem Senat den Sachstand verbunden mit einem Vorschlag zur erforderlichen Personalausstattung in der zentralen Unterstützung beim Senator für Finanzen und in den Ressorts zum 14. Januar 2020 zu berichten.

4. Der Senator für Finanzen wird gebeten, qualifizierte Fortbildungen für Steuerkoordinatoren*innen und Buchhaltungskräfte anzubieten und ressortübergreifende Netzwerke bezüglich der steuerlichen Angelegenheiten des Landes und der Stadtgemeinde Bremen als Steuerschuldner zu initiieren.