

Vorlage für die Sitzung des Senats am 03. November 2020

„Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand“

„6. Zwischenbericht“

A. Problem

Mit Beschluss vom 26. November 2019 hat der Senat den Senator für Finanzen gebeten, über den Projektverlauf „Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand“ in einem sechsten Zwischenbericht im Oktober 2020 zu unterrichten. Die Haushalts- und Finanzausschüsse der Bremischen Bürgerschaft sind zuletzt in ihren Sitzungen am 06. Dezember 2019 durch die Vorlage „Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand“ (Vorlagennummer VL 848/2019) unterrichtet worden und haben Kenntnis genommen.

Den Haushalts- und Finanzausschüssen ist für die Sitzung am 13. November 2020 ein Zwischenbericht vorzulegen

B. Lösung

Der 6. 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 unverändert 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 6. 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 7. Zwischenberichtes im Oktober 2021.

Anlage: Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand - 6. Zwischenbericht / Bearbeitungsstand: Ende September 2020

Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand
6. Zwischenbericht / Bearbeitungsstand: Ende September 2020

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.

Der Bundesgesetzgeber hat zwischenzeitlich durch das 1. Corona Steuerhilfegesetz vom 19.06.2020 einen neuen § 27 Abs. 22a in das Umsatzsteuergesetz eingefügt und dadurch die Übergangsfrist zur Anwendung der Neuregelungen der Umsatzbesteuerung von juristischen Personen des öffentlichen Rechts um zwei Jahre verlängert. Das neue Umsatzsteuerrecht für juristische Personen des öffentlichen Rechts ist daher für das Land und die Stadtgemeinde Bremen ab dem 01.01.2023 anzuwenden.

Für die Freie Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde Bremen) gelten die bisherigen Besteuerungsgrundlagen bis zum 31. Dezember 2022 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)

Ein regelmäßiger Informationsaustausch und die Erörterung von steuerlichen Fragestellungen, die alle Gebietskörperschaften gemeinsam betreffen, ist gewährleistet.

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

Bisher haben vier Sitzungen der ressortübergreifenden Arbeitsgruppe stattgefunden. Ein Vertreter des Rechnungshofs der Freien Hansestadt Bremen nimmt an den Sitzungen teil. Auf Grund der Pandemiesituation haben in 2020 bisher keine Sitzungen stattgefunden.

Ebenso sind die Verwaltungsleitungen in mehreren Terminen informiert worden.

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 Länder-AG zu § 2b UStG, an der zwischenzeitlich auch der Bund, vertreten durch das Bundeszentralamt für Steuern, teilnimmt, hat zuletzt im September 2020 getagt. Bremen hat, wie drei weitere Bundesländer, über eine Videozuschaltung an der Tagung in Mainz teilgenommen. Es wurden diverse Einzelfragestellungen (u. a. zur Organleihe und zur neuen Bundesautobahn GmbH), die bisher durch das BMF keiner Klärung zugeführt wurden, kontrovers erörtert.

Auf kommunaler Ebene findet grundsätzlich ein inhaltlicher Austausch auf Ebene des Beirates für kommunale Wirtschafts- und Steuerberatung beim Deutschen Städtetag statt. Bremen ist in diesem Beirat vertreten. In 2020 werden bedingt durch die Pandemie keine Sitzungen stattfinden.

5. Projektverlauf und Projektschwierigkeiten

Das Projektziel, ab dem 01. Januar 2023 auf die neuen steuerlichen Rahmenbedingungen für juristische Personen des öffentlichen Rechts gesetzeskonform eingestellt zu sein, muss erreicht werden. Es sind weiterhin viele steuerliche Fragen ungeklärt, Verwaltungsanweisungen des Bundesfinanzministeriums stehen aus. Die Länder und Kommunen stoßen bei kontroversen steuerlichen Beurteilungen Erörterungen auf Bund – Länder Ebene der Steuerverwaltungen an. Die abschließenden Entscheidungen auf Bundesebene müssen jedoch in manchen Fällen abgewartet werden.

5.1 Prozessebene

Auf der Prozessebene sind Anpassungen im SAP-System, die aktuell im Projekt Land-Stadt-Trennung (L-S-T) bearbeitet werden, und Anpassungen in diversen Fachverfahren, die aber auch zum Teil in Bearbeitung sind, erforderlich.

Ebenso sind Anpassungen der Arbeitsprozesse in der Buchhaltung und im Steuerbereich auf der Ebene eines jeden Ressorts nötig. 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. Hier wird derzeit an der Implementierung von Steuerkoordinatoren*innen auf Ressortebene gearbeitet, die durch einen beim Senator

für Finanzen angesiedelten Steuerfachangestellten-Pool (SFA-Pool) vor Ort in den Ressorts unterstützt werden. Das erforderliche steuerfachliche Basiswissen in den Ressorts wird dadurch aufgebaut.

Im Rahmen des Projektes L-S-T 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. Hieran wird unverändert mit einer sehr hohen Intensität gearbeitet.

Die Veränderungen werden zum 01.01.2021 umgesetzt. Durch die erforderliche Mitgabe eines Steuerschlüssels und die Zuordnung zu Umsatzsteuergruppen wird die Prozesssicherheit in steuerlichen Fragen erheblich verbessert. Die z. B. die für die Erstellung von Umsatzsteuererklärungen erforderlichen Rohdaten werden durch Abfragen direkt aus dem SAP-System Bremens ermittelt werden können. Diverse Schwachpunkte und die Fehleranfälligkeit der derzeitigen Bearbeitungsweise können so abgestellt oder zumindest deutlich reduziert werden.

Im Rahmen des Projektes L-S-T wurde die konzeptionelle Umsetzung des § 2 b UStG entwickelt. Die auch bereits durch Bremen genutzte SAP-PSM BgA-Lösung einer Umsatzsteuergruppe wird auf die nicht-wirtschaftlichen Bereiche übertragen. 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 und in Umsatzsteuervoranmeldungen und Umsatzsteuerjahreserklärungen übernommen werden können. Jeder Buchung ist zukünftig ein Umsatzsteuerkennzeichen mitzugeben. Darüber hinaus wird die Anpassung an geänderte steuerrechtliche Beurteilungen der Steuerverwaltung gewährleistet. Bremen wird in der Lage sein, ab dem 01.01.2021 mit diesen Veränderungen auch den neuen umsatzsteuerlichen Anforderungen, die nunmehr allerdings erst zum 01.01.2023 relevant werden, zu genügen.

Umsatzsteuerrechtliche Fortbildungen für die Steuerkoordinatoren und Vielbucher sind terminiert und finden im November / Dezember 2020 statt. Insoweit ist auch ein Abstimmprozess mit dem Gesamtpersonalrat durchgeführt worden.

5.2 Einbindung der LfDI

Die LfDI ist eingebunden, dies ist gerade in den Prozessfragen auch von erheblicher Bedeutung.

5.3 Vertragsmanagement

Das Vertragsmanagement befindet sich beim Senator für Finanzen weiterhin im Aufbau.

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

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. Grundsätzlich besteht die Vermutung, dass insoweit noch weitere Sachverhalte im fortschreitenden Prüfungsprozess entdeckt werden.

5.4 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.

5 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.

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. Die Trägerländer haben zwischenzeitlich unter Mitwirkung von dataport eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die insoweit die Risiken für die Trägerländer vermindern soll.

Als Lösungsmöglichkeiten um Umsatzsteuerbelastungen zu verringern, werden gesetzliche Anschluss- und Benutzungszwänge für genau definierte Leistungen von dataport oder die Anwendung des § 4 Nr. 29 UStG (Kostenteilungsgemeinschaften) zwischen den Trägerländern diskutiert. Sobald insoweit Entscheidungen der Trägerländer getroffen werden, kann auch über die finanziellen Auswirkungen für Bremen berichtet werden.

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, auch ohne Einbindung Dritter möglich. Über die Frage eines Anschluss- und Benutzungszwanges für einzelne Dienstleistungen des zukünftigen Eigenbetriebes der Stadtgemeinde Bremen kann Bremen im Gegensatz zum Fall „dataport“ allein entscheiden. Der Senator für Finanzen bearbeitet derzeit die Überführung der AöR in einen Eigenbetrieb der Stadtgemeinde Bremen. Allein diese Organisationsveränderung

wird zu einer Reduzierung von Umsatzsteuerbelastungen führen.

Personalgestellungen zwischen verschiedenen juristischen Personen des öffentlichen Rechts

Hiervon ist Bremen auf Grund der geforderten Land-Stadt Trennung in besonderer Weise betroffen. Ein Lösungsansatz, der in einem erheblichen Umfang Steuerbelastungen vermeiden kann, befindet sich derzeit mit der Steuerverwaltung Bremens in der Abstimmung.

Eine Lösung für das Personal des Landes Bremen, welches bei der Universität Bremen oder den bremischen Hochschulen tätig ist, ist noch herbeizuführen.

III. Fazit

Der Projektverlauf hat sich durch die beschriebenen Herausforderungen zeitlich verzögert. Da dies jedoch nahezu alle juristischen Personen des öffentlichen Rechts und auch alle Länder und den Bund betrifft, hat der Bundesgesetzgeber, wie oben beschrieben, die Übergangsfrist um zwei Jahre verlängert. Dadurch konnten die zeitlichen Verzögerungen aufgelöst werden. Diese zeitliche Verlängerung muss aber zur Klärung der Sachverhalte genutzt werden, Zeit für eine Unterbrechung der Arbeiten oder eine Reduzierung der Arbeitsintensität ist nicht gegeben.

Mit Beendigung des Projektes L-S-T und der Veränderung der Prozessebene, sowie der Klärung der Grundsatzfragen bei dataport, IB und der Personalgestellung wird wieder verstärkt die Einzelfallprüfung der Sachverhalte den Arbeitsschwerpunkt bilden.