

Vorlage für die Sitzung des Senats am 03.11.2020

**Sachstandsbericht
zur Umstrukturierung des Landeseigenbetriebes Performa Nord
gemäß Beschluss des Senats vom 03.07.2018 (Vorlage 2204/19)**

A. Problem

Performa Nord ist ein auf Grundlage des Gesetzes über den Eigenbetrieb Performa Nord - Eigenbetrieb des Landes Bremen - errichteter Eigenbetrieb des Landes Bremen. Das Gesetz ist am 01.01.2000 in Kraft getreten. Der Eigenbetrieb hat das Ziel, die Dienststellen des Landes Bremen sowie der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben durch Erbringung von Personal-, Finanz-, Versicherungs- und Verwaltungsdienstleistungen zu unterstützen.

Verschiedene Aufgaben, insbesondere im Bereich der Besoldungs- und Bezügeabrechnung sowie der Beihilfe, sind dem Betrieb per Gesetz übertragen. Des Weiteren können dem Betrieb mittels Vereinbarungen u.a. auch Aufgaben des Personalservice oder durch Beschluss des Senats (z.B. das Servicecenter Dienstreisen und die Boten- und Postdienste) übertragen werden. Der Betrieb darf ferner Aufgaben außerhalb der Verwaltungen des Landes Bremen und der Stadtgemeinde wahrnehmen, sofern dies mit dem Betriebszweck vereinbar ist.

Performa Nord hat als Eigenbetrieb des Landes Bremen keine eigene Rechtspersönlichkeit, sondern ist Teil der juristischen Person des öffentlichen Rechts FHB (Land). Die Leistungen zwischen dem Landeseigenbetrieb und der Stadtgemeinde Bremen wurden bisher als nicht steuerbare Innenumsätze gewertet, da die beiden Gebietskörperschaften Land und Stadtgemeinde Bremen als rechtlich unselbständige Teilmen-gen eines einheitlichen umsatzsteuerlichen Unternehmens angesehen wurden. Bisher unterlag der Eigenbetrieb Performa Nord daher nur im Rahmen seiner Betriebe gewerblicher Art der Umsatzbesteuerung.

Das Finanzamt Bremen hat mit Schreiben vom 16.01.2018 klargestellt, dass es sich bei der Stadtgemeinde Bremen und dem Land Bremen als Gebietskörperschaften um selbständige, rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts handelt, die als solche jeweils eigenständige Steuersubjekte darstellen. Während beide Gebietskörperschaften bisher unter einer Steuernummer veranlagt wurden, hat ab 01.01.2020 für steuerliche Zwecke eine getrennte Veranlagung zu erfolgen. Buchhalterisch wird diese Trennung zum 1.1.2021 durch die Schaffung unterschiedlicher Buchungskreise vollzogen (sog. Stadt-Land-Trennung).

Die Umstellung auf die Besteuerung von zwei getrennten Steuersubjekten hat in der Folge auch Auswirkungen auf Performa Nord, da es sich hierbei um einen Eigenbetrieb des Landes handelt. Ab 01.01.2020 ist zu unterscheiden, ob die Leistungen von Performa Nord an das Land oder die Stadtgemeinde Bremen erbracht werden. Nur soweit Performa Nord gegenüber anderen Ressorts/ Einrichtungen des Landes Bremen tätig wird, handelt es sich weiterhin um steuerirrelevante Innenleistungen. Erbringt der Eigenbetrieb hingegen Leistungen an die Stadtgemeinde Bremen, ist insoweit eine weitergehende Betrachtung zur sachgerechten steuerlichen Einordnung notwendig.

Durch die Neuregelung des Steueränderungsgesetzes 2015 und die Neuformulierung des § 2b UStG gelten juristische Personen nur noch ausnahmsweise als Nichtunternehmer, soweit sie Tätigkeiten ausüben, die ihnen im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen, und eine Behandlung als Nichtunternehmer nicht zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen würde. Da die FHB und die Stadtgemeinde Bremen eine Optionserklärung gem. § 27 Abs. 22 UStG abgegeben haben, findet § 2b UStG erst ab dem 1.1.2023 Anwendung, so dass sich bis dahin die Besteuerung noch nach dem bisherigem Umsatzsteuerrecht richtet.

Demnach gilt es bis zum 01.01.2023 eine Lösung zur Begrenzung der zukünftigen Umsatzbesteuerung umzusetzen.

Über die vorstehend dargelegte Problematik wurde der Senat mit Vorlage vom 03.07.2018 unterrichtet. Es wurde um Berichterstattung zum Sachstand zum 30.06.2019 gebeten. Da sich die externe steuerliche Prüfung als umfangreicher erwiesen hat als zunächst angenommen, hat sich die Erarbeitung der Lösungsstrategie verzögert. Nunmehr kann über die angestrebte Lösung berichtet werden.

B. Lösung

Im Rahmen des Umstellungsprozesses zur Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand wurden die Dienstleistungen von Performa Nord beginnend ab 2018 unter dem Gesichtspunkt der Umsatzbesteuerung eingehend analysiert und Lösungsalternativen zur Begrenzung der Umsatzbesteuerung erörtert. Angestrebt wird dabei eine Lösung, welche die aus der Aufhebung der gemeinsamen Umsatzbesteuerung von Land und Stadtgemeinde Bremen sowie der Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand resultierenden Belastungen minimiert. An der Analyse und Lösungsfindung waren und sind neben dem Senator für Finanzen und Performa Nord eine von Performa Nord beauftragte externe Steuerberatungsgesellschaft beteiligt.

Folgende Alternativen wurden hinsichtlich ihrer Vor- und Nachteile überprüft:

- (1) Errichtung eines kommunalen Eigenbetriebs Performa Nord
(in der Senatsvorlage vom 03.07.2018 aufgezeigte Variante)
- (2) Herstellung eines Anschluss- und Benutzungszwangs der Stadtgemeinde Bremen für die Leistungen von Performa Nord

Hierzu ist im Einzelnen Folgendes festzustellen:

(1) Gründung eines kommunalen Eigenbetriebes

Zunächst kommt die Gründung eines zu Performa Nord kongruenten kommunalen Eigenbetriebes bei der Stadtgemeinde Bremen in Betracht. Dieser Betrieb müsste grundsätzlich mit denselben Betriebsmitteln ausgestattet werden, wie es derzeit bei dem Landeseigenbetrieb Performa Nord der Fall ist. Alternativ könnte der Sach- und Personalbestand auch auf beide Eigenbetriebe verteilt werden.

Die Abwägung der Vor- und Nachteile der Errichtung eines kommunalen Eigenbetriebs ergab das folgende Bild:

Vorteilhaft wäre die weitreichende Steuerminimierung, da die Umsätze mit dem Land Bremen über den Landeseigenbetrieb Performa und die Umsätze mit der Stadtgemeinde Bremen über den neu zu errichtenden kommunalen Eigenbetrieb Performa abgewickelt werden könnten. Leistungen innerhalb der Ebene Stadt und innerhalb der Ebene Land würden steuerlich als nicht steuerbare Innenumsätze klassifiziert und blieben damit ohne Umsatzsteuerbelastung.

Die Nachteile dieser Variante liegen darin, dass eine Aufteilung von Personal, Sach- und Investitionsmitteln auf einen Landeseigenbetrieb und einen kommunalen Eigenbetrieb mit einem erheblichen, fortlaufenden Erfassungsaufwand verbunden wäre. So würden z.B. nahezu alle Leitungs- und Querschnittsfunktionen des gegenwärtigen Landeseigenbetriebs sowohl für das Land Bremen als auch für die Stadtgemeinde Bremen erbracht. Synergien, wie sie aktuell mit dem Landeseigenbetrieb realisiert werden, wären bei dieser Variante ausgeschlossen. Das Dienstleistungsportfolio müsste sowohl vom Landeseigenbetrieb als auch vom kommunalen Eigenbetrieb in möglichst identischer Qualität bereitgestellt werden. Kostenpositionen wie Jahresabschlusskosten fielen doppelt an. Zu bedenken wäre auch, dass für den Landeseigenbetrieb der TV-L und für den neuen kommunalen Eigenbetrieb voraussichtlich der aus Arbeitgebersicht teurere TVÖD gelten würde. Zwar stellt das sogenannte Mehrarbeitgebermodell ein mögliches Gestaltungsmodell dar, die Auswirkungen und Anforderungen an die Praxis sind jedoch umfangreich und erfordern großen Organisationsaufwand. Auch eine Personalgestellung des Landeseigenbetriebs für den kommunalen Eigenbetrieb würde dieses Problem nicht lösen, da ein hohes Risiko für eine Umsatzsteuerpflicht der Personalgestellung nach dem neuen § 2b UStG besteht.

Insgesamt überwiegen bei Errichtung des kommunalen Eigenbetriebs die Nachteile, d.h. es ist davon auszugehen, dass der hohe Aufwand für die Aufteilung der Mittel auf die beiden Eigenbetriebe und die damit entstehende Komplexität der Struktur nicht die steuerliche Optimierung kompensiert.

(2) Herstellung eines Anschluss- und Benutzungszwangs

Eine Umsatzsteuerpflicht würde ebenfalls entfallen, wenn Leistungen aufgrund gesetzlicher Bestimmungen nur von juristischen Personen des öffentlichen Rechts erbracht werden und somit keine größeren Wettbewerbsverzerrungen im Sinne des § 2b Abs.3 Nr. 1 UStG vorlägen. Bestimmte Leistungen von Performa sind bereits verpflichtend im PerformaNord Gesetz für das Land und die Stadtgemeinde Bremen geregelt, so z.B. die Bezüge- und Beihilfeabrechnung. Weitere Leistungen sind bislang vom Senat beauftragt, d.h. faktisch besteht auch hier schon eine Abnahmepflicht seitens des Landes und der Stadtgemeinde Bremen, allerdings ohne gesetzliche Verankerung. Mit der Herstellung eines Anschluss- und Benutzungszwangs - womit hier gemeint ist, dass die bereits vom Senat beauftragten Dienstleistungen künftig im PerformaNord Gesetz verankert werden – entfällt für die betreffenden Leistungen die Umsatzsteuerpflicht gemäß § 2b Abs. 3 Nr. 1 UStG. Es handelt sich dabei im Wesentlichen um folgende Aufgaben:

- Dienstreiseabrechnungen (Servicecenter Dienstreisen)
- Boten- und Postzentrale
- Arbeitsmedizin und Arbeitsschutz (gem. §§ 3 und 6 ASiG) - Betriebliche Sozialberatung
- Bürgertelefon Bremen / Servicecenter im 115-Verbund
- Betrieb des zentralen Terminmanagementsystems
- Betrieb der Elektronischen Zeiterfassung (ELAZE)
- Festsetzung der Kita-Beiträge

Die Betrachtung der Vor- und Nachteile des Anschluss- und Benutzungszwangs ergibt folgendes Bild:

- Der Vorteil liegt darin, dass an den etablierten Strukturen keine Veränderungen vorgenommen werden. Es werden Doppelstrukturen vermieden und die Möglichkeit der Hebung von Synergien durch Bündelung von Aufgaben in einer zentralen Dienstleistungseinheit blieben unverändert bestehen. Eine inhaltliche Veränderung gegenüber den bereits vom Senat gefassten Entscheidungen erfolgt ausdrücklich nicht.
- Nachteile werden nicht erwartet.

Deshalb wird im Ergebnis die Schaffung eines Anschluss- und Benutzungszwangs der Stadtgemeinde Bremen für die Leistungen von Performa Nord, die bislang auf Grundlage eines Senatsauftrages erbracht werden, als zu favorisierende Lösungsvariante identifiziert. Da das neue Umsatzsteuerrecht erst noch zur Anwendung kommen muss, bestehen im Einzelnen bislang keine Erfahrungen bezüglich der steuerlichen Bewertung eines Anschluss- und Benutzungszwangs. Auf Grundlage eines entsprechenden Gesetzentwurfs zur Anpassung des Gesetzes über den Eigenbetrieb Performa Nord Eigenbetrieb des Landes Bremen (BremPerformaG) soll deshalb nunmehr bei dem zuständigen Finanzamt Bremen ein Antrag auf verbindliche Auskunft gestellt

werden, dass es sich nach § 2b Abs. 3 Nr. 1 UStG i. V. m. dem Anwendungsschreiben vom 16.12.2016 nicht um eine wettbewerbsrelevante Tätigkeit handelt und Performa Nord insoweit nicht i.S.d. UStG unternehmerisch tätig ist. Ein entsprechender Gesetzentwurf befindet sich in Vorbereitung.

C. Alternativen

Zur Begrenzung der aus der steuerlichen Stadt-Land-Trennung resultierenden Umsatzbesteuerung wurden die unter B. dargestellten Lösungsalternativen hinsichtlich ihrer Umsetzbarkeit analysiert. Mit der Schaffung eines Anschluss- und Benutzungszwangs wird im Gegensatz zur Gründung eines kommunalen Eigenbetriebs der Aufbau komplexer und redundanter organisatorischer Strukturen vermieden. So müsste ein kommunaler Eigenbetrieb bei der Stadtgemeinde Bremen grundsätzlich mit denselben Betriebsmitteln ausgestattet werden, wie es derzeit bei Performa Nord der Fall ist. Alternativ wäre der Sach- und Personalbestand auf beide Eigenbetriebe zu verteilen. Synergien durch eine Zusammenarbeit von Land und Stadtgemeinde wären bei dieser Variante ausgeschlossen. Personal-, Arbeitsschutz-, Versicherungs-, Reisekosten- und andere Dienstleistungen müssten von jeder Gebietskörperschaft gesondert bereitgestellt werden. Derartige Zusatzkosten werden bei der Lösung „Schaffung eines Anschluss- und Benutzungszwangs“ nicht entstehen. Alternative Lösungen werden deshalb nicht vorgeschlagen.

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Die vorgeschlagene Lösung der Schaffung eines Anschluss- und Benutzungszwangs reduziert die nach dem Ablauf der Übergangsfrist ansonsten entstehende Umsatzsteuerbelastung für die Stadtgemeinde Bremen.

Es ergeben sich keine personalwirtschaftlichen Auswirkungen.

Genderrelevante Auswirkungen bestehen nicht.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Vorlage ist mit der Senatskanzlei abgestimmt.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Einer Veröffentlichung der Senatsvorlage über das zentrale elektronische Informationsregister ist vorgesehen.

G. Beschluss

Der Senat nimmt den Sachstandsbericht des Senators für Finanzen vom 21.10.2020 zur Umstrukturierung des Landeseigenbetriebes Performa Nord zur Kenntnis.