

Vorlage für die Sitzung des Senats am 5. August 2025

„Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand“

„13. Zwischenbericht“

A. Problem

Mit Beschluss vom 10. Dezember 2024 hat der Senat den Senator für Finanzen gebeten, über den Projektverlauf „Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand“ im 13. Zwischenbericht zu unterrichten. Die Haushalts- und Finanzausschüsse der Bremischen Bürgerschaft sind zuletzt in ihren Sitzungen am 17. Dezember 2024 durch die Vorlage „Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand, 12. Zwischenbericht“ unterrichtet worden und haben Kenntnis genommen.

Den Haushalts- und Finanzausschüssen ist für die Sitzung am 15. August 2025 der 13. Zwischenbericht vorzulegen.

B. Lösung

Der 13. 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 das Rechnungswesenssystem in Bremen – wie auch den anderen Bundesländern – bislang regelmäßig nicht auf die Erfüllung steuerrechtlicher Anforderungen ausgerichtet und konzipiert worden ist und so keine verlässliche Schätzung der Mehrkosten ermöglicht.

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 13. 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 14. Zwischenberichtes im Mai 2026 an die Haushalts- und Finanzausschüsse der Bremischen Bürgerschaft.

Anlage: Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand -
13. Zwischenbericht / Bearbeitungsstand: Juli 2025

Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand
13. Zwischenbericht / Bearbeitungsstand: Juli 2025

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.

Bis Mitte des Jahres 2024 war für das Land und die Stadtgemeinde Bremen von einer Anwendung des neuen Umsatzsteuerrechts für juristische Personen des öffentlichen Rechts ab dem 01.01.2025 auszugehen. Daher wurden bereits weitreichende Maßnahmen getroffen, um eine korrekte Behandlung der umsatzsteuerlichen Sachverhalte bereits ab dem 1. Januar 2025 zu erreichen. Durch das Jahressteuergesetz 2024 verschob der Bundesgesetzgeber erneut die zwingende Anwendung des neuen Umsatzsteuerrechts um zwei Jahre auf den 1. Januar 2027. Von einer freiwilligen Anwendung des neuen Umsatzsteuerrechts vor dem 1. Januar 2027 für Land und Stadtgemeinde Bremen wurde aufgrund der daraus folgenden Mehrbelastungen – wie auch bei allen anderen Bundesländern – abgesehen, so dass das neue Recht für das Land Bremen und die Stadtgemeinde Bremen nunmehr ab dem 1. Januar 2027 anzuwenden ist.

II. Umsetzung

1. Zuständigkeit beim Senator für Finanzen

Im Finanzressort werden die Aufgaben der internen Steuerberatung, und damit auch die Umsetzung des § 2b UStG in der Praxis, in der Querschnittsabteilung vom Referat Q14 wahrgenommen. Von Q14 werden die Zusammenarbeit mit den Ressorts, die Einbindung des Rechnungshofs und der LfDI sowie der Austausch mit der Stadt Bremerhaven und den anderen Bundesländern und Kommunen – hier insbesondere mit Hamburg – koordiniert und durchgeführt.

2. Projektthemen und Herausforderungen

Durch die Verschiebung der verpflichtenden Anwendung des § 2b UStG auf den 1. Januar 2027 wurde für die finale Erreichung des Projektziels erneut Zeit gewonnen. Die weit fortgeschrittenen Arbeiten in Hinblick auf die geplante Einführung sind hierbei allerdings nicht verloren, sondern können weiterhin genutzt werden.

Dem Referat Q14 stehen derzeit nur eingeschränkte personelle Ressourcen zur Verfügung. Dies liegt zum einen an der allgemeinen Schwierigkeit, steuerlich

ausgebildetes Personal zu gewinnen und andererseits an den weiterhin laufend zu bearbeitenden und neuen Aufgaben innerhalb der internen Steuerberatung sowie an Personaleinsparungsquoten aus dem Sanierungsprogramm.

2.1 Steuerliche Fragestellungen

Weiterhin werden von der Finanzverwaltung Verwaltungsanweisungen zu ungeklärten steuerrechtlichen Fragestellungen erlassen. Zuletzt durch ein 15 seitiges BMF-Schreiben zum Vorsteuerabzug bei unternehmerisch tätigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Die Analyse und Umsetzung dieser Verwaltungsanweisungen erfolgt, wie die Bewertung ungeklärter Rechtsfragen und die steuerliche Bewertung der Sachverhalte, weiterhin durch das Referat Q14. Durch den Austausch mit den entsprechenden Abteilungen der anderen Bundesländer wird in diesen Fällen eine möglichst bundeseinheitliche Anwendung angestrebt. Die Zusammenarbeit mit den Ressorts erfolgt über eine verstärkte Einbindung der Steuerkoordinator:innen und der Steuerfachangestellte:innen.

Im Winter 24/25 hat das Referat Q14 individuelle Gesprächstermine mit den Steuerkoordinator:innen in den Ressorts und Dienststellen durchgeführt. Dabei wurden die Erkenntnisse über die aktuellen umsatzsteuerrelevanten Sachverhalte auf den aktuellen Stand gebracht. Zudem wurde der Bedarf an Schulungsbedarf hinsichtlich der erforderlichen Themen und Tiefe bei den Ressorts abgefragt.

Im Nachgang zu den Ressortsbesuchen hat das Referat Q14 eine aktualisierte Abfrage zu potentiell umsatzsteuerlich-relevanten Sachverhalten an die Ressorts verschickt. Die Auswertung der beantworteten Fragebögen durch das Referat Q14 hat ergeben, dass ressortsübergreifend die Themen Vermietung von Parkplätzen sowie von Büroräumen in Hinblick auf die Regelungen des § 2b UStG geprüft werden müssen. Darüber hinaus wurden Einzelfallthemen geschildert, die nunmehr gemeinsam mit den Ressorts besprochen werden. Hierdurch können die aufgrund der mehrmaligen Verschiebung der Einführung des § 2b UStG teilweise veralteten Kenntnisse über die Sachverhalte auf einen aktuellen Stand gebracht werden.

2.2 Fortbildungen

Umsatzsteuerrechtliche Fortbildungen für die Steuerkoordinator:innen und Vielbucher:innen wurden zuletzt im November und Dezember 2021 durchgeführt. Durch die erneute Verschiebung der Einführung des § 2b UStG sind Fortbildungen zur Auffrischung oder Einbindung neuer Kolleg:innen unvermeidlich. Der konkrete Bedarf wurde mit den Ressorts in den o. g. Einzelterminen besprochen. Hieraus ergab sich, dass neben den §2b-relevanten Themen auch für allgemeine umsatzsteuerliche Themen Schulungsbedarf besteht. Hier soll ein modulbasiertes Fortbildungskonzept Abhilfe schaffen. Die geplanten Module wurden den Steuerkoordinator:innen im Rahmen der halbjährlich stattfindenden Austauschtreffen vorgestellt und für sinnvoll befunden. Ob Kapazitäten für Informationsveranstaltungen zur Zuwendungsbehandlung verbleiben, wird sich erst später herausstellen. Mit den Schulungen soll im Herbst 2025 begonnen werden.

Zudem arbeiten andere Bundesländer an web-basierten Schulungen, in denen die

Grundlagen des neuen Umsatzsteuerrechts erklärt werden. Diese web-Schulungen können eigenständig von den Nutzer:innen aufgerufen werden und wahlweise zur Auffrischung oder Erstvermittlung von umsatzsteuerlichen Kenntnissen genutzt werden. Aufgrund der Verschiebung des § 2b UStG ist der Starttermin der web-basierten Schulungen zur Zeit nicht fixiert. Das Referat Q14 bemüht sich, dass diese web-Schulungen auch von Bremen genutzt werden dürfen.

Darüber hinaus steht das Referat Q14 im engen Austausch mit seinem Pendant in der Hamburger Verwaltung. Hierbei geht es auch darum, ob und wie in Hamburg bereits bestehende technische Lösungen beispielsweise hinsichtlich der Ermittlung des richtigen Steuerschlüssels in Bremen angewendet werden können.

2.3 Tax-Compliance / Vertragsanpassungen / Anpassungen im SAP-System

Hier gibt es durch die Verschiebung der Anwendung des § 2b UStG keine grundsätzlichen Änderungen im Vergleich zum 12. Zwischenbericht, so dass hier darauf verwiesen wird.

Zudem ist für eine funktionierende Tax Compliance die Einbettung von steuerlichen Fragestellungen in das SAP-System erforderlich. In Hinblick auf die bevorstehende Umstellung auf SAP-HANA bemüht sich das Referat Q14 in den Prozess eingebunden zu werden. Dabei steht insbesondere die Abbildung von steuerlichen Bedürfnissen und eine etwaige Implementierung eines Tax Compliance Management System in das neue SAP-System im Mittelpunkt. Darüber hinaus bemüht sich das Referat Q14 um Informationen über Umsetzung der gesetzlichen Verpflichtung zur Erstellung von elektronischen Rechnungen.

3. Finanzielle Auswirkungen der Neuregelungen

3.1 Allgemeines

Es bleibt dabei, dass die konkreten finanziellen Auswirkungen der Neuregelung für das Land Bremen und die Stadtgemeinde Bremen in der Gesamtbetrachtung nicht abschließend eingeschätzt werden können.

Entsprechende Ermittlungsversuche in anderen Bundesländern haben ebenfalls nicht zu belastbaren Zahlen geführt. Dies hängt – wie in Bremen – mit den Rechnungswesenssystemen der jeweiligen Bundesländer zusammen, die in der Vergangenheit in aller Regel nicht auf die Erfüllung steuerrechtlicher Anforderungen ausgerichtet und konzipiert worden sind. Dies ist für die Zeiträume bis einschließlich 2026 vertretbar, da steuerliche Themenstellungen von Bundesländern nur einen sehr kleinen Randbereich darstellen.

Zur Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Haushaltswesens und Zahlungsverkehrs muss die Freie Hansestadt Bremen bis spätestens 2028 auf die Nachfolgeversion SAP S/4 HANA umsteigen, da die Standardsoftwarepflege für das bisher genutzte Produkt vom Dienstleister für Ende 2027 gekündigt ist. Der Senat hat dazu das Programm „Zukunftsorientiertes Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen“ beschlossen. Die

Freie Hansestadt Bremen wird dazu mit der Freien und Hansestadt Hamburg kooperieren. In diesem Rahmen werden auch die HKR-Prozesse unter Berücksichtigung der heutigen Anforderungen an Buchungsprozesse, Steuerrecht und Compliance weiterentwickelt.

Die nunmehr zeitgleiche Einführung von S/4 HANA und § 2b UStG ist eine besondere Herausforderung. Neben der neuen Anwendung müssen die Benutzer:innen von SAP S/4 HANA auch die neuen USt-Buchungen beherrschen. Im Rahmen der Anwenderschulungen von S/4 HANA ist vom Projekt dieses besondere Bedürfnis gesondert zu beachten. Das Referat Q14 steht hierfür gerne zur Verfügung.

3.2 Maßnahmen zur Verringerung der finanziellen Auswirkungen

Wie im 12. Zwischenbericht ist weiterhin – auch unter finanziellen und haushalterischen Gesichtspunkten – eine zweckdienliche Lösung im Sinne einer wissenschaftsadäquaten Auslegung des Umsatzsteuerrechts wünschenswert. Bislang hat das Bundesministerium für Finanzen weiterhin nicht erkennen lassen, dass es eine Auslegung im Sinne der verschiedenen bundesweiten Initiativen des Wissenschaftsbereichs umsatzsteuerlich mittragen wird und auf Lösungsansätze in der Anwendung der neu eingeführten Steuerbefreiungsvorschrift des § 4 Nr. 29 UStG verwiesen, die möglicherweise aber nur bedingt trägt. Auf Bundesebene wird weiterhin versucht, eine konstruktive Lösung herbeizuführen. Zudem ist die EU-Kommission durch den BMF auf die Problematik aufmerksam gemacht und um eine mögliche Lösung auch auf Ebene des EU-Rechts gebeten worden.

In Hinblick auf die zunächst zum 1. Januar 2023 angekündigte Anwendung des neuen Umsatzsteuerrechts wurde eine Schärfung der rechtlichen Regelungen des Bremischen Hochschulgesetzes herbeigeführt. Hierdurch wird verdeutlicht, dass weite Teile der Tätigkeiten der Bremer Hochschulen steuerlich dem hoheitlichen Bereich des Landes Bremen zuzuordnen sind. Damit wären weite Bereiche der Umsätze zwischen dem Land Bremen und den Hochschulen – insbesondere im Bereich der Personalgestaltung – als Innenumsätze auch bei Anwendung des neuen Umsatzsteuerrechts nicht mit Umsatzsteuer belastet. Vergleichbare – von den dortigen Steuerverwaltungen mitgetragene steuerrechtliche Beurteilungen – sind in diversen Bundesländern vorhanden, die mit Bremen vergleichbare Landeshochschulgesetze verabschiedet haben.

Bezüglich der auch auf Bundesebene noch nicht abgeschlossenen Diskussion über die umsatzsteuerliche Behandlung der Hochschulen – insbesondere in Bezug auf Forschungsk Kooperationen und gemeinsame Berufungen von Hochschullehrer:innen – müssen der weitere Verlauf beobachtet werden und gegebenenfalls erneute Gestaltungen zur Absicherung der umsatzsteuerlichen Auswirkungen erwogen werden.

3.3 Finanzielle Auswirkungen bei Leistungen an Dritte, insbesondere Bürger:innen

Bei Leistungen, die durch Bremen (Land oder Stadtgemeinde) an Dritte erbracht werden, ergibt sich voraussichtlich ein Steuervolumen im mittleren sechsstelligen Bereich. Hierbei ist haushalterisch zu beachten, dass diese Mehrbelastung an die Empfänger der Leistung weitergereicht werden kann, so dass eine Auswirkung auf den Haushalt von Land bzw. Stadtgemeinde nicht zwingend ist. Hierfür müsste durch die

jeweils zuständigen Fachressorts eine Anpassung der entsprechenden Gebührenordnungen vorgenommen werden. Die gesetzliche Grundlage dafür ist im Bremischen Beitrags- und Gebührengesetz bereits vorhanden.

3.4 Finanzielle Auswirkungen durch administrativen Mehraufwand

Die finanziellen Auswirkungen hinsichtlich des administrativen Mehraufwands lassen sich nicht beziffern.

III. Fazit

Die erneute Verlängerung der Übergangsfrist bis zum 31.12.2026 gibt den Verwaltungen von Land und Stadtgemeinde Bremen die Möglichkeit, sich noch besser auf die Anwendung des neuen Umsatzsteuerrechts vorzubereiten. Der inzwischen eingetretene zeitliche Abstand zwischen der ersten Prüfung auf relevante Sachverhalte und der Einführung des § 2b UStG macht eine ressortbezogene Auffrischung der Erkenntnisse erforderlich. Dazu soll auch die ausgebaute Kommunikation mit den Ressorts genutzt werden, um die Sensibilität in den Ressorts für Steuerthemen weiter zu erhöhen. Eine besondere Herausforderung stellt die zeitgleiche Einführung von SAP S/4 HANA sowie von § 2b UStG dar.

Durch die bereits umgesetzten gesetzlichen Regelungen können die Punkte mit den größten finanziellen Auswirkungen noch ohne Belastung für den Haushalt gestaltet werden.

Bremische Bürgerschaft – SD.NET Vorlagenformular (Ausschüsse und Deputationen)

Ressort:	Der Senator für Finanzen	Verantwortlich:	Klicken Sie hier, um Text einzugeben.
Abteilung/Referat:	Q14	Telefon:	Klicken Sie hier, um Text einzugeben.
Vorlagentyp:	Beschlussvorlage HAFA Controlling	Aktenzeichen:	Klicken Sie hier, um Text einzugeben.
öff. / n.öff.:	öffentlich	Wirtschaftlichkeit:	Keine WU

Beratungsfolge	Beratungsaktion
Haushalts- und Finanzausschuss (Land)	Kenntnisnahme
Wählen Sie ein Element aus.	Wählen Sie ein Element aus.
Wählen Sie ein Element aus.	Wählen Sie ein Element aus.
Wählen Sie ein Element aus.	Wählen Sie ein Element aus.

Titel der Vorlage:

Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand - 13. Zwischenbericht

Vorlagentext:

Der 13. Zwischenbericht beschreibt die Rahmenbedingungen des Projektverlaufs zur Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand bei der Freien Hansestadt Bremen. Vor dem Hintergrund der vom Bundesgesetzgeber ermöglichten Verschiebung der Anwendung des § 2b UStG auf den 1. Januar 2027 werden die Zwischenergebnisse und Folgewirkungen dargestellt. Eine detaillierte Darstellung des bisherigen und weiteren Projektverlaufs mit Stand Juli 2025 kann der als Anlage beigefügten Senatsvorlage samt Bericht entnommen werden, die am 5. August 2025 im Senat beschlossen wurde. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurde nicht durchgeführt, weil es sich zum einen um die Umsetzung von nationalen steuerrechtlichen Bestimmungen auf Ebene des Landes und der Stadtgemeinde Bremen und zum anderen um die Erledigung einer Berichtsbitte handelt.

Beschlussempfehlung:

1. Der Haushalts- und Finanzausschuss nimmt den 13. Zwischenbericht des Senators für Finanzen zur Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand zur Kenntnis.
2. Der Haushalts- und Finanzausschuss bittet den Senator für Finanzen, den 14. Zwischenbericht zur Sitzung im Mai 2026 vorzulegen.

Erforderliche Senats- und Gremienbefassung	Ergebnis	In der Sitzung am
Senatssitzung	noch offen	05.08.2025
Wählen Sie ein Element aus.	Wählen Sie ein Element aus	Erfassen Sie den Termin
Wählen Sie ein Element aus.	Wählen Sie ein Element aus	Erfassen Sie den Termin
Wählen Sie ein Element aus.	Wählen Sie ein Element aus	Erfassen Sie den Termin