

Vorlage für die Sitzung des Senats am 28. April 2026

„Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand“

„14. Zwischenbericht“

A. Problem

Mit Beschluss vom 5. August 2025 hat der Senat den Senator für Finanzen gebeten, über den Projektverlauf „Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand“ im 14. Zwischenbericht zu unterrichten. Die Haushalts- und Finanzausschüsse der Bremischen Bürgerschaft sind zuletzt in ihren Sitzungen am 15. August 2025 durch die Vorlage „Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand, 13. Zwischenbericht“ unterrichtet worden und haben Kenntnis genommen.

Den Haushalts- und Finanzausschüssen ist für die Sitzung am 8. Mai 2026 der 14. Zwischenbericht vorzulegen.

B. Lösung

Der 14. 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 weiterhin 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 14. 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 15. Zwischenberichtes im März 2027 an die Haushalts- und Finanzausschüsse der Bremischen Bürgerschaft.

Anlage: Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand - 14. Zwischenbericht / Bearbeitungsstand: April 2026

Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand
14. Zwischenbericht / Bearbeitungsstand: April 2026

I. Ausgangslage

Die Umsatzbesteuerung der juristischen Personen des öffentlichen Rechts ist durch den Bundesgesetzgeber umfassend neu geregelt 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. Anzeichen für eine erneute Verschiebung der zwingenden Anwendung von § 2b UStG durch den Bundesgesetzgeber sind zum jetzigen Zeitpunkt nicht ersichtlich.

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.

Die Aufgabe bleibt anspruchsvoll. Daher wird in Hinblick auf die am 1. Januar 2027 stattfindende Anwendung des § 2b UStG für eine möglichst effizienten Einsatz der zur Verfügung stehenden Ressourcen der Fokus auf die Aktualisierung der bisher bereits erlangten Erkenntnisse gelegt.

2.1 Steuerliche Fragestellungen

Einen Schwerpunkt der Arbeit des Referat Q14 bleibt die Analyse und Umsetzung der von der Finanzverwaltung erlassenen Verwaltungsanweisungen zu bislang ungeklärten steuerrechtlichen Fragestellungen. 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 weiterhin im Wesentlichen über die Einbindung der Steuerkoordinator:innen und der Steuerfachangestellt:innen der Ressorts.

Die von den Ressorts ausgefüllten Fragebögen zu steuerlichen Sachverhalten unter § 2b UStG werden zurzeit vom Referat Q14 detailliert ausgewertet. Hierbei können sowohl veraltete Kenntnisse über die Sachverhalte in den Ressorts aktualisiert werden als auch neue Sachverhalte abgefragt werden. Die Ergebnisse der Auswertung werden bis Ende des 2. Quartals 2026 mit den Ressorts erörtert. Dabei können auch sonstige umsatzsteuerlich relevante Sachverhalte in den Ressorts auf ihre steuerlichen Auswirkungen geprüft werden.

Besonderen Fokus wird zurzeit auf die Auswertung des fünfzehnteiligen BMF-Schreibens in Sachen Vorsteuerabzug gelegt, da das diesbezügliche Vorgehen auch positive haushalterische Auswirkungen haben kann. Das Referat Q14 wird hier eine für die Ressorts praktikable Anwendung des BMF-Schreibens konzipieren und im Herbst des Jahres mit den Ressorts gemeinsam besprechen. Zudem wird das Referat Q14 die Abläufe hinsichtlich der ressortübergreifenden Abgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen und -steuererklärungen ab 1. Januar 2027 wegen neuer gesetzlicher Vorschriften konzipieren und ebenfalls im Herbst 2026 an die Ressorts kommunizieren.

2.2 Fortbildungen

Nach den umfangreichen umsatzsteuerrechtlichen Fortbildungen für die Steuerkoordinator:innen und Vielbucher:innen im November und Dezember 2021 wurden im November 2025 Schulungen zu umsatzsteuerlichen Sachverhalten mit Auslandsbezug sowie im März 2026 Auffrischungsschulungen zu § 2b UStG durch das Referat Q14 durchgeführt. Darüber hinaus besteht neben den §2b-relevanten Themen auch für allgemeine umsatzsteuerliche Themen Schulungsbedarf. Hier soll ein modulbasiertes Fortbildungskonzept Abhilfe schaffen. Das umsatzsteuerlich besonders relevante Gebiet der Zuwendungen soll im Herbst 2026 durch eine Schulung zu diesem Thema erläutert werden.

Bislang war geplant, dass eigenständig von den Nutzer:innen aufrufbare web-basierte Schulungen durch eine Zusammenarbeit mit den anderen Bundesländern zur Verfügung gestellt werden können. Das hierfür federführende Bundesland Nordrhein-Westfalen hat sich mit Jahresende 2025 aus der länderübergreifenden Arbeitsgruppe zurückgezogen, so dass dieser Plan nicht weiterverfolgt werden kann. Das Referat Q 14 bemüht sich weiterhin auch kurzfristig um Fortbildungen zur Umsetzung der Steuersachverhalte.

Weiterhin 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 13. 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 hat das Referat Q14 auf die Bedeutung hingewiesen. 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 hat das Referat Q14 über die zwingende Umsetzung der gesetzlichen Verpflichtung zur Erstellung von elektronischen Rechnungen informiert. Die genannten Punkte sollen nunmehr vom Projekt weiterbearbeitet werden.

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. Die diesbezüglich bestehenden Anwenderwünsche hat das Referat Q14 gegenüber dem Projekt kommuniziert und steht bei der nun anstehenden Umsetzung durch das Projekt als Ansprechpartner gerne zur Verfügung.

3.2 Maßnahmen zur Verringerung der finanziellen Auswirkungen

Wie im 13. 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 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 das 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 Personalgestellung – 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.

Hinsichtlich der Leistungsbeziehungen zwischen Land und Stadtgemeinde Bremen wurde der Bereich der gegenseitigen Personalgestellungen mit dem größten Potential für umsatzsteuerliche Auswirkungen durch eine gesetzliche Klarstellung bereits so gestaltet, dass eine finanzielle Auswirkung zukünftig ausbleibt. Weitere Bereiche der gegenseitigen Leistungsbeziehungen, insbesondere im Zusammenhang mit Immobilien Bremen, wurden bereits identifiziert und sollen ebenfalls mit dem Ziel der Minimierung der finanziellen Auswirkungen gestaltet 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

In Hinblick auf die zum 1.1.2027 zu erwartende zwingende Anwendung des § 2b UStG für Land und Stadtgemeinde Bremen wird der Fokus nunmehr auf eine aktualisierte Analyse der umsatzsteuerlichen Themen innerhalb der jeweiligen Verwaltungen gelegt. Der erhöhte Austausch mit den Ressorts dient dazu, um dort das grundsätzliche Bewusstsein für steuerliche Themen weiter zu schärfen. Dieses Ziel verfolgen auch die Schulungen von Bediensteten der Ressorts zu § 2b UStG und sonstigen umsatzsteuerlichen Themen. Die besondere Herausforderung durch die zeitgleiche Einführung von SAP S/4 HANA und § 2b UStG bleibt bestehen.

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