

Vorlage für die Sitzung des Senats am 04. Oktober 2022

„Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand“

„9. Zwischenbericht“

A. Problem

Mit Beschluss vom 08. März 2022 hat der Senat den Senator für Finanzen gebeten, über den Projektverlauf „Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand“ in einem neunten Zwischenbericht im Oktober 2022 zu unterrichten. Die Haushalts- und Finanzausschüsse der Bremischen Bürgerschaft sind zuletzt in ihren Sitzungen am 18. März 2022 durch die Vorlage „Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand“ (Vorlagennummer VL 20/5890) unterrichtet worden und haben Kenntnis genommen.

Den Haushalts- und Finanzausschüssen ist für die Sitzung am 7. Oktober 2022 ein Zwischenbericht vorzulegen.

B. Lösung

Der 9. 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 eine 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 9. 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 10. Zwischenberichtes im März 2023 an die Haushalts- und Finanzausschüsse der Bremischen Bürgerschaft

Anlage: Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand -
9. Zwischenbericht / Bearbeitungsstand: September 2022

Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand
9. Zwischenbericht / Bearbeitungsstand: September 2022

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.

Das neue Umsatzsteuerrecht für juristische Personen des öffentlichen Rechts ist für das Land und die Stadtgemeinde Bremen ab dem 01.01.2023 anzuwenden.

Mit der Einführung des § 18 Abs. 4f UStG hat der Gesetzgeber geregelt, dass die umsatzsteuerlichen Erklärungspflichten grundsätzlich bei den Organisationseinheiten der Bundesländer liegen. Für den kommunalen Bereich ist die Erklärungspflicht an die jeweilige juristische Person des öffentlichen Rechts geknüpft. Um eine einheitliche Vorgehensweise für die Erklärungen von Land und Stadtgemeinde Bremen zu erreichen, hat das Land Bremen von der gesetzlich vorgesehenen Option, die Erklärungspflichten nicht auf die Organisationseinheiten zu übertragen, Gebrauch gemacht.

II. Bisheriger Projektverlauf

1. Zuständigkeit beim Senator für Finanzen

Im Finanzressort werden die Aufgaben der internen Steuerberatung in der Querschnittsabteilung vom Referat Q14 wahrgenommen.

2. Zusammenarbeit mit Bremerhaven (Senatsbeschluss vom 26. Januar 2016)

Ein regelmäßiger Informationsaustausch und die Erörterung von steuerlichen Fragestellungen, die alle Gebietskörperschaften gemeinsam betreffen, ist gewährleistet und findet derzeit alle drei Monate statt.

3. 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. Pandemiebedingt erfolgt der Austausch mit den Ressorts zurzeit bilateral.

Ebenso sind die Verwaltungsleiter in mehreren Terminen informiert worden.

4. Information des Rechnungshofes der FHB

Dem Rechnungshof wird die Berichterstattung an den Senat und den HaFA regelmäßig zur Verfügung gestellt.

5. Überregionale Zusammenarbeit

Mit der Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg finden regelmäßige Treffen auf Arbeitsebene statt. Ein regelmäßiger – auch telefonischer Austausch – wird darüber hinaus gelebt.

Die Länder-AG zu § 2b UStG, an der zwischenzeitlich auch der Bund, vertreten durch das Bundeszentralamt für Steuern, teilnimmt, hat zuletzt im Juni 2022 getagt. In den Terminen werden diverse Einzelfragestellungen sowie der Stand der Umsetzung in den Ländern erörtert. Die Sitzungen finden derzeit als Videokonferenzen statt, die Einladung zur nächsten Sitzung am 7. Oktober 2022 liegt vor.

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. Die nächste Sitzung mit dem Themenschwerpunkt § 2b UStG fand am 15./16. September 2022 statt.

6. 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. Weiterhin sind vereinzelte steuerrechtlichen Fragestellungen ungeklärt, Verwaltungsanweisungen des Bundes stehen aus. Sofern keine weiteren Verwaltungsanweisungen durch die Finanzverwaltung erlassen werden, erfolgt die steuerliche Bewertung der Sachverhalte durch das Referat Q14. Durch den Austausch mit den entsprechenden Abteilungen der anderen Bundesländer wird in diesen Fällen eine möglichst einheitliche Anwendung angestrebt.

Auf der Prozessebene sind bereits Anpassungen im SAP-System umgesetzt worden, Änderungen in diversen Fachverfahren sind allerdings noch erforderlich. Ebenso ist auch eine Anpassung der Arbeitsprozesse in der Buchhaltung und im Steuerbereich auf der Ebene eines jeden Ressorts erforderlich.

Da umsatzsteuerliche Fragestellungen zukünftig auch im nicht-wirtschaftlichen Bereich der Verwaltung (hoheitlicher und vermögensverwaltender Bereich) auftreten werden, ist die Funktion von Steuerkoordinatoren:innen in den Ressorts eingeführt worden. Die Steuerkoordinatorenfunktion ist grundsätzlich an die Haushaltsreferatsleitungen angebunden. Die Steuerkoordinatoren:innen werden operativ durch Mitarbeiter:innen des Steuerfachangestelltenpools (SFA-Pool) unterstützt. Seit Juni 2022 konnten alle zehn zur Verfügung stehenden Stellen besetzt werden. Diese Mitarbeiter:innen wurden zunächst im Referat Q14 über jeweils zwei Monate in die Sonderthemen der Besteuerung von juristischen Personen des öffentlichen Rechts und die Organisation der bremischen Verwaltung eingearbeitet worden und dann verschiedenen Ressorts

zur Unterstützung zugewiesen. Der Einsatz der ausgebildeten Steuerfachangestellten erfolgt in den Haushaltsreferaten und hat sich in der Praxis sehr bewährt. Dort unterstützen sie mit ihrem steuerlichen Wissen die Buchhaltung der Ressorts / Dienststellen direkt vor Ort. Fachlich bleiben die Kolleg:innen eng mit dem Referat Q14 verbunden, damit eine möglichst einheitliche steuerliche Bearbeitung der Sachverhalte in den verschiedenen Ressorts / Dienststellen gewährleistet ist. Ein ressortübergreifender Austausch aller Kollegen:innen des SFA-Pools mit den Mitarbeitern:innen des Referates Q14 findet im 14 –tägigen Rhythmus statt.

Durch die bereits umgesetzten Punkte in der Buchhaltung können diverse Schwachpunkte, sowie die Fehleranfälligkeit der bis Ende 2020 üblichen Bearbeitungsweise abgestellt oder zumindest deutlich reduziert werden. Dies ist unter dem Gesichtspunkt von Tax-Compliance zwingend erforderlich. Der Zeitraum bis Ende 2022 wird dazu genutzt, die Prozesse einzuüben und derzeit noch auftretende Fehler zu reduzieren. Ab dem 01.01.2023 wird Bremen über ein erprobtes System verfügen, dass die Erstellung von zutreffenden Steuererklärungen vereinfachen wird und eine Fehlerhäufigkeit deutlich reduzieren wird.

Umsatzsteuerrechtliche Fortbildungen für die Steuerkoordinatoren und Vielbucher wurden im November und Dezember 2021 durchgeführt.

6.1 Einbindung der LfDI

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

6.2 Vertragsmanagement

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

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

Seit dem letzten Bericht wurden keine zusätzlichen Sachverhalte festgestellt, die unmittelbar zu weiteren Steuerbelastungen für Bremen führen. Grundsätzlich ist allerdings nicht auszuschließen, dass noch weitere Sachverhalte im fortschreitenden Prüfungsprozess entdeckt werden.

6.4 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.

7. Finanzielle Auswirkungen der Neuregelungen

Die finanziellen Auswirkungen der Neuregelung für das Land Bremen und die Stadtgemeinde Bremen können in der Gesamtbetrachtung unverändert nicht abschließend eingeschätzt werden.

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 2022 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 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.

Unter dem Status Quo führen die folgenden Sachverhalte zu größeren finanziellen Belastungen, so dass hier alternative Gestaltungen verfolgt werden und zum Teil auch umgesetzt werden konnten:

7.1 Leistungen von dataport, AöR

Ohne Änderung der bisherigen Regelungen wären die gegenüber Bremen von dataport erbrachten Leistungen ab 2023 umsatzsteuerpflichtig. Durch Einführung des „Gesetzes zur Gewährleistung der digitalen Souveränität der Freien Hansestadt Bremen – Land und Stadtgemeinde“ wurde nunmehr eine gesetzliche Regelung geschaffen, wonach die bremischen Verwaltungen verpflichtet sind, IT-Leistungen bei einer juristischen Person des öffentlichen Rechts zu beziehen. Diese Regelung steht auf der Grundlage der strategischen Entscheidung, auf Dataport als IT-Dienstleister zu setzen, und stellt keine inhaltliche Änderung zu der zuvor bestehenden Regelung der Verwaltungsvorschrift für die Beschaffung der Freien Hansestadt Bremen - Land und Stadtgemeinde Bremen dar. Auch nach dieser gesetzlichen Regelung ist sichergestellt, dass die FHB und/oder einzelne Ressorts durch die konkrete Ausgestaltung in ihrer Inanspruchnahme von IT-Dienstleistungen nicht schlechter gestellt werden als bisher, wobei alle Aspekte der Leistungserbringung zu prüfen sind. Die Trägerländer Hamburg und Schleswig-Holstein arbeiten ebenfalls an der Erstellung vergleichbarer gesetzlicher Regelungen für ihre Bundesländer.

Die gesetzliche Regelung wurde am 6. Juli in zweiter Lesung von der Bremischen

Bürgerschaft verabschiedet und tritt zum 1. Januar 2023 in Kraft. Da es sich bei dem beschlossenen Gesetz um einen gesetzlichen Anschluss- und Benutzungszwang i.S.d. § 2b Abs. 3 Nr. 1 UStG handelt, unterbleibt eine Umsatzsteuerpflicht von Leistungen Dataports an Bremen auch nach dem 1. Januar 2023. Die ansonsten drohende finanzielle Mehrbelastung in Höhe eines zweistelligen Millionenbetrags pro Jahr kann somit verhindert werden.

7.2 Dienstleistungen von Immobilien Bremen (ehemals AöR, jetzt Eigenbetrieb)

Die Immobilien Bremen AöR wurde mit zivilrechtlicher Wirkung zum 4. Juli 2022 in einen Eigenbetrieb der Stadtgemeinde Bremen umgewandelt. Hierdurch rufen die Leistungsbeziehungen zwischen der Stadtgemeinde Bremen und dem Eigenbetrieb Immobilien Bremen keine Umsatzsteuer mehr hervor.

Für die verbleibenden Leistungsbeziehungen vom Eigenbetrieb Immobilien Bremen zum Land Bremen wird ein gesetzlicher Anschluss- und Benutzungszwang momentan nicht geplant, da die betroffenen Dienstleistungen auch von privat-rechtlich organisierten Eigengesellschaften erbracht werden. Die wesentlichen steuerlichen Auswirkungen konnten bereits durch die Umwandlung der Immobilien Bremen AöR auf die Stadtgemeinde verhindert werden.

7.3 Dienstleistungen von Performa Nord

Auch Leistungen von Performa Nord an das Land Bremen unterlägen bei unverändertem Sachverhalt ab 2023 der Umsatzsteuer. Vergleichbar mit der Situation bei Immobilien Bremen werden hier momentan in Abstimmung mit den Ressorts Sachverhalte identifiziert, für die ab 2023 ein gesetzlicher Anschluss- und Benutzungszwang herrschen kann, so dass dann keine Umsatzsteuer anfällt. Die gesetzliche Umsetzung soll im Herbst 2022 erfolgen, so dass das Gesetz zum 1. Januar 2023 in Kraft treten kann.

7.4 Personalgestellungen zwischen verschiedenen juristischen Personen des öffentlichen Rechts

Hiervon ist Bremen auf Grund der Land-Stadt Trennung und dem in Bremen im Gegensatz zu den beiden anderen Stadtstaaten bestehenden Nebeneinander von staatlicher und kommunaler Ebene zumindest in Bezug auf die Stadtgemeinde Bremen in besonderer Weise betroffen. Ein Lösungsansatz, der in einem erheblichen Umfang Steuerbelastungen vermeiden kann, konnte zwischenzeitlich grundsätzlich mit der Steuerverwaltung Bremens abgestimmt werden. Ein erster Entwurf einer gesetzlichen Regelung liegt nunmehr vor und befindet in den Abstimmungsprozessen, so dass das Gesetzgebungsverfahren noch im Herbst 2022 auf den Weg gebracht werden kann. Durch ein Inkrafttreten vor dem 1. Januar 2023 wird auch hier verhindert, dass diesbezügliche Leistungen zwischen dem Land und der Stadtgemeinde ab 2023 umsatzsteuerpflichtig werden.

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

7.5 Wissenschaftliche Kooperationen

Die Umsatzsteuerneuordnung belastet auch die rechtlich vorgesehene und gesellschaftlich notwendige wissenschaftliche Zusammenarbeit, da u.a. alle gemeinsamen Nutzungen von Gebäuden/Liegenschaften, Räumen, technischen Anlagen, Geräten, Laboren, Einrichtungen, Medien, IT-Infrastrukturen, Bibliotheksleistungen, Projektförderungen etc., und zwar auch im Verhältnis zum Studierendenwerk, der Hochschulen untereinander usw., von der neuen Umsatzsteuerpflicht betroffen sind.

Hier ist dringend – 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 tragen. Es wird weiterhin versucht, eine konstruktive Lösung herbeizuführen.

7.6 Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen sind basierend auf den Rückmeldung der Ressorts weiterhin schwer einzuschätzen. Dies deckt sich mit den Einschätzungen aus anderen Bundesländern (siehe auch oben).

Im Bereich der Personalgestellungen ist von einem Steuerbetrag im mittleren siebenstelligen Bereich pro Jahr auszugehen, der jedoch durch das unter 7.4 beschriebene Gesetzesvorhaben beseitigt werden kann, soweit es um Personalgestellungen zwischen Land und Stadtgemeinde Bremen geht. Die finanziellen Auswirkungen für Leistungen von Dataport konnte durch die bereits umgesetzte gesetzliche Regelung verhindert werden.

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 ein Auswirkungen 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.

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

III. Fazit

Durch die Verlängerung der Übergangsfrist bis zum 31.12.2022 konnten die zeitlichen Verzögerungen aufgefangen werden. Mit Hilfe der Umsetzungen im Rahmen der Land-Stadt-Trennung und die Einführung eines Steuerfachangestellten-Pools konnten

weitere Schritte in Hinblick auf die ab 2023 geltenden Umsatzsteuerregelungen eingeleitet werden. Die verbleibende Zeit bis zum 1.1.2023 muss weiter zur weiteren Klärung und der steuerlichen Beurteilung von Sachverhalten genutzt werden.

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