

Vorlage für die Sitzung des Senats am 08. März 2022

„Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand“

„8. Zwischenbericht“

A. Problem

Mit Beschluss vom 05. Oktober 2021 hat der Senat den Senator für Finanzen gebeten, über den Projektverlauf „Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand“ in einem achten Zwischenbericht im März 2022 zu unterrichten. Die Haushalts- und Finanzausschüsse der Bremischen Bürgerschaft sind zuletzt in ihren Sitzungen am 08. Oktober 2021 durch die Vorlage „Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand“ (Vorlagennummer VL 20/4609) unterrichtet worden und haben Kenntnis genommen. Hierbei hat der Haushalts- und Finanzausschuss erbeten, dass die nächste Berichtserstattung bereits im März 2022 erfolgen solle.

Den Haushalts- und Finanzausschüssen ist für die Sitzung am 18. März 2022 ein Zwischenbericht vorzulegen.

B. Lösung

Der 8. 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 Einzelsachverhalten, 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 8. 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 9. Zwischenberichtes im Oktober 2022 an die Haushalts- und Finanzausschüsse der Bremischen Bürgerschaft.

Anlage: Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand -
8. Zwischenbericht / Bearbeitungsstand: Februar 2022

Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand
8. Zwischenbericht / Bearbeitungsstand: Februar 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.

Die Länder-AG zu § 2b UStG, an der zwischenzeitlich auch der Bund, vertreten durch das Bundeszentralamt für Steuern, teilnimmt, hat zuletzt im Januar 2022 getagt. Pandemiebedingt wurden die Veranstaltungen seit 2020 als Videokonferenzen durchgeführt. In den Terminen werden diverse Einzelfragestellungen sowie der Stand der Umsetzung in den Ländern 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. Die Sitzungen finden derzeit als Videokonferenzen statt, die Einladung zur nächsten Sitzung am 10. März 2022 liegt vor.

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 einige 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 Steuerkoordinator:innen werden operativ durch Mitarbeiter:innen des Steuerfachangestelltenpools unterstützt. Bisher konnten sieben der zehn zur Verfügung stehenden Stellen besetzt werden. Diese Mitarbeiter:innen sind 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 worden. 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. Das Auswahlverfahren für die drei noch offenen Stellen konnte zwischenzeitlich beendet werden. Die Einstellungszusagen werden Ende der 8. KW versandt. Fachlich bleiben die Kolleg:innen – wie die bereits seit Frühjahr 2021 Beschäftigten – eng mit dem Referat Q14 verbunden, damit eine möglichst einheitliche steuerliche Bearbeitung der Sachverhalte in den verschiedenen Ressorts / Dienststellen gewährleistet ist.

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 Steuererklärungen vereinfachen wird und eine Fehlerhäufigkeit deutlich reduzieren wird.

Umsatzsteuerrechtliche Fortbildungen für die Steuerkoordinatoren und Vielbucher wurden im November und Dezember 2021 durchgeführt. Es besteht der Wunsch diverser Ressorts diese Fortbildungen auch in 2022 und 2023 fortzuführen.

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, die Stadtgemeinde Bremen und Immobilien Bremen, AöR, können in der Gesamtbetrachtung unverändert nicht abschließend eingeschätzt werden.

Unter dem Status Quo führen die folgenden Sachverhalte zu größeren finanziellen Belastungen, so dass hier alternative Gestaltungen verfolgt werden:

7.1 Leistungen von dataport, AöR

Bei Beibehaltung des bisherigen Sachverhalts unterliegen die Leistungen von dataport ab 2023 der Umsatzsteuer. Hingegen wären die Leistungen dataports auch unter der zukünftigen Regelung nicht umsatzsteuerpflichtig, wenn eine gesetzliche Regelung besteht, wonach (Land und Stadtgemeinde) Bremen ihre IT-Dienstleistungen bei einer juristischen Person des öffentlichen Rechts beziehen müssen (sog. Anschluss- und Benutzungszwang). Aufgrund der strategischen Entscheidung, auf Dataport als IT-Dienstleister zu setzen, ist dies der von Bremen präferierte Weg, soweit und solange die FHB und/oder einzelne Ressorts durch die konkrete Ausgestaltung in ihrer Inanspruchnahme von IT-Dienstleistungen nicht schlechter gestellt werden als bisher. Hierbei sind alle Aspekte der Leistungserbringung zu prüfen. Es ist geplant, den Senator für Finanzen durch eine Senatsvorlage zu beauftragen, eine entsprechende gesetzliche Regelung zu entwerfen. Darüber hinaus wird es bis zur Vorlage einer konkret geplanten Gesetzesfassung nicht zu einer Vorfestlegung für die Entscheidung eines Anschluss- und Benutzungszwangs kommen.

Die Trägerländer Hamburg, Schleswig-Holstein und Bremen haben unter Mitwirkung von dataport eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die den Umfang und die Ausgestaltung eines solchen Anschluss- und Benutzungszwangs erörtern soll. Die gesetzliche Regelung sollte zum 1. Januar 2023 in Kraft treten. Derzeit ist geplant, im Frühjahr 2022 in das Gesetzgebungsverfahren gehen zu können. Dabei werden die Ressorts frühzeitig eingebunden. In dem ersten Vorschlag der Gesetzesfassung werden die bisher geäußerten rechtlichen sowie IT-fachlichen Bedenken der Ressorts berücksichtigt.

7.2 Dienstleistungen der Immobilien Bremen, AöR

Der Senator für Finanzen betreibt derzeit die Überführung der AöR in einen Eigenbetrieb der Stadtgemeinde Bremen innerhalb des Jahres 2022. Hierdurch rufen die Leistungsbeziehungen zwischen der Stadtgemeinde Bremen und dem Eigenbetrieb Immobilien Bremen keine Umsatzsteuer mehr hervor, für die Leistungsbeziehungen vom Eigenbetrieb Immobilien Bremen zum Land Bremen wird der Umfang und die Ausgestaltung eines Anschluss- und Benutzungszwangs momentan erörtert. Für die gesetzliche Umsetzung entspricht der Zeitplan dem unter 7.1. genannten.

7.3 Dienstleistungen von Performa Nord

Auch Leistungen von Performa Nord an das Land Bremen unterliegen bei unverändertem Sachverhalt ab 2023 der Umsatzsteuer. Vergleichbar mit der Situation bei Immobilien Bremen werden hier momentan Sachverhalte identifiziert, für die ab 2023 ein gesetzlicher Anschluss- und Benutzungszwang herrschen kann, so dass dann keine Umsatzsteuer anfällt. Für die gesetzliche Umsetzung entspricht der Zeitplan dem unter 7.1. genannten.

7.4 Personalgestellungen zwischen verschiedenen juristischen Personen des öffentlichen Rechts

Hiervon ist Bremen auf Grund der erfolgten Land-Stadt Trennung in besonderer Weise betroffen. Ein Lösungsansatz, der in einem erheblichen Umfang Steuerbelastungen vermeiden kann, konnte zwischenzeitlich grundsätzlich mit der Steuerverwaltung Bremens abgestimmt werden. Das Gesetzgebungsverfahren für eine entsprechende gesetzliche Regelung soll im Frühjahr 2022 auf den Weg gebracht werden, so dass das Gesetz zum 1. Januar 2023 in Kraft treten kann.

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. Es wird weiterhin versucht, eine konstruktive Lösung herbeizuführen.

7.6 Dienstleistungen gegenüber Bürger:innen

Leistungen, die durch Bremen (Land oder Stadtgemeinde) an Bürger:innen erbracht werden, sind ab dem 1. Januar 2023 grundsätzlich umsatzsteuerlichpflichtig, wenn die Leistungen auch von einem privaten Anbieter erbracht werden kann. Hierbei ist haushalterisch zu beachten, dass die aus der Umsatzsteuerpflicht folgende Mehrbelastung an die Empfänger:innen der Dienstleistungen weitergereicht werden kann, so dass Auswirkungen auf den Haushalt von Land bzw. Stadtgemeinde nicht zwingend sind. Hierfür müsste eine Anpassung der entsprechenden

Gebührenordnungen vorgenommen werden.

7.7 Bewertung der finanziellen Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen sind basierend auf den Rückmeldungen der Ressorts schwer einzuschätzen. 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. Ein vergleichbares Volumen ist für Leistungen von Dataport zu erwarten, dass allerdings ebenfalls durch eine gesetzliche Regelung minimiert werden soll.

Bei Leistungen, die durch Bremen (Land oder Stadtgemeinde) an Bürger:innen erbracht werden, ergibt sich – sofern diese Belastung durch eine Anpassung der entsprechenden Gebührenordnungen nicht an die Empfänger:innen der Leistungen weitergereicht werden – voraussichtlich ein Steuervolumen im mittleren sechsstelligen Bereich.

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 ersten 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 geplanten gesetzlichen Regelungen könnten die Punkte mit den größten finanziellen Auswirkungen noch ohne Belastung für den Haushalt gestaltet werden.