

In der Senatssitzung am 5. Oktober 2021 beschlossene Fassung

Senator für Finanzen

26.08.2021

Axel Picker

41005

Vorlage für die Sitzung des Senats am 05. Oktober 2021

„Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand“

„7. Zwischenbericht“

A. Problem

Mit Beschluss vom 27. Oktober 2020 hat der Senat den Senator für Finanzen gebeten, über den Projektverlauf „Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand“ in einem siebten Zwischenbericht im Oktober 2021 zu unterrichten. Die Haushalts- und Finanzausschüsse der Bremischen Bürgerschaft sind zuletzt in ihren Sitzungen am 13. November 2020 durch die Vorlage „Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand“ (Vorlagennummer VL 20/2308) unterrichtet worden und haben Kenntnis genommen.

Den Haushalts- und Finanzausschüssen ist für die Sitzung am 08. Oktober 2021 ein Zwischenbericht vorzulegen.

B. Lösung

Der 7. 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 Einzelsachverhalte, 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 7. 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 8. Zwischenberichtes im Oktober 2022 an die Haushalts- und Finanzausschüsse der Bremischen Bürgerschaft.

Anlage: Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand - 7. Zwischenbericht / Bearbeitungsstand: August 2021

Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand
7. Zwischenbericht / Bearbeitungsstand: September 2021

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.

Nach Verlängerung der Übergangsfrist hinsichtlich der Neuregelungen der Umsatzbesteuerung um zwei Jahre ist das neue Umsatzsteuerrecht für juristische Personen des öffentlichen Rechts für Land und Stadtgemeinde Bremen ab dem 01.01.2023 anzuwenden.

Mit der Einführung des § 18 Abs. 4f UStG durch das Jahressteuergesetz 2020 hat der Gesetzgeber geregelt, dass die umsatzsteuerlichen Erklärungspflichten grundsätzlich bei den Organisationseinheiten der Bundesländer liegen. 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.

Somit gelten für die Freie Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde Bremen) die bisherigen Besteuerungsgrundlagen bis zum 31. Dezember 2022 weiter.

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.

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 haben in 2021 bisher keine Sitzungen stattgefunden, der Austausch mit den Ressorts erfolgte 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. Ein Vertreter des Rechnungshofs nimmt an den Sitzungen der ressortübergreifenden Arbeitsgruppe teil.

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 Juni 2021 getagt. Pandemiebedingt wurden die Veranstaltungen in 2020 und 2021 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. 2021 hat pandemiebedingt bisher eine Sitzung als Videokonferenz stattgefunden.

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 ist eine Vielzahl von 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 soll auch in diesen Fällen eine möglichst einheitliche Anwendung erreicht werden.

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, sind die bereits eingeleiteten Organisationsveränderungen (Schaffung der Steuerkoordinatoren, Besetzung des Steuerfachangestellten-Pools, Einführung Umsatzsteuerkennzeichen) zwingend umzusetzen, die die veränderten IT-Prozesse mitberücksichtigen.

Im Rahmen des Projektes Land-Stadt Trennung wurden neben der Umsetzung der haushalterischen und steuerlichen Trennung der beiden Gebietskörperschaften die bereits durch Bremen genutzte SAP-PSM BgA-Lösung einer Umsatzsteuerklammer auf die nicht-wirtschaftlichen Bereiche übertragen. Somit ist sichergestellt, dass auch die in der Kernverwaltung, sowie die aus der Land-Stadt Trennung resultierenden

umsatzsteuerlich relevanten Sachverhalte des Landes und der Stadtgemeinde Bremen in der IT erfasst und in Umsatzsteuervoranmeldungen und -jahreserklärungen übernommen werden können. Zudem sind auch sogenannte Umsatzsteuerkennzeichen in der Buchhaltung von Land und Stadtgemeinde eingeführt. Hierdurch werden seit dem 01.01.2021 die zu buchenden Sachverhalte bereits bei der Buchung umsatzsteuerlich eingeordnet, so dass die entsprechenden Umsatzsteuerzahlen schon bei der Buchung korrekt erfasst werden können. Dies stellt insbesondere für die ab 2023 stark steigende Zahl von umsatzsteuerrelevanten Sachverhalten eine signifikante Verbesserung der buchhalterischen Datenlage dar. Ziel ist es, die für die Erstellung von Umsatzsteuererklärungen erforderlichen Rohdaten durch Abfragen direkt aus dem SAP-System zu ermitteln. Diverse Schwachpunkte und die Fehleranfälligkeit der bis Ende 2020 üblichen Bearbeitungsweise können so 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 pandemiebedingt auf den Herbst 2021 verschoben. Insoweit ist auch ein Abstimmprozess mit dem Gesamtpersonalrat durchgeführt worden.

Schließlich wurde ein Steuerfachangestellten-Pool gebildet, mit dessen Hilfe die jeweiligen Buchhaltungen der Ressorts bezüglich der steuerlichen Anforderungen weiter unterstützt werden. In einem ersten Schritt wurden vier Steuerfachangestellte im Frühjahr 2021 eingestellt. Nach einer Einarbeitung durch das Referat Q14 wurden die Kolleginnen den ersten vier Ressorts / Dienststellen zugeordnet. Dort sollen sie mit ihrem steuerlichen Wissen die Buchhaltung der Ressorts / Dienststellen direkt vor Ort unterstützen. Fachlich bleiben die Kolleginnen eng mit dem Referat Q14 verbunden, damit eine möglichst einheitliche steuerliche Bearbeitung der Sachverhalte in den verschiedenen Ressorts / Dienststellen gewährleistet ist. Für den Herbst 2021 ist eine zweite Bewerbungsrunde für den Steuerfachangestellten-Pool bereits terminiert, um die noch offenen sechs Planstellen im Pool zu besetzen und alle Senatsressorts vollumfänglich durch den Steuerfachangestellten-Pool zu unterstützen. Sollte eine vollumfängliche Unterstützung nicht möglich sein, so wird eine anteilige Unterstützung in allen Senatsressorts angestrebt. Mit einer Besetzung der ersten weiteren Stellen ist zum Jahresende 2021 zu rechnen.

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. Allerdings wären die Leistungen von dataport auch unter der zukünftigen Regelung nicht umeinksteuerpflichtig, 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. 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 zu gehen zu können.

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, befindet sich weiterhin mit der Steuerverwaltung Bremens in der Abstimmung.

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.

III. Fazit

Der Projektverlauf hat sich durch die beschriebenen Herausforderungen zeitlich verzögert. Da dies jedoch nahezu alle juristischen Personen des öffentlichen Rechts und auch alle Länder und den Bund betrifft, hat der Bundesgesetzgeber, wie oben beschrieben, die Übergangsfrist um zwei Jahre verlängert. Dadurch konnten die zeitlichen Verzögerungen aufgefangen werden. Durch die 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 Klärung der Sachverhalte genutzt werden.