

Vorlage für die Sitzung des Senats am 9. April 2024

„Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand“

„11. Zwischenbericht“

A. Problem

Mit Beschluss vom 7. März 2023 hat der Senat den Senator für Finanzen gebeten, über den Projektverlauf „Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand“ im elften Zwischenbericht zu unterrichten. Die Haushalts- und Finanzausschüsse der Bremischen Bürgerschaft sind zuletzt in ihren Sitzungen am 17. März 2023 durch die Vorlage „Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand“ (Vorlagennummer VL 20/8541) unterrichtet worden und haben Kenntnis genommen.

Den Haushalts- und Finanzausschüssen ist für die Sitzung am 12. April 2024 ein Zwischenbericht vorzulegen.

B. Lösung

Der 11. 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 11. 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 12. Zwischenberichtes im Oktober 2024 an die Haushalts- und Finanzausschüsse der Bremischen Bürgerschaft.

Anlage: Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand - 11. Zwischenbericht / Bearbeitungsstand: März 2024

Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand
11. Zwischenbericht / Bearbeitungsstand: März 2024

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 November 2022 war für das Land und die Stadtgemeinde Bremen von einer Anwendung des neuen Umsatzsteuerrechts für juristische Personen des öffentlichen Rechts ab dem 01.01.2023 auszugehen. Daher wurden bereits weitreichende Maßnahmen getroffen, um eine korrekte Behandlung der umsatzsteuerlichen Sachverhalte bereits ab dem 1. Januar 2023 zu erreichen. Im Rahmen des am 20. Dezember 2022 verkündeten Jahressteuergesetzes 2022 verschob der Bundesgesetzgeber die zwingende Anwendung des neuen Umsatzsteuerrechts kurzfristig auf den 1. Januar 2025. Von einer freiwilligen Anwendung des neuen Umsatzsteuerrechts ab 2023 oder 2024 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 2025 anzuwenden ist.

II. Umsetzung

1. Zuständigkeit beim Senator für Finanzen

Im Finanzressort werden die Aufgaben der internen Steuerberatung, als 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 2025 wurde für die finale Erreichung des Projektziels erneut Zeit gewonnen. Die weit fortgeschrittenen Arbeiten in Hinblick auf die geplante Einführung in 2023 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. Zudem ist die Position der Referatsleitung nach

der kurzfristigen Pensionierung des bisherigen Referatsleiters momentan nicht besetzt. Das diesbezügliche Ausschreibungsverfahren läuft zurzeit, die Neubesetzung der Position soll daher kurzfristig erfolgen.

2.1 Steuerliche Fragestellungen

Weiterhin werden von der Finanzverwaltung des Bundes (Steuerverwaltung) Verwaltungsanweisungen zu ungeklärten steuerrechtlichen Fragestellungen erlassen. Die Umsetzung dieser Verwaltungsanweisungen sowie die Bewertung ungeklärter Rechtsfragen erfolgt 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 soll über eine verstärkte Einbindung der Steuerkoordinator:innen und Steuerfachangestellt:innen gestärkt werden.

2.2 Fortbildungen

Umsatzsteuerrechtliche Fortbildungen für die Steuerkoordinatoren und Vielbucher wurden zuletzt im November und Dezember 2021 durchgeführt. Es wird erforderlich sein, weitere Schulungen spätestens im Herbst 2024 anzubieten. Zudem wird in Zusammenarbeit mit anderen Bundesländern an web-basierten Schulungen gearbeitet, in der 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. Laut Aussage des federführenden Landes Nordrhein-Westfalen können die web-basierten Schulungen voraussichtlich im Herbst 2024 genutzt werden.

Ferner werden nach der personellen Neuaufstellung des Referats Q 14 der direkte Austausch mit den Ressorts und regelmäßige Präsenztermine mit den Steuerkoordinator:innen wieder in den Fokus gerückt.

2.3 Tax-Compliance

Die Einführung eines Tax-Compliance-Managementsystems (TCMS) (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. Ein IT-basiertes TCMS kann unter der bestehenden SAP-Lösung allerdings nicht mehr umgesetzt werden. Daher liegt nunmehr der Fokus darauf, bei der Einführungen des neuen SAP-Systems die Grundlagen für ein IT-basiertes TCMS zu legen.

2.4 Vertragsmanagement

Das Vertragsmanagement befindet sich beim Senator für Finanzen weiterhin im Aufbau. Ein funktionierendes Vertragsmanagement gehört auch zu den wesentlichen Komponenten eines Tax-Compliance-Management-Systems (Internes Kontrollsystem für Steuern).

Die Möglichkeiten in Bezug auf TCMS und Vertragsmanagement „Digitalisierungsprozesse“ zu nutzen werden derzeit ausgelotet.

2.5 Anpassungen im SAP-System

Die Verschiebung der Anwendungen des neuen Umsatzsteuerrechts gibt Bremen Zeit auf der Prozessebene im SAP-System neben den bereits erfolgten die noch ausstehenden Anpassungen vorzunehmen und erforderliche Änderungen in diversen Fachverfahren umzusetzen. Ebenso ist auch eine Anpassung der Arbeitsprozesse in der Buchhaltung und im Steuerbereich auf der Ebene eines jeden Ressorts noch nicht im erforderlichen Maße umgesetzt.

Durch die bereits umgesetzten Punkte in der Buchhaltung können diverse Schwachpunkte, sowie die Fehleranfälligkeit der bis Ende 2020 üblichen Bearbeitungsweise deutlich reduziert werden. Dies ist unter dem Gesichtspunkt von Tax-Compliance zwingend erforderlich. Der nunmehr verbleibende Zeitraum bis Ende 2024 ist zu nutzen um die Prozesse weiterhin zu optimieren und derzeit noch auftretende Fehler zu reduzieren sowie die erforderlichen Geschäftsvorfälle im Bereich der Ausgangsrechnungen zu identifizieren und zu ergänzen. Damit wird Bremen ab dem 01.01.2025 über ein erprobtes System verfügen, dass die Erstellung von zutreffenden Steuererklärungen vereinfachen wird und eine Fehlerhäufigkeit deutlich reduzieren wird. Weiterhin sollen bei dem anstehenden Umstieg auf SAP S/4HANA die aus der Anwendung des § 2b UStG erwachsenen steuerlichen Anforderungen beachtet werden.

3. Finanzielle Auswirkungen der Neuregelungen

3.1 Allgemeines

Weiterhin können die konkreten finanziellen Auswirkungen der Neuregelung für das Land Bremen und die Stadtgemeinde Bremen in der Gesamtbetrachtung 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 2024 vertretbar, da steuerliche Themenstellungen von Bundesländern nur einen sehr kleinen Randbereich darstellen.

Zur Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Haushaltswesens und Zahlungsverkehrs muss die Freie Hansestadt Bremen auf die Nachfolgeversion SAP S/4 HANA umsteigen, da die Standardsoftwarepflege für das bisher genutzte Produkt vom Dienstleister für Ende 2027 gekündigt ist und nur im erweiterten Support bis 2030 genutzt werden kann. 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. Im Rahmen dieser Kooperation werden voraussichtlich die in Hamburg erprobten doppelten Prozesse auf das bremische Rechnungswesen übertragen. Zudem werden auch die HKR-Prozesse unter Berücksichtigung der heutigen Anforderungen an Buchungsprozesse, Steuerrecht und Compliance weiterentwickelt.

3.2 Maßnahmen zur Verringerung der finanziellen Auswirkungen

Durch gesetzliche Änderungen konnten relevante finanzielle Belastungen hinsichtlich der Leistungen der dataport AöR, der Immobilien Bremen AöR und Performa Nord sowie bezüglich Personalgestellungen zwischen dem Land Bremen und der Stadtgemeinde Bremen bereits verhindert werden. Bezüglich der Kooperationen im Wissenschaftsbereich ist weiter zu beachten, dass die Umsatzsteuerneuerung für juristische Personen des öffentlichen Rechts auch die rechtlich vorgesehene und gesellschaftlich notwendige wissenschaftliche Zusammenarbeit belastet. Gemeinsame 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., können von der neuen Umsatzsteuerpflicht betroffen sein, sofern diese nicht als Innenumsatz zwischen Kooperationspartnern ausgestaltet werden können.

Weiterhin ist hier 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. Auf Bundesebene wird weiterhin versucht, eine konstruktive Lösung herbeizuführen. Dazu soll es auf Spitzenebene der beiden beteiligten Bundesressorts – BMBF und BMF – alsbald ein Gespräch geben. 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. Die Zuweisung einer zweiten Steuernummer für die Hochschulen, die die Zuordnung der Personalhaushalte im Sinne der hochschulrechtlichen Janusköpfigkeit ermöglichen, steht derzeit aus und sollte weiterhin angestrebt werden. In diversen Bundesländern, die mit Bremen vergleichbare Landeshochschulgesetze verabschiedet haben, sind vergleichbare – von den dortigen Steuerverwaltungen mitgetragene steuerrechtliche Beurteilungen vorhanden

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. Soweit, entgegen der derzeitigen Prognosen, ein großer Anteil der Umsätze der Hochschulen und Forschungseinrichtungen umsatzsteuerpflichtig wird, würde dies eine erhebliche Belastung des Landeshaushalts darstellen.

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 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.

3.4 Finanzielle Auswirkungen durch administrativen Mehraufwand

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

III. Fazit

Die erneute Verlängerung der Übergangsfrist bis zum 31.12.2024 gibt den Verwaltungen von Land und Stadtgemeinde Bremen die Möglichkeit, sich noch besser auf die Anwendung des neuen Umsatzsteuerrechts vorzubereiten. Die verbleibende Zeit bis zum 1.1.2025 kann nun zur weiteren Erfassung von bisher nicht erkannten oder neu auftretenden Sachverhalten, deren steuerlicher Beurteilung sowie der Ausarbeitung der in diesem Zusammenhang erforderlichen Buchungssystematik genutzt werden. Weiterhin soll im Zusammenhang mit der personellen Neuaufstellung des Referats Q14 die Kommunikation mit den Ressorts ausgebaut werden, um die Sensibilität in den Ressorts für Steuerthemen weiter zu erhöhen.

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