

Vorlage für die Sitzung des Senats am 7. März 2023

„Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand“

„10. Zwischenbericht“

A. Problem

Mit Beschluss vom 4. Oktober 2022 hat der Senat den Senator für Finanzen gebeten, über den Projektverlauf „Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand“ in einem zehnten Zwischenbericht im März 2023 zu unterrichten. Die Haushalts- und Finanzausschüsse der Bremischen Bürgerschaft sind zuletzt in ihren Sitzungen am 7. Oktober 2022 durch die Vorlage „Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand“ (Vorlagennummer VL 20/7121) unterrichtet worden und haben Kenntnis genommen.

Den Haushalts- und Finanzausschüssen ist für die Sitzung am 17. März 2023 ein Zwischenbericht vorzulegen.

B. Lösung

Der 10. 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 10. 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 11. Zwischenberichtes im Oktober 2023 an die Haushalts- und Finanzausschüsse der Bremischen Bürgerschaft

Anlage: Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand -
10. Zwischenbericht / Bearbeitungsstand: Februar 2023

Senator für Finanzen

Bremen, 15. Februar 2023

Referat Q14 / Interne Steuerberatung

Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand
10. Zwischenbericht / Bearbeitungsstand: Februar 2023

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.

2.1 Steuerliche Fragestellungen

In den nunmehr verbleibenden 21 Monaten ist zu beobachten, ob bezüglich der vereinzelt weiterhin ungeklärten steuerrechtlichen Fragestellungen Verwaltungsanweisungen des Bundes erlassen werden. Sofern dieses unterbleibt, 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 Jahr 2024 anzubieten. Gleichzeitig werden nach dem Wegfall der Coronabeschränkungen wieder regelmäßige Präsenztermine mit den Steuerkoordinator:innen geplant, um den Informationsaustausch zu optimieren. Der erste Termin findet im März 2023 statt.

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. Durch die Verschiebung der Einführung des neuen Umsatzsteuerrechts besteht nunmehr die Möglichkeit, ein umfassendes Tax-Compliance-Managementsystem zeitgleich mit der Anwendung der neuen Regelungen zum 1. Januar 2025 einzuführen.

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 Anpassungen, noch

ausstehende Modifikationen, sowie 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 kann jetzt genutzt werden, die Prozesse weiterhin zu optimieren und derzeit noch auftretende Fehler zu reduzieren. 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.

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 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 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.

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 Umsatzsteuerneuordnung 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 wird 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 Hochschullehrern – müssen der weitere Verlauf beobachtet werden und gegebenenfalls erneute Gestaltungen zur Absicherung der umsatzsteuerlichen Auswirkungen erwogen 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 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 und deren steuerlichen Beurteilung genutzt werden. Weiterhin soll 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.