

In der Senatssitzung am 10. Dezember 2024 beschlossene Fassung

Senator für Finanzen

28.11.2024

Vorlage für die Sitzung des Senats am 10. Dezember 2024

„Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand“

„12. Zwischenbericht“

A. Problem

Mit Beschluss vom 2. April 2024 hat der Senat den Senator für Finanzen gebeten, über den Projektverlauf „Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand“ im 11. Zwischenbericht zu unterrichten. Die Haushalts- und Finanzausschüsse der Bremischen Bürgerschaft sind zuletzt in ihren Sitzungen am 12. April 2024 durch die Vorlage „Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand, 11. Zwischenbericht“ unterrichtet worden und haben Kenntnis genommen.

Den Haushalts- und Finanzausschüssen ist für die Sitzung am 17. Dezember 2024 der 12. Zwischenbericht vorzulegen.

B. Lösung

Der 12. 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 12. 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 13. Zwischenberichtes im April 2025 an die Haushalts- und Finanzausschüsse der Bremischen Bürgerschaft.

Anlage: Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand -
12. Zwischenbericht / Bearbeitungsstand: November 2024

Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand
12. Zwischenbericht / Bearbeitungsstand: November 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 des Jahres 2024 war für das Land und die Stadtgemeinde Bremen von einer Anwendung des neuen Umsatzsteuerrechts für juristische Personen des öffentlichen Rechts ab dem 01.01.2025 auszugehen. Daher wurden bereits weitreichende Maßnahmen getroffen, um eine korrekte Behandlung der umsatzsteuerlichen Sachverhalte bereits ab dem 1. Januar 2025 zu erreichen. Im Rahmen des am 22. November 2024 auch vom Bundesrat verabschiedeten Jahressteuergesetzes 2024 verschob der Bundesgesetzgeber erneut die zwingende Anwendung des neuen Umsatzsteuerrechts um 2 Jahre auf den 1. Januar 2027. Von einer freiwilligen Anwendung des neuen Umsatzsteuerrechts vor dem 1. Januar 2027 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 2027 anzuwenden ist.

II. Umsetzung

1. Zuständigkeit beim Senator für Finanzen

Im Finanzressort werden die Aufgaben der internen Steuerberatung, und damit 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 2027 wurde für die finale Erreichung des Projektziels erneut Zeit gewonnen. Die weit fortgeschrittenen Arbeiten in Hinblick auf die geplante Einführung 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 und andererseits an den weiterhin laufend zu bearbeitenden und neuen Aufgaben innerhalb der internen Steuerberatung.

2.1 Steuerliche Fragestellungen

Weiterhin werden von der Finanzverwaltung Verwaltungsanweisungen zu ungeklärten steuerrechtlichen Fragestellungen erlassen. Zuletzt durch ein 15 seitiges BMF-Schreiben zum Vorsteuerabzug bei unternehmerisch tätigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Die Analyse und Umsetzung dieser Verwaltungsanweisungen erfolgt, wie die Bewertung ungeklärter Rechtsfragen und 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 erfolgt über eine verstärkte Einbindung der Steuerkoordinator:innen und der Steuerfachangestellt:innen.

Da die Erkenntnis über umsatzsteuerrelevante Sachverhalte in den Ressorts und Dienststellen zum Teil aus der Anfangsphase des Umstellungsprojekts stammen und die Referatsleitung Q14 neu besetzt wurde, werden bis Januar 2025 die Ressorts in Einzelterminen besucht. Hierbei soll zum einen geprüft werden, ob weitere Sachverhalte von einer Einführung des § 2b UStG betroffen sind, des Weiteren soll der Bedarf für Fortbildungen in den Ressorts abgefragt werden.

2.2 Fortbildungen

Umsatzsteuerrechtliche Fortbildungen für die Steuerkoordinator:innen und Vielbucher:innen wurden zuletzt im November und Dezember 2021 durchgeführt. Durch die erneute Verschiebung der Einführung des § 2b UStG sind Fortbildungen zur Auffrischung oder Einbindung neuer Kolleg:innen unvermeidlich. Hierfür wird mit den Ressorts in den o. g. Einzelterminen der konkrete Bedarf abgefragt, um dann ein – gegebenenfalls modulbasiertes – Fortbildungskonzept zu erstellen. Dieses sollte dann ab dem Herbst 2025 umgesetzt werden.

Zudem wird in Zusammenarbeit mit anderen Bundesländern an web-basierten Schulungen gearbeitet, in denen 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. Aufgrund der Verschiebung des § 2b UStG ist der Starttermin der web-basierten Schulungen zur Zeit nicht fixiert.

2.3 Tax-Compliance / Vertragsanpassungen / Anpassungen im SAP-System

Hier gibt es durch die Verschiebung der Anwendung des § 2b UStG keine Änderungen im Vergleich zum 11. Zwischenbericht, so dass hier darauf verwiesen 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 2026 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 spätestens 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

Wie im 11. Zwischenbericht ist weiterhin – auch unter finanziellen und haushalterischen Gesichtspunkten – eine zweckdienliche Lösung im Sinne einer wissenschaftsadäquaten Auslegung des Umsatzsteuerrechts wünschenswert. Bislang hat das Bundesministerium für Finanzen weiterhin 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 trägt. Auf Bundesebene wird weiterhin versucht, eine konstruktive Lösung herbeizuführen. 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. 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 Hochschullehrer:innen – 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 eine Auswirkung 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 des administrativen Mehraufwands lassen sich nicht beziffern.

III. Fazit

Die erneute Verlängerung der Übergangsfrist bis zum 31.12.2026 gibt den Verwaltungen von Land und Stadtgemeinde Bremen die Möglichkeit, sich noch besser auf die Anwendung des neuen Umsatzsteuerrechts vorzubereiten. Der inzwischen eingetretene zeitliche Abstand zwischen der ersten Prüfung auf relevante Sachverhalte und der Einführung des § 2b UStG macht eine ressortbezogene Auffrischung der Erkenntnisse erforderlich. Dazu soll auch die ausgebaute Kommunikation mit den Ressorts genutzt 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.