

**Vorlage für die Sitzung des Senats am 18. September 2018**  
**„Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand**  
**– 4. Zwischenbericht“**

**A. Problem**

Mit Beschluss vom 15. August 2017 hat der Senat die Senatorin für Finanzen gebeten, über den Projektverlauf „Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand“ in einem vierten Zwischenbericht im Februar 2018 zu unterrichten. Die Haushalts- und Finanzausschüsse der Bremischen Bürgerschaft sind zuletzt in ihren Sitzungen am 18. August 2017 durch die Vorlage „Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand“ (Vorlagennummer 19/359 L und 19/411 S) unterrichtet worden und haben Kenntnis genommen.

Den Haushalts- und Finanzausschüssen sind halbjährliche Zwischenberichte vorzulegen.

Im Februar 2018 konnte ein Zwischenbericht nicht vorgelegt werden, sodass der nunmehr vorgelegte Zwischenbericht den Zeitraum des ursprünglichen vierten Zwischenberichts mitumfasst.

**B. Lösung**

Der 4. Zwischenbericht kann der Anlage dieser Senatsvorlage entnommen werden.

**C. Alternativen**

Alternativen werden nicht gesehen.

**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 erheblichen administrativen Mehrbelastungen, die sich derzeit jedoch noch nicht in Summe beziffern lassen.

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 Vorlage ist mit allen Senatsressorts abgestimmt.

### **F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz**

Bedenken gegen Öffentlichkeitsarbeit und eine Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz bestehen nicht.

### **G. Beschluss**

- 1) Der Senat nimmt entsprechend der Vorlage 2356/19 den 4. Zwischenbericht zur Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand zur Kenntnis und bittet die Senatorin für Finanzen, die Haushalts- und Finanzausschüsse der Bremischen Bürgerschaft zu unterrichten.
- 2) Der Senat bittet um die Vorlage des 5. Zwischenberichtes im Februar 2019.

Anlage: Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand - 4. Zwischenbericht / Bearbeitungsstand: Anfang Juli 2018

**Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand**  
**4. Zwischenbericht / Bearbeitungsstand: Anfang Juli 2018**

I. Ausgangslage

Durch das Steueränderungsgesetz 2015 wird die Umsatzbesteuerung der juristischen Personen des öffentlichen Rechts umfassend neu geregelt. Hiermit wird eine Anpassung des deutschen Umsatzsteuerrechts an das europäische Recht erfolgen. In diesem Zusammenhang wird auch das deutsche Umsatzsteuerrecht von der körperschaftsteuerlichen Behandlung der entsprechenden Sachverhalte gelöst.

Bremen hat eine gemäß § 27 Abs. 22 UStG mögliche Optionserklärung im Oktober 2016 abgegeben. Somit gelten die bisherigen Besteuergrundlagen zunächst bis zum 31. Dezember 2020 weiter, es sei denn, die Optionserklärung wird widerrufen.

II. Bisheriger Projektverlauf

0. Zuständigkeit bei der Senatorin für Finanzen

Im Finanzressort werden die Aufgaben der internen Steuerberatung in der Querschnittsabteilung vom Referat Q14 wahrgenommen.

1. Zusammenarbeit mit Bremerhaven (Senatsbeschluss vom 26. Januar 2016)

Bisher haben zwei Treffen mit Vertretern der Stadtgemeinde Bremerhaven stattgefunden. Regelmäßige Treffen sind grundsätzlich vereinbart. Ein Vertreter der Stadt Bremerhaven nimmt regelmäßig an den Informationsveranstaltungen des Referates Q14, zuletzt im Dezember 2017 und April 2018, teil.

2. Ressortübergreifende Arbeitsgruppe (Senatsbeschluss vom 26. Januar 2016)

Die ersten Sitzungen der ressortübergreifenden Arbeitsgruppe haben im September 2017 und April 2018 stattgefunden. Ein Vertreter des Rechnungshofs der Freien Hansestadt Bremen nimmt an den Sitzungen teil. Vereinbart wurde zunächst ein halbjährlicher Turnus der Sitzungen, ggf. im weiteren Projektverlauf häufigere Sitzungen.

Vereinbart wurden in der Sitzung im September 2017:

- Teilnahme einer Vertreterin / eines Vertreters der Haushaltsabteilung der Senatorin für Finanzen an der ressortübergreifenden Arbeitsgruppe
- Einrichtung einer „Informationsplattform“, um die Ergebnisse auch für jeweils andere Ressorts transparent darzustellen
- Risikoabschätzung der Auswirkungen des § 2b UStG für die Haushalte des Lan-

des und der Stadtgemeinde Bremen durch Umsatzsteuerbelastungen auf Leistungen anderer juristischer Personen des öffentlichen Rechts an Bremen (z. B. Leistungen von dataport, Immobilien Bremen, AöR und Die Bremer Stadtreinigung, AöR)

- Fester Teilnehmerkreis auf Referatsleiterebene / Ebene stellvertretender Referatsleiterinnen und Referatsleiter

Mit Ausnahme der Risikoabschätzung sind die verabredeten Punkte umgesetzt worden.

Die Sitzung im April 2018 hat sich unter anderem mit folgenden Punkten beschäftigt:

- Prüfungsprojekt: Relaunch und Zeitplan
- Zielsetzung der Arbeitsgruppe
- Informationsplattform für die Arbeitsgruppe. Geplant ist über das zentrale Dokumentenmanagementsystem ViS eine Informationsplattform für den Teilnehmerkreis der ressortinternen Arbeitsgruppe zu schaffen. Die Umsetzung ist in die Wege geleitet worden.
- Trennung von Land und Stadtgemeinde Bremen in zwei Steuerpflichtige für Zwecke der Umsatzsteuer. Die Haushaltsabteilung der Senatorin für Finanzen bereitet hierzu eine gesonderte Senatsvorlage vor, da auch außersteuerliche Fragen zu lösen sind und Veränderungen im Rechnungswesen der FHB erforderlich sein werden.

Die Informationsplattform ist zwischenzeitlich eingerichtet worden, die übrigen Punkte dienen der Information der Arbeitsgruppe.

### 3. 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. Die Vorlagen für die Sitzungen des Senats, bzw. der Haushalts- und Finanzausschüsse der Bremischen Bürgerschaft sind nicht mit dem Rechnungshof abgestimmt worden. Rückfragen oder ergänzende Informationswünsche des Rechnungshofs liegen derzeit nicht vor.

### 4. Überregionale Zusammenarbeit

Mit der Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg finden regelmäßige Treffen auf Arbeitsebene statt. Im Januar 2018 hat ein Treffen stattgefunden, das nächste Treffen ist für Ende August 2018 geplant.

Die Haushaltsabteilungsleiter des Bundes und der Länder haben sich ebenfalls mit der Neuregelung der Besteuerung der öffentlichen Hand beschäftigt und angeregt, eine Arbeitsgruppe der Länder einzurichten, um sinnvolle Vorgehensweisen und Prozesse zu erörtern und abzustimmen und auch einen fachlichen Austausch über Fra-

gen der Besteuerung von Gebietskörperschaften aus Sicht des Steuerschuldners zu ermöglichen. Die ersten Treffen dieser Arbeitsgruppe haben am 28.09.2017 in Hamburg, am 28.02.2018 Wiesbaden und am 05.06.2018 in Stuttgart stattgefunden. Zunächst wurden organisatorische Fragen geklärt, auf Länderebene ist häufig noch nicht entschieden, wo das Thema „die Gebietskörperschaft als Steuerschuldner“ organisatorisch angebunden werden soll. Derzeit werden auf Länderebene in dieser Arbeitsgruppe die Themen Tax-Compliance, sowie zahlreiche Einzelfragestellungen erörtert und miteinander abgestimmt. Es wird geprüft, ob Fragen auch arbeitsteilig bearbeitet werden können. Das nächste Treffen ist für September 2018 in Dresden geplant.

Das Land Hessen hatte im November 2017 zu einem Workshop zum § 2b UStG und Tax-Compliance eingeladen, an dem auch die Vertreter diverser Bundesländer, so auch Bremens, teilgenommen haben.

Darüber hinaus findet auf kommunaler Ebene weiterhin ein inhaltlicher Austausch auch auf Ebene des Beirates für kommunale Wirtschafts- und Steuerberatung beim Deutschen Städtetag statt. Bremen ist durch den zuständigen Referatsleiter der Senatorin für Finanzen in diesem Beirat vertreten.

Der überregionale Austausch ist wichtig, da alle Gebietskörperschaften vor den gleichen Herausforderungen stehen und das Entwickeln von steuerrechtlichen Insellösungen nicht sinnvoll ist, zumal in Bezug auf zahlreiche überregionale Gestaltungsvarianten derzeit auch noch keine steuerrechtliche Positionierung des Bundesministeriums der Finanzen erfolgt ist. Ebenso gibt es Überlegungen, arbeitsteilig Fragestellungen zu bearbeiten. Hierdurch lassen sich Synergien erreichen. Die Trennung von Land und Stadtgemeinde Bremen in zwei Steuerpflichtige ist überregional kein Thema, die beiden anderen Stadtstaaten stellen jeweils nur eine juristische Person des öffentlichen Rechts dar. In den Flächenstaaten sind die verschiedenen Gebietskörperschaften eindeutig voneinander getrennt und sind auch umsatzsteuerlich nicht zusammengefasst.

## 5. Ausführungen im Detail zu Projektverzögerungen und Projektschwierigkeiten

Die Detailplanungen des Projektverlaufs und der inhaltlichen Projektarbeit sind unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus der Prüfung der ersten Ressorts verändert worden und sollen sicherstellen, dass das Projektziel, ab dem 01. Januar 2021 auf die neuen steuerlichen Rahmenbedingungen für juristische Personen des öffentlichen Rechts gesetzeskonform eingestellt zu sein, erreicht wird.

Folgende Anmerkungen sind relevant:

### 5.1 Abstimmverfahren mit der LfDI

Am 24. Mai 2016 ist die Europäische Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) in Kraft getreten, die nach einer zweijährigen Übergangsfrist ab dem 25. Mai 2018 unmittelbar in allen EU-Mitgliedsstaaten gilt. An der Zulässigkeit der Datenverarbeitung durch das Referat Q14 ändert sich inhaltlich zukünftig nichts.

Zusammen mit der LfDI konnte eine Formulierung einer gesetzlichen Regelung der Weiterverarbeitung von Daten erarbeitet werden, die steuerrechtlichen und datenschutzrechtlichen Anforderungen genügt und in den Haushaltsgesetzen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen zwischenzeitlich gesetzlich normiert worden ist.

## 5.2 Vertragsmanagement

Im weiteren Verlauf der Prüfungshandlungen wurde das Vertragsmanagement untersucht. Dabei hat sich herausgestellt, dass das Vertragsmanagement Bremens auf die Anforderungen steuerrechtlicher Prüfung vorbereitet werden muss. Das betrifft das Vorhalten von Verträgen, das Anpassen von Verträgen an geänderte organisatorische Rahmenbedingungen und auch die eigentlichen Vertragswerke. Für die steuerrechtliche Beurteilung verschiedenster Sachverhalte ist die Einsichtnahme in die vertraglichen Grundlagen zwingend erforderlich, um den verwirklichten Sachverhalt zunächst zweifelsfrei ermitteln zu können.

Im Rahmen der Behandlung von „Tax-Compliance“ wird sich der Senat auch mit der Organisation des Vertragsmanagements befassen. Geplant ist eine dezentrale Organisation des Vertragsmanagements, die die Erfüllung von steuerrechtlichen Anforderungen durch die zentrale Bearbeitung und Beratung durch das Finanzressort sicherstellt, aber nicht in die dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung eingreift. Ebenso wird das Ressortprinzip unverändert berücksichtigt.

## 5.3 Finanzbuchhaltung Bremen / SAP – System Bremen / Prüfprozesse

Die im 2. Zwischenbericht dargestellten Themenstellungen werden abteilungsübergreifend bei der Senatorin für Finanzen in Projekten bearbeitet. So hat das Projekt „Servicestelle Buchhaltung“ seine Tätigkeit aufgenommen.

Gesondert bearbeitet wird das Rollen- und Berechtigungskonzept. Die Fachliche Leitstelle SAP hat zusammen mit dem Referat Q14 und der Zentralen Verfahrensbetreuung-SAP eine Rollen- und Berechtigungslösung weiterentwickelt, die, ohne Einsichtsrechte zu Personalaufwendungen, Beihilfen oder Bußgeldern, eine dienststellenscharfe Sichtung von SAP-Buchungsdaten zur Aufgabenerfüllung der Internen Steuerberatung ermöglicht.

Dieser Prozess ist sehr zeit- und arbeitsaufwendig. Im Rahmen der Auswertung der Projekterfahrungen bei den bisherigen Prüfprozessen ist eine stärkere Einbindung der Fachressorts in das operative Geschäft der Datenvorbereitung für die durch die Interne Steuerberatung vorzunehmenden steuerrechtlichen Bewertungen vorgesehen. Dies konnte zwischenzeitlich umgesetzt werden und führt zu einer Beschleunigung der Prüfprozesse. Dies liegt auch im Interesse der zuständigen Fachressorts.

#### 5.4 Feststellung von Sachverhalten, die auch nach derzeit geltender Rechtslage der Umsatz- und Ertragsbesteuerung unterliegen

Auf kommunaler und staatlicher Ebene findet derzeit bundesweit bei allen größeren juristischen Personen des öffentlichen Rechts eine Durchsicht aller Buchungsvorgänge statt, um sich zukunftsicher und compliance-konform auf die neue umsatzsteuerliche Rechtslage einstellen zu können, bzw. Steuergestaltungsmaßnahmen in die Wege zu leiten, die zusätzliche finanzielle Belastungen für die Gebietskörperschaften und den Bürger helfen zu vermeiden.

Soweit im Zuge des Projektverlaufs steuerlich relevante Sachverhalte auftreten, werden diese einzelfallbezogen gewürdigt und einer zutreffenden Besteuerung geführt.

#### 5.5 Tax-Compliance

Häufigere Berichtigungen bereits abgegebener Steuererklärungen, wie dies im Bereich der Umsatzsteuer auf Grund der gesetzlichen Fiktion, dass eine juristische Person des öffentlichen Rechts mit allen ihren wirtschaftlichen Aktivitäten ein Unternehmer ist, vorkommt, können und werden teilweise durch die Finanzämter im „Worst-Case-Szenario“ als steuerstrafrechtlich relevantes Verhalten des Steuerpflichtigen gewertet. Hierzu ist auf den geänderten Anwendungserlass zu § 153 Abgabenordnung (AO) vom 23.05.2016 (BMF-Schreiben vom 23.05.2016, veröffentlicht im Bundessteuerblatt 2016, Teil I, S. 490ff.) zu verweisen, welches eine Abgrenzung zwischen der Anzeige- und Berichtigungspflicht des Steuerpflichtigen nach § 153 AO und einer strafbefreienden Selbstanzeige im Sinne des § 371 AO vornimmt. „Hat der Steuerpflichtige ein innerbetriebliches Kontrollsystem eingerichtet, das der Erfüllung der steuerlichen Pflichten dient, kann dies ggf. ein Indiz darstellen, das gegen das Vorliegen eines Vorsatzes oder Leichtfertigkeit sprechen kann, jedoch befreit dies nicht von der Prüfung des jeweiligen Einzelfalls.“ (Tz. 2.6 des o. g. Schreibens des BMF).

Insoweit ist die Einführung eines Tax-Compliance-Managementsystems für die FHB erforderlich, welches mit der Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand verzahnt wird. Eine Befassung des Senats mit dieser Themenstellung ist für September 2018 geplant. Die Information der Haushalts- und Finanzausschüsse ist vorgesehen.

Die grundsätzlichen Anforderungen an funktionierende interne Kontrollsysteme in der Verwaltung sind vergleichbar den Anforderungen, die für entsprechende Systeme der Privatwirtschaft gelten.

### 6 Finanzielle Auswirkungen der Neuregelungen

Die finanziellen Auswirkungen der Neuregelung für das Land Bremen, die Stadtgemeinde Bremen und Immobilien Bremen, AöR, können derzeit in der Gesamtsumme unverändert nicht eingeschätzt werden, da die Untersuchung noch nicht abgeschlossen ist.

Hinzuweisen ist noch auf die Tatsache, dass diverse Fragestellungen zur Zeit noch steuerrechtlich ungeklärt sind und insoweit eine dezidierte Meinungsbildung der Steuerverwaltung auf Bundesebene erforderlich sein wird. Diese Einschätzung wird auch von der Steuerverwaltung Bremens geteilt.

### III. Fazit

Der Projektverlauf hat sich durch die beschriebenen Problemlagen derzeit zeitlich leicht verzögert.

Der Projektverlauf ist ungefährdet. Im Benchmark mit vergleichbaren Kommunen und anderen Bundesländern ist Bremen unverändert in der Spitzengruppe hinsichtlich des Projektfortschritts dabei.