

## Anlage 1

### **Projektauftrag und Projektskizze: Aufbau einer Internen Steuerberatung der Freien Hansestadt Bremen (FHB) / gesetzliche Neuregelung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand**

#### 1. Projektauftrag

Durch das Steueränderungsgesetz 2015 ist die Umsatzsatzbesteuerung von juristischen Personen des öffentlichen Rechts einschneidend geändert worden. Es wurde ein neuer § 2b in das Umsatzsteuergesetz (UStG) eingefügt, der nunmehr die Umsatzbesteuerung von juristischen Personen des öffentlichen Rechts regelt. Die Anwendungsregelungen für § 2b UStG sind im § 27 Abs. 22 UStG verankert worden. Die entsprechenden Gesetzestexte lauten wie folgt:

#### 1. Neuer § 2 b Umsatzsteuergesetz (regelt die Umsatzbesteuerung von juristischen Personen des öffentlichen Rechts)

##### *„§ 2b Juristische Personen des öffentlichen Rechts*

*(1) Vorbehaltlich des Absatzes 4 gelten juristische Personen des öffentlichen Rechts nicht als Unternehmer im Sinne des § 2, soweit sie Tätigkeiten ausüben, die ihnen im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen, auch wenn sie im Zusammenhang mit diesen Tätigkeiten Zölle, Gebühren, Beiträge oder sonstige Abgaben erheben. Satz 1 gilt nicht, sofern eine Behandlung als Nichtunternehmer zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen würde.*

*(2) Größere Wettbewerbsverzerrungen liegen insbesondere nicht vor, wenn*

- 1. der von einer juristischen Person des öffentlichen Rechts im Kalenderjahr aus gleichartigen Tätigkeiten erzielte Umsatz voraussichtlich 17.500 Euro jeweils nicht übersteigen wird oder*
- 2. vergleichbare, auf privatrechtlicher Grundlage erbrachte Leistungen ohne Recht auf Verzicht (§ 9) einer Steuerbefreiung unterliegen.*

*(3) Sofern eine Leistung an eine andere juristische Person des öffentlichen Rechts ausgeführt wird, liegen größere Wettbewerbsverzerrungen insbesondere nicht vor, wenn*

- 1. die Leistungen aufgrund gesetzlicher Bestimmungen nur von juristischen Personen des öffentlichen Rechts erbracht werden dürfen oder*
- 2. die Zusammenarbeit durch gemeinsame spezifische öffentliche Interessen bestimmt wird. Dies ist regelmäßig der Fall, wenn*
  - a) die Leistungen auf langfristigen öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen beruhen,*
  - b) die Leistungen dem Erhalt der öffentlichen Infrastruktur und der Wahrnehmung einer allen Beteiligten obliegenden öffentlichen Aufgabe dienen,*
  - c) die Leistungen ausschließlich gegen Kostenerstattung erbracht werden und*
  - d) der Leistende gleichartige Leistungen im Wesentlichen an andere juristische Personen des öffentlichen Rechts erbringt.*

*(4) Auch wenn die Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 1 gegeben sind, gelten juristische Personen des öffentlichen Rechts bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen des § 2 Absatz 1 mit der Ausübung folgender Tätigkeiten stets als Unternehmer:*

1. die Tätigkeit der Notare im Landesdienst und der Ratschreiber im Land Baden-Württemberg, soweit Leistungen ausgeführt werden, für die nach der Bundesnotarordnung die Notare zuständig sind;
2. die Abgabe von Brillen und Brillenteilen einschließlich der Reparaturarbeiten durch Selbstabgabestellen der gesetzlichen Träger der Sozialversicherung;
3. die Leistungen der Vermessungs- und Katasterbehörden bei der Wahrnehmung von Aufgaben der Landesvermessung und des Liegenschaftskatasters mit Ausnahme der Amtshilfe;
4. die Tätigkeit der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, soweit Aufgaben der Marktordnung, der Vorratshaltung und der Nahrungsmittelhilfe wahrgenommen werden;
5. Tätigkeiten, die in Anhang I der Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1) in der jeweils gültigen Fassung genannt sind, sofern der Umfang dieser Tätigkeiten nicht unbedeutend ist.“

## 2. Neuer § 27 Abs. 22 UStG (Anwendungsregelung)

Dem § 27 wird folgender Absatz 22 angefügt:

*„(22) § 2 Absatz 3 in der am 31. Dezember 2015 geltenden Fassung ist auf Umsätze, die nach dem 31. Dezember 2015 und vor dem 1. Januar 2017 ausgeführt werden, weiterhin anzuwenden. § 2b in der am 1. Januar 2016 geltenden Fassung ist auf Umsätze anzuwenden, die nach dem 31. Dezember 2016 ausgeführt werden. Die juristische Person des öffentlichen Rechts kann dem Finanzamt gegenüber einmalig erklären, dass sie § 2 Absatz 3 in der am 31. Dezember 2015 geltenden Fassung für sämtliche nach dem 31. Dezember 2016 und vor dem 1. Januar 2021 ausgeführte Leistungen weiterhin anwendet. Eine Beschränkung der Erklärung auf einzelne Tätigkeitsbereiche oder Leistungen ist nicht zulässig. Die Erklärung ist bis zum 31. Dezember 2016 abzugeben. Sie kann nur mit Wirkung vom Beginn eines auf die Abgabe folgenden Kalenderjahres an widerrufen werden.“*

Das Bundesministerium der Finanzen hat angekündigt, Auslegungsfragen der neuen gesetzlichen Regelungen in einem Anwendungsschreiben zu klären, welches vermutlich im Jahre 2016 veröffentlicht werden wird. Das Anwendungsschreiben wird unter Beteiligung der Bundesländer erarbeitet werden. Die FHB wird sich an der Erarbeitung des BMF-Schreibens beteiligen, in dem ein Mitarbeiter des Umsatzsteuerreferates der Senatorin für Finanzen an den Arbeitsgruppensitzungen auf Bund-Länder-Ebene teilnehmen wird.

Darüber hinaus sind auch Änderungen des § 13b UStG beschlossen worden, die aber nicht Thema des Projektes sind, sondern im üblichen Tagesgeschäft mit umgesetzt werden.

Die genannten gesetzlichen Neuregelungen führen bei den Gebietskörperschaften zu einem umfassenden Systemwechsel im Bereich der Umsatzbesteuerung. Während bisher die umsatzsteuerrechtliche Einordnung zunächst grundsätzlich an einer körperschaftsteuerlichen Beurteilung der Frage, ob ein Betrieb gewerblicher Art vorliegt, gekoppelt war, wird nun (verbunden mit einer Übergangszeit) die umsatzsteuerrechtliche Betrachtung bei einer Gebietskörperschaft von der körperschaftsteuerlichen Betrachtung getrennt. Damit wird die Mehrwertsteuersystemrichtlinie der EU in Bezug auf die Umsatzbesteuerung von juristischen Personen des öffentlichen Rechts in das deutsche Umsatzsteuerrecht transformiert. Das deutsche Umsatzsteuerrecht wird somit auch

in Bezug auf die öffentliche Hand EU-rechtskonform ausgestaltet. Den Abbildungen 1 und 2 kann eine graphische Abbildung der Auswirkungen entnommen werden.

Abbildung 1: Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand „Status Quo“

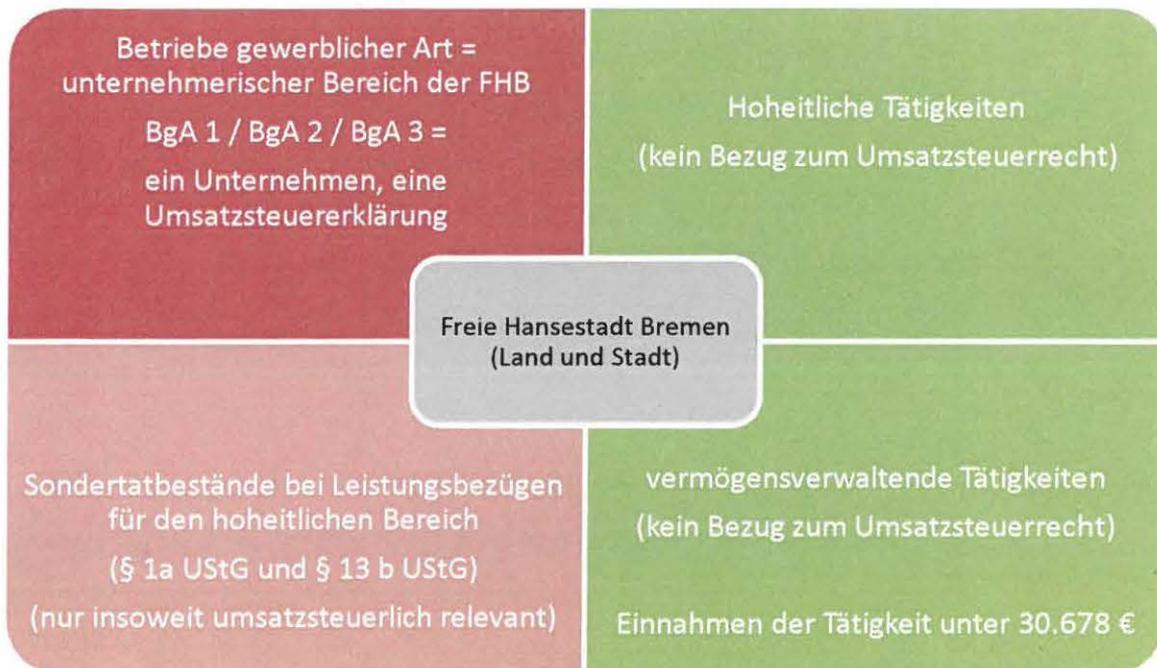
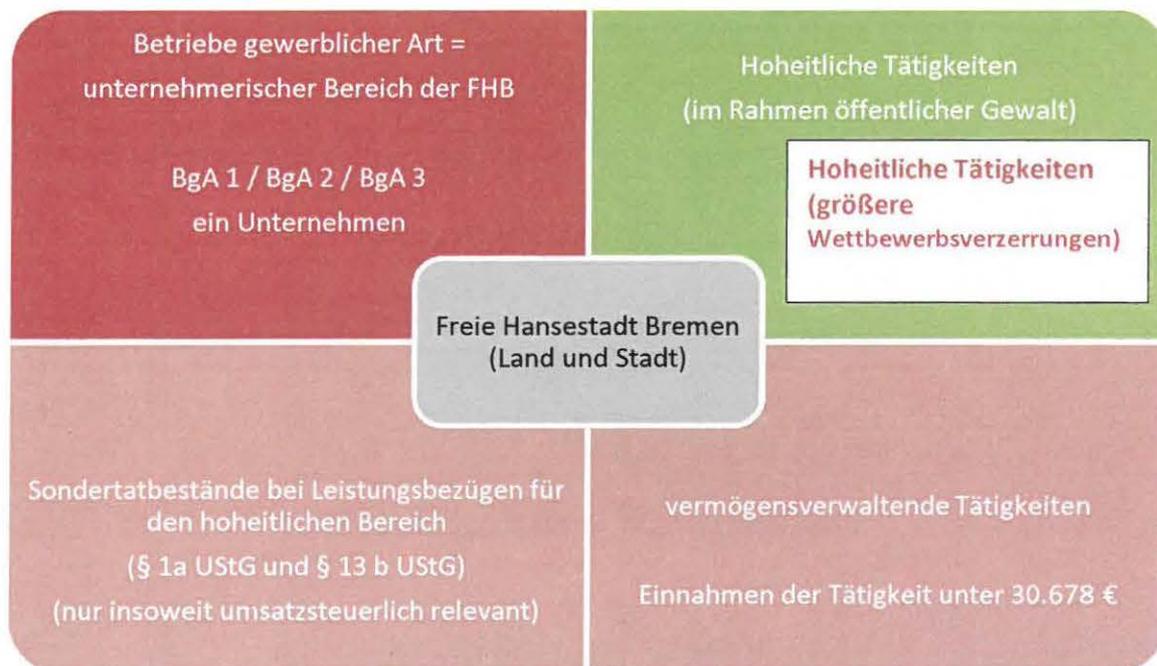


Abbildung 2: Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand „gesetzliche Neuregelung durch das Steueränderungsgesetz 2015“



**Rötliche Farbtöne**  
**Grüne Farbtöne**

= umsatzsteuerliche Relevanz ist gegeben (als Füllfarbe für das Feld oder Schrift)  
= eine umsatzsteuerliche Relevanz ist nicht gegeben  
(bezieht sich auf die Abbildungen 1 und 2)

Der bisher mit geringfügigen Ausnahmetatbeständen eng abgegrenzte unternehmerische und damit in der Vergangenheit grundsätzlich allein umsatzsteuerlich relevante Bereich von Gebietskörperschaften – dehnt sich, wie die beiden Grafiken zeigen - aus. Umsatzsteuerliche Fragestellungen werden zukünftig mit Ausnahme der hoheitlichen Tätigkeiten, die im Rahmen öffentlicher Gewalt ausgeübt werden und die nicht zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen, deutlich mehr Bereiche der öffentlichen Hand wie bisher durchdringen.

Die FHB steht damit vor der Herausforderung, die internen Prozesse der Erstellung von Umsatzsteuervoranmeldungen, Umsatzsteuerjahreserklärungen und sonstigen Steuererklärungen, sowie die Bearbeitung von Steuerfragestellungen, die im täglichen Verwaltungshandeln einer Gebietskörperschaft als Steuerschuldner zu bearbeiten und zu klären sind, zu analysieren, zu optimieren, um zu gestalten und gleichzeitig diese Leistungen für das Land und die Stadtgemeinde wirtschaftlich zu erbringen. Dabei soll die Zielrichtung sein, im Rahmen der politischen Vorgaben steueroptimierte Lösungen zu erarbeiten, die die gesetzlichen Anforderungen im Sinne einer Tax-Compliance berücksichtigen.

Vor diesem Hintergrund liegt die Aufgabenstellung des Projektes darin:

- Die gesetzliche Neuregelung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand in der Prozessveränderung zu begleiten und über eine Einflussnahme in Diskussionsprozessen mit den Steueraufsichtsbehörden (u. a. Steuerabteilung der Senatorin für Finanzen) zu versuchen, Auslegungsfragen im Sinne der Gebietskörperschaften zu klären.
- Es wird erforderlich sein, Verträge, Vereinbarungen und sonstige Kooperationen, sowie allgemein Verwaltungshandeln der FHB in allen Verwaltungsbereichen (Kernverwaltung, Eigenbetriebe und Sondervermögen, nicht Eigengesellschaften) zu erfassen und steuerlich zu bewerten, sowie gegebenenfalls steueroptimierte Alternativlösungen aufzuzeigen und mit umzusetzen. In diesem Zusammenhang hat eine Erfassung der bestehenden steuerlichen Risiken und deren Bewertung zu erfolgen.
- Prozesse zu organisieren, die es ermöglichen werden, sich auch über den bisher umsatzsteuerlich relevanten Unternehmensbereich Bremens hinaus, steuercompliance-konform zu verhalten, d. h. auf eine wirtschaftlich vertretbare Art und Weise Steuerbemessungsgrundlagen zu ermitteln und darauf aufbauend zutreffende Steuererklärungen zu erstellen und bei den zuständigen Finanzämtern einzureichen.
- Die bisherige Steuerstelle der Senatorin für Finanzen ist dabei zu einer Internen Steuerberatung (vergleichbar den Steuerabteilungen größerer Unternehmen) umzubauen. Ziel ist die Implementierung eines Tax-Risk-Managementsystems. Neben der bereits genannten Analyse und Bewertung bestehender steuerlicher Risiken sind dabei die folgenden Punkte relevant:
  - Organisation und Kontrolle (Definition von Zuständigkeits- und Verantwortungsbereichen und damit verbunden organisatorische Verfahren absichern)
  - Schulung von Mitarbeitern der allgemeinen Verwaltung in steuerlichen Fragestellungen (dies kann z. B. über eine Neuauflage der BgA-Bearbeitertreffen in veränderter Form analog der AG Beteiligungsmanagement erfolgen)

o Dokumentation der getroffenen Maßnahmen

## 2. Warum als Projekt?

Die gesetzliche Neuordnung der Umsatzbesteuerung juristischer Personen des öffentlichen Rechts ist als gravierender und entscheidender Einschnitt in derzeitiges Verwaltungshandeln zu bewerten. Mit der derzeitigen Ausstattung an Sach- und Personalmitteln sind der Umstellungsprozess und auch der anschließende Regelbetrieb, der spätestens zu Beginn des Jahres 2021 aufzunehmen ist, nicht leistbar.

Diese Einschätzung teilt auch der Deutsche Städtetag, der in seinem BdK-Verteiler vom 24.09.2015 zur „Neuregelung der umsatzsteuerlichen Unternehmereigenschaft der öffentlichen Hand“ ausführt: „Die Neuregelung wird von den Kommunen im Interesse der Rechts- und Planungssicherheit grundsätzlich begrüßt, bringt aber zugleich auch erhebliche umsatzsteuerliche wie administrative Zusatzbelastungen für die kommunalen Haushalte mit sich.“ Auch der Landschaftsverband Rheinland – Dezernat Finanz- und Immobilienmanagement – teilt diese Bewertung und formuliert, dass die „zukünftige „laufende Bearbeitung“ erheblich arbeits- und personalintensiver (Personalaufstockung“ sei und zu praktischen Umsetzungsschwierigkeiten vor Ort führe. „Jeder Einzelsachverhalt im Haushalt und in den Eigenbetrieben muss überprüft werden.“ (Quelle: Landschaftsverband Rheinland, Claus Peter Pithan: Steuercheck der Kommunen – Neufassung der Umsatzbesteuerung)

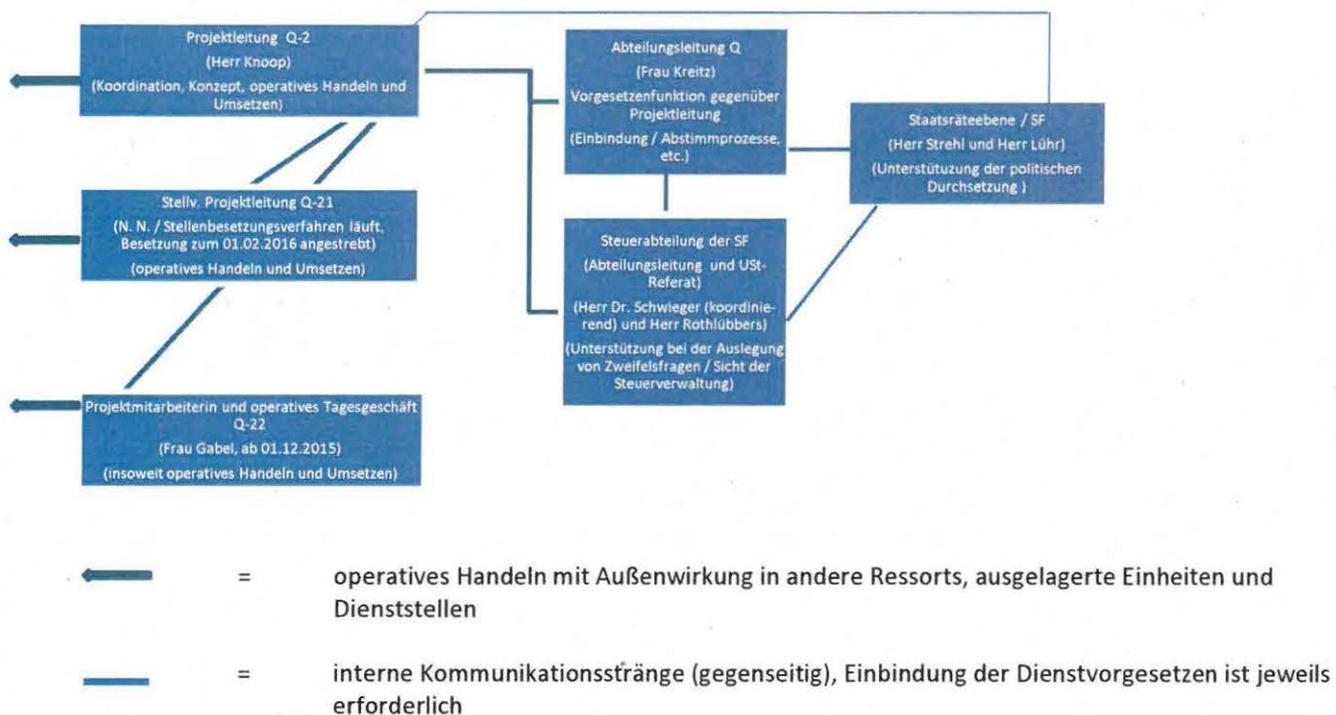
Die FHB hat sich daher entschieden, die organisatorischen Strukturen zu verändern und den auf Grund bundesgesetzlicher Vorgaben erforderlichen Anpassungsprozess im Rahmen eines Projektes zu organisieren.

## 3. Projektdurchführung und Projektstruktur

Mit der Projektdurchführung ist die neue Stabsstelle Q-2 beauftragt, die aus der bisherigen Steuerstelle der Senatorin für Finanzen hervorgegangen ist, die wiederum Bestandteil des Referates 25 in der Haushaltsabteilung der Senatorin für Finanzen war. Die bisherigen Aufgaben der Steuerstelle sind mit dem Stelleninhaber, der als Projektleiter eingesetzt ist, in die neu geschaffene Stabsstelle verlagert worden. Dadurch wurde in einem ersten Schritt ermöglicht, dass bei der FHB für die Bearbeitung von steuerlichen Fragestellungen zumindest eine Person in Vollzeit tätig und zuständig ist. Dies war bisher so nicht gegeben.

Um den gewachsenen Anforderungen Rechnung zu tragen, externe Beratungskosten im Sinne eines Kompetenzzentrums Steuerrecht für die Gebietskörperschaft als Steuerschuldner zu senken und um die erforderlichen Anpassungsprozesse erfolgreich durchführen zu können, wird die für die Durchführung des Projektes zuständige Interne Steuerberatung derzeit personell um zwei Mitarbeiter aufgestockt.

Abbildung 3: Graphische Darstellung der Projektstruktur



4. Zeitschiene des Projektes

Die Zeitschiene des Projektes ist durch die folgenden Meilensteine gekennzeichnet:

05.11.2015	Veröffentlichung des Steueränderungsgesetzes 2015 im Bundesgesetzblatt (Das Steueränderungsgesetz 2015 enthält den neuen § 2b UStG und hinsichtlich der zeitlichen Anwendung den neuen § 27 Abs. 22 UStG)	✓
11/2015	Vorbereitend eine Projektumfeldanalyse durchführen	✓
11/2015	Projektauftrag definieren und mit der Hausspitze der Senatorin für Finanzen vereinbaren	
01.12.2015	Neue Mitarbeiterin der Internen Steuerberatung (Dipl.-Finanzwirtin FH) nimmt ihre Tätigkeit auf.	
11/2015 – 02/2016	Die Projektkonzeption wird im Detail erarbeitet: a) Inhalte b) Prüfungssystematiken c) Detaillierung des Zeit- / Maßnahmenplanes	
KW 2/2016	Senat und Haushalts- und Finanzausschuss der Bremischen Bürgerschaft werden über das Projekt informiert (Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses der Bremischen Bürgerschaft findet am 15.01.2016 statt)	

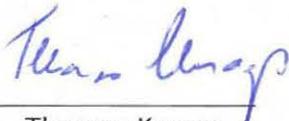
01.02.2016	Weitere(r) Mitarbeiterin / Mitarbeiter der Internen Steuerberatung (Qualifikation als Rechtsanwalt und Steuerberater) nimmt die Tätigkeit auf und wird vorwiegend mit Projektaufgaben betraut. Die Bewerbungsfrist ist abgelaufen, das Personalauswahlverfahren wird bis Mitte Dezember 2015 abgeschlossen sein.	
02/2016	<p>Kick-Off-Veranstaltungen</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) Haushaltsbeauftragte der Ressorts</li><li>b) Sondervermögen der Freien Hansestadt Bremen</li><li>c) Betriebe gewerblicher Art der Freien Hansestadt Bremen</li><li>d) Eigengesellschaften (soweit Geschäftsbesorger für Sondervermögen und Betriebe gewerblicher Art)</li></ul> <p>Inhaltlich werden dabei die folgenden Schwerpunktthemen vorgestellt:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) Was ist neu in Bezug auf die Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand?</li><li>b) Wie stellt Bremen sich auf?</li><li>c) Was steht an Prozessen an?</li></ul>	
03/2016 - 06/2016	<p>Analyse der Senatorin für Finanzen mit nachgeordneten Dienststellen und zugeordneten Sondervermögen im Rahmen eines Piloten</p> <p>Inhaltlich wird dieser Meilenstein an den folgenden Eckpunkten zu orientieren sein:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) Detaillierten Prüfungsansatz erarbeiten</li><li>b) Kick-Off-Veranstaltung „Pilot SF“</li><li>c) Verträge und Sachverhalte erfassen</li><li>d) Verträge und Sachverhalte katalogisieren<ul style="list-style-type: none"><li>• Zivilrechtliche Handlungsweisen</li><li>• Öffentlich-rechtliche Handlungsweisen<ul style="list-style-type: none"><li>• führen zu größeren Wettbewerbsverzerrungen</li><li>• führen nicht zu größeren Wettbewerbsverzerrungen</li></ul></li><li>• Kooperationen verschiedener juristischer Personen des öffentlichen Rechts</li></ul></li><li>e) Steuerliche Bewertungen vornehmen und dokumentieren</li><li>f) ggf. Alternativlösungen entwickeln</li></ul> <p>In Bezug auf die Verfahrensweise sind folgende Bearbeitungsschritte geplant:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) Scannen und Bewerten der Sachverhalte der einzelnen Abteilungen (Q, 1, 2, 3 sowie der Stabsreferate)</li><li>b) Scannen und Bewerten der Sachverhalte der nachgeordneten Dienststellen und zugeordneten Sondervermögen (z. B. Immobilien Bremen mit den beiden Sondervermögen Immobilien und Technik, Performa, AfZ, Kommunaler Arbeitgeberverband, Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit)</li></ul>	

06/07/2016	Feedback und Bewertung des Piloten, ggf. Veränderungen in der Projektdurchführung	
ab 07/2016	<p>Übertragung der Piloterfahrungen auf die anderen Ressorts (jeweils incl. nachgeordnete Dienststellen und zugeordnete Sondervermögen)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Senatskanzlei und Senator für Kultur</li> <li>b) Senator für Inneres</li> <li>c) Senatorin für Kinder und Bildung</li> <li>d) Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz</li> <li>e) Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport</li> <li>f) Senator für Bau, Umwelt und Verkehr</li> <li>g) Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen, Senator für Justiz</li> </ul>	
09/2016	Dieser Prozess wird einen längeren Zeitraum umfassen, der nach derzeitigem Sachstand nicht abgeschätzt werden kann. Daher ist im September 2016 von folgendem Sachstand auszugehen:	
	Die finanziellen Auswirkungen der Neuregelung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand sind für größere Kommunen, wie z. B. Bremen, nicht zu beziffern. Daher hat der Bundesgesetzgeber auch die Möglichkeit geschaffen, von längerfristigen Übergangsregelungen bis einschließlich 2020 auf Antrag Gebrauch zu machen. Bis einschließlich 2020 können die bisherigen Besteuerungsgrundsätze weiterhin angewandt werden.	
	Die Neuregelung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand erfordert ein Umstellen von Prozessen, um ein compliance-konformes steuerliches Verhalten gewährleisten zu können. Die notwendigen Prozessumstellungen erfordern einen längeren zeitlichen Vorlauf.	
10/2016	<p>Zwischenbericht an den Senat über den bisherigen Projektverlauf und erste Zwischenergebnisse.</p> <p>Es ist davon auszugehen, dass gegenüber dem Finanzamt Bremen die Option zur Anwendung der bisherigen Besteuerungsgrundsätze erklärt werden muss (Hinweis auf den neuen § 27 Abs. 22 Umsatzsteuergesetz). Dieser Antrag kann ggf. mit Wirkung für die Zukunft widerrufen werden, sollte es denn wirtschaftlicher und verfahrenswirtschaftlich machbar sein, die Umsatzbesteuerung der FHB bereits von 2021 auf die neuen Besteuerungsgrundsätze umzustellen. Dabei ist der vermutlich im Dezember 2016 zu stellende Antrag durch den Senat zu beschließen.</p>	

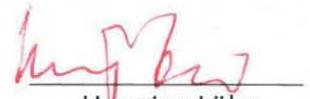
12/2016	Antrag an das Finanzamt Bremen – Ziehen der Option die bisherigen Besteuerungsgrundsätze ab 2017 weiterhin anzuwenden.	
2017	Bewertung der finanziellen Auswirkungen der Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand, ggf. Widerruf des im Dezember 2016 gestellten Optionsantrags mit Wirkung ab 2018.	
spätestens 2020*	Umstellung der Prozessen organisieren, um das Erstellen von Umsatzsteuervoranmeldungen und Umsatzsteuerjahreserklärungen für die FHB mit vertretbarem Verwaltungsaufwand erledigen zu können.	
<b>ab dem 01.01.2021</b>	<b>Die neuen Grundsätze der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand sind zwingend durch jede juristische Person des öffentlichen Rechts anzuwenden.</b>	

\* gegebenenfalls früher

Bremen, den 10.12.2015

  
Thomas Knoop  
(Projektleitung)

  
Kerstin Kreitz  
(Abteilungsleitung Q)

  
Henning Lühr  
(Staatsrat)