

Vorlage für die Sitzung des Senats am 16. August 2016
„Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand
– 1. Zwischenbericht“

A. Problem

Mit Beschluss vom 26. Januar 2016 hat der Senat die Senatorin für Finanzen gebeten, über den Projektverlauf „Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand“ in einem ersten Zwischenbericht zu unterrichten. Ebenfalls wurde beschlossen, dass der Haushalts- und Finanzausschuss der Bremischen Bürgerschaft über die Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand zu informieren ist. Die Haushalts- und Finanzausschüsse der Bremischen Bürgerschaft sind in ihren Sitzungen am 17. Februar 2016 durch die Vorlage „Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand“ (Vorlagennummer 19/111 L und 19/114 S) unterrichtet worden und haben Kenntnis genommen. Abweichend vom oben genannten Senatsbeschluss wurde eine Berichtsbitte bereits für die Sitzungen am 19. August 2016 ausgesprochen. Beginnend mit der Augustsitzung sind den Haushalts- und Finanzausschüssen halbjährliche Zwischenberichte vorzulegen.

B. Lösung

Vor dem Hintergrund dieser Beschlusslage werden die beiden Berichtsbitten aus arbeitsökonomischen Gründen zusammengefasst und der Senat bereits jetzt über den Projektfortgang unterrichtet. Beabsichtigt ist auch, den Senat nunmehr ebenfalls in einem halbjährlichen Turnus zu unterrichten, der zeitlich mit der Berichterstattung an die Haushalts- und Finanzausschüsse abgestimmt ist.

Der 1. Zwischenbericht kann der Anlage dieser Senatsvorlage entnommen werden. Die Senatorin für Finanzen beabsichtigt, auch die weiteren Zwischenberichte in dieser Form dem Senat und im Anschluss daran den Haushalts- und Finanzausschüssen der Bremischen Bürgerschaft vorzulegen.

C. Alternativen

Alternativen werden nicht gesehen.

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Nach Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände führt die gesetzliche Neuregelung zu erheblichen administrativen und finanziellen Mehrbelastungen, die sich derzeit jedoch noch nicht beziffern lassen. Die Interne Steuerberatung der Senatorin für Finanzen hat die derzeitige Umsatzsteuerbelastung der Freien Hansestadt Bremen für die Jahre 2014 und 2015 auf die jeweiligen Ressorts heruntergebrochen. Sobald das Pilotprojekt „Senatorin für Finanzen“ ausgewertet ist, können erste finanzielle Auswirkungen berichtet werden.

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 der Senatskanzlei 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 705/19 den 1. 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 2. Zwischenberichts im Februar 2017.

Anlage: Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand - 1. Zwischenbericht / Bearbeitungsstand: Ende Juli 2016

Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand
1. Zwischenbericht / Bearbeitungsstand: Ende Juli 2016

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. Das neue, für juristische Personen des öffentlichen Rechts geltende Umsatzsteuerrecht ist durch folgende Eckpunkte gekennzeichnet:

- Zivilrechtliches Handeln von juristischen Personen des öffentlichen Rechts führt grundsätzlich zu einer Umsatzsteuerbarkeit dieses Handelns, Steuerbefreiungsvorschriften des Umsatzsteuerrechts sind jedoch zu prüfen.
- Auch öffentlich-rechtliches Handeln von juristischen Personen des öffentlichen Rechts kann zu umsatzsteuerbaren und umsatzsteuerpflichtigen Vorgängen führen, sofern die Behandlung dieser juristischen Person des öffentlichen Rechts zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen würde.
- Der Bundesgesetzgeber hat im neuen § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG) definiert, was unter keinen größeren Wettbewerbsverzerrungen zu verstehen ist und ebenfalls Sonderregelungen geschaffen, die die Zusammenarbeit von juristischen Personen des öffentlichen Rechts ermöglichen, ohne dass es zu negativen umsatzsteuerlichen Konsequenzen für diese juristischen Personen des öffentlichen Rechts kommt.
- Unverändert zum alten § 2 Abs. 3 UStG sind bestimmte Katalogtätigkeiten der öffentlichen Hand (wie z. B. Teile der Aufgaben von Geoinformation) umsatzsteuerbar und umsatzsteuerpflichtig.

Das Steueränderungsgesetz 2015 ist am 05.11.2015 im Bundesgesetzblatt verkündet worden (BGBl 2015 I S. 1834 ff). Die Neuregelungen sind zwingend ab dem 01.01.2021 anzuwenden.

Auch wenn die neue gesetzliche Regelung auf Basis des § 27 Abs. 22 UStG den Gebietskörperschaften langfristige Übergangsregelungen bis einschließlich 2020 einräumt, ist es dennoch erforderlich, die Organisation der Prozesse von Gebietskörperschaften in steuerlichen Angelegenheiten an die veränderten gesetzlichen Rahmenbedingungen zeitnah anzupassen, um den Gebietskörperschaften – auch zukünftig – ein in steuerlicher Hinsicht gesetzeskonformes Handeln (Stichwort: Tax-Compliance) zu ermöglichen. Dabei muss es ein vorrangiges Ziel sein, die aus der gesetzlichen Neuregelung vermutlich resultierenden steuerlichen Mehrbelastungen für die Kommunen möglichst gering zu halten. Gerade vor diesem Hintergrund ist ein zeitnahes Handeln jeder Gebietskörperschaft erforderlich und alternativlos.

Auf Grund des Senatsbeschlusses vom 26.01.2016 wird Bremen gemäß § 27 Abs. 22 UStG gegenüber dem zuständigen Finanzamt Bremen eine widerrufbare Optionserklärung abgeben und zunächst für die Weiteranwendung der bisherigen Grundsätze der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand optieren.

II. Bisheriger Projektverlauf

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

Die Zusammenarbeit mit Bremerhaven verläuft positiv. Für den 16.08.2016 ist das zweite Treffen mit den Vertretern der Stadt Bremerhaven geplant, die dort diese Thematik bearbeiten. Regelmäßige Treffen sind vereinbart. Zunächst wurden allgemeine Informationen ausgetauscht und die Struktur der vorhandenen Betriebe gewerblicher Art miteinander verglichen. Hieraus lassen sich jeweils Rückschlüsse auf steuerliche Schwachstellen der eigenen Gebietskörperschaft ableiten.

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

Ressortübergreifend sind die Verwaltungsleiter aller Ressorts, bzw. deren Vertreterinnen und Vertreter in einer „Kick-Off“ – Veranstaltung über das Projekt unterrichtet worden. Ein erster Termin für eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe macht nach Einschätzung der Senatorin für Finanzen erst nach Abschluss des Pilotprojektes im Hause der Finanzsenatorin Sinn.

3. Einbindung des Rechnungshofes

Der Rechnungshof ist eingebunden. Mit Schreiben vom 03.03.2016 hatte der Rechnungshof diverse Fragestellungen zum Projekt gestellt. Die gewünschten Unterlagen, sowie die Fragen sind mit Schreiben vom 23.03.2016 dem Rechnungshof übermittelt, bzw. beantwortet worden. An der „Kick-Off“ – Veranstaltung für die Verwaltungsleiter hat ein Mitarbeiter des Rechnungshofes teilgenommen. Weitere Rückfragen oder ergänzende Informationswünsche liegen derzeit nicht vor.

4. Überregionale Zusammenarbeit

Es ist ebenfalls eine Zusammenarbeit mit Hamburg verabredet worden. Das zweite Treffen mit den Hamburger Vertretern befindet sich in der Abstimmung für die zweite Augushälfte dieses Jahres.

Im Sinne der oben genannten Schwachstellenanalyse wurden die derzeit vorhandenen Betriebe gewerblicher Art Bremens mit den Betrieben gewerblicher Art auch anderer größerer Kommunen verglichen.

Darüber hinaus findet ein inhaltlicher Austausch auch auf Ebene des Beirates für kommunale Wirtschafts- und Steuerberatung beim Deutschen Städtetag statt. Bremen ist in diesem Beirat vertreten. Der Deutsche Städtetag bringt sich in den Prozess der Erarbeitung des noch für 2016 angekündigten Anwendungsschreibens für Auslegungsfragen zur Neuregelung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand ein. Hierbei wirkt der genannte Beirat mit.

Hinsichtlich der Prüfungssystematiken, die von der Internen Steuerberatung erarbeitet wurden, wurden Bearbeitungsansätze von überregional tätigen Steuerberatungsgesellschaften und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, Prüfungsansätze, die in der Fachliteratur dargestellt werden, sowie Ausarbeitungen anderer juristischer Personen des öffentlichen Rechts (beispielhaft sei hier der Landschaftsverband Rheinland genannt) in die Erarbeitung einbezogen.

5. Ausführungen im Detail zu Projektverzögerungen

Grundsätzlich ist für Details des Projektverlaufs auf die Anlage 1 zu verweisen, die graphisch den Ist-Zustand des Projektverlaufs mit der Sollplanung vergleicht.

Hinsichtlich der Zeitverzögerungen in Bezug auf die Sollplanung sind folgende Anmerkungen relevant:

5.1 Abstimmverfahren mit der LfDI

Das Abstimmverfahren konnte nicht konsensorientiert beendet werden. Dadurch ist eine Zeitverzögerung von ca. 3 Monaten eingetreten. Während dieses Zeitraumes konnte die Interne Steuerberatung nicht in das SAP-Buchhaltungssystem Einblick nehmen.

Die LfDI vertritt die Auffassung, dass jede Behörde datenschutzrechtlich isoliert zu betrachten sei. Dort erstellte Ausgangsrechnungen und die diesem Bereich zuzuordnenden Eingangsrechnungen gingen nur diese Behörde / diesen Bereich etwas an. Die Weitergabe von Daten an eine zentrale Bearbeitungseinheit (die im Übrigen in nahezu allen Konzernstrukturen der Privatwirtschaft üblich ist) sei datenschutzrechtlich unzulässig, da die Daten für einen anderen Zweck erhoben worden seien. Es läge eine unzulässige Zweckänderung vor.

Umsatzsteuerrechtlich ist allerdings Bremen ein umsatzsteuerlicher Unternehmer, darin eingeschlossen sind alle Untergliederungen des Landes Bremen, der Stadtgemeinde Bremen und von Immobilien Bremen, AöR. Umsatzsteuerrechtliche Verpflichtungen betreffen Bremen grundsätzlich in Gänze, nicht jedoch Verwaltungsuntergliederungen und einzelne Behörden isoliert (ausgenommen derzeit noch Leistungsbezüge aus dem Ausland für den hoheitlichen Bereich). Da zwischen sogenannten nicht steuerbaren Innenumsätzen und steuerpflichtigen Ausgangsumsätzen rechtlich zu differenzieren ist, kann eine zutreffende steuerliche Beurteilung nur durch eine Einheit erfolgen, die zentral den Zugriff auf das entsprechende Datenmaterial der Buchhaltung hat. Ebenso ist es unwirtschaftlich steuerliches „know how“ in allen Verwaltungsgliederungen dezentral aufzubauen und vorrätig zu halten. Verstöße gegen die umsatzsteuerrechtlichen Bestimmungen sind strafbewehrt, ebenso wie das Unterhalten von Strukturen, die eine ordnungsgemäße Erfüllung von steuergesetzlichen Verpflichtungen unmöglich machen, nach Ordnungswidrigkeitenrecht sanktioniert werden kann.

Diese Bestimmungen sind im Rahmen einer Güterabwägung mit den datenschutzrechtlichen Aspekten bewertet worden. Berechtigte Datenschutzinteressen von Per-

sonen, die Rechnungen ausstellen oder Rechnungen empfangen sind nicht erkennbar, da jede dieser Personen davon ausgehen muss, dass der Rechnungsempfänger, aber auch der Rechnungsaussteller diese Daten weiterverarbeitet, z. B. um eine den gesetzlichen Vorgaben entsprechende Buchhaltung zu haben oder auch ihren eigenen gesetzlichen Verpflichtungen, die aus Steuergesetzen resultieren, zu erfüllen. Eingriffe in die grundgesetzlich geschützten Persönlichkeitsrechte sind insoweit nicht erkennbar.

Soweit der Internen Steuerberatung bekannt, vertritt bundesweit ausschließlich die LfDI Bremens die oben beschriebene datenschutzrechtliche Position. Wie eine Abfrage über den Deutschen Städtetag ergeben hat, sind vergleichbare Auseinandersetzungen in anderen Kommunen, die häufig auch ihre Datenschützer eingeschaltet haben, nicht aufgetreten. Einsichtsrechte einer zentralen Einheit in das jeweilige Buchungssystem der Gebietskörperschaft, die sich um die steuerlichen Angelegenheiten der Gebietskörperschaft kümmert, sind zumindest anderweitig auf kommunaler Ebene flächendeckend vorhanden.

Unter Berücksichtigung der oben erwähnten Güterrechtsabwägung hat SF sich dafür entschieden der Internen Steuerberatung, die Einsichtsrechte in das SAP-System einzuräumen. Dies ist zunächst auf den Bereich der Senatorin für Finanzen beschränkt, wird aber auch auf die anderen Ressorts auszudehnen sein, sobald die Pilotphase im Finanzressort beendet und ausgewertet worden ist. Einsichtsrechte werden grundsätzlich nicht eingeräumt, soweit es sich um personenbezogene Daten (Gehälter, Bezüge, Beihilfen, etc.) handelt, die keine umsatzsteuerliche Relevanz haben können.

5.2 Veränderungen von Prüfungssystematiken

Das Bremer Berechtigungssystem für SAP ist dezentral aufgebaut. Zentrale Einsichtsrechte in das Gesamtsystem sind nach den der Internen Steuerberatung vorliegenden Informationen nicht vorhanden. Eine Berechtigungsrolle für die Mitarbeiterinnen und den Mitarbeiter der Internen Steuerberatung zu definieren, ist daher zeitaufwendiger, wie ursprünglich geplant. Die Berechtigungsrollen sind nach Gruppierungsnummern zu gestalten und dezentral für einzelne Ressorts und unterschiedliche Buchungskreise zu definieren und zu genehmigen. Dies wird nunmehr in der Projektplanung berücksichtigt, in dem die Vorlaufzeiten für den Prüfbeginn in den einzelnen Verwaltungseinheiten nach vorne gezogen werden. Gegebenenfalls im Projektverlauf erforderliche Nachfragen können aus dem gleichen Grund nicht referatsweise gebündelt werden, sondern sind in Abhängigkeit von der jeweils geprüften Finanzposition gegebenenfalls zeitgleich in mehrere Referate oder Organisationseinheiten zu streuen.

Eine visuelle Darstellung des Prozessablaufs kann der Anlage 2 entnommen werden. Eine Gesamtzusammenfassung in einer Excel-Datei ist auf Grund der vorhandenen Datenmenge vermutlich nicht möglich (so die Erfahrungen anderer juristischer Personen des öffentlichen Rechts). Daher sind verschiedene Excel-Tabellen entwickelt worden, die dann letztendlich in einer Gesamtauswertungstabelle zusammengeführt werden.

6. Finanzielle Auswirkungen der Neuregelungen

Die finanziellen Auswirkungen der Neuregelung das Land Bremen, die Stadtgemeinde Bremen und Immobilien Bremen, AöR, die umsatzsteuerlich das Unternehmen Bremen bilden, können derzeit nicht eingeschätzt werden. Die ersten Haushaltsstellen / Finanzpositionen der Senatorin für Finanzen werden derzeit analysiert. Die ersten Zwischenergebnisse lassen vermuten, dass die Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände, dass es zu steuerlichen Mehrbelastungen für die Kommunen kommen wird, zutreffend ist.

III. Fazit

Der Projektverlauf ist derzeit zeitlich leicht verzögert. Dies liegt u.a. an der rechtlichen Einschätzung der Landesbeauftragten für Datenschutz (LfDI), die einen Zugriff der Internen Steuerberatung auf die Buchungsvorfälle Bremens erst im Juli 2016 ermöglicht hat. Zusammen mit den vertraglichen und gesetzlichen Grundlagen stellen Buchungsvorgänge die Basis für eine steuerrechtliche Beurteilung dar und ermöglichen erst eine Quantifizierung der finanziellen Auswirkungen. Auf Grund der dezentralen Berechtigungsstruktur des Bremer SAP-Systems sind Einsichtsrechte der Internen Steuerberatung erst teilweise umgesetzt und auch in der Umsetzung – entgegen den ursprünglichen Erwartungen – sehr zeitaufwendig. Für Details ist auf die Anlage 1

zu verweisen, die graphisch den Ist-Zustand des Projektverlaufs mit der Sollplanung vergleicht.

Dennoch ist der Projektverlauf derzeit ungefährdet. Im Benchmark mit vergleichbaren Kommunen ist Bremen unverändert in der Spitzengruppe hinsichtlich des Projektfortschritts dabei. Überwiegend befinden sich größere Kommunen derzeit noch in der Konzeptionsphase.

Anlage 1: Vergleich der Sollplanung 2015/2016 mit dem Ist-Zustand

Anlage 2: Prozessdarstellung der Tätigkeiten des Referates Q14 der Senatorin für Finanzen

Zeitplanung

Bearbeitungsstand: 21.07.2016

Projekt: Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand

Referat Q14 Interne Steuerberatung

Sollplanung

Ist-Zustand

	2015		2016											
	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Interne Urlaubsplanung														
Aufgaben														
I. Vorbereitung														
A. Einarbeitung neue Mitarbeiter														
B. Projektkonzeption im Detail														
1. Inhalte														
2. Prüfungssystematiken														
3. Detaillierung des Zeit- /Maßnahmenplanes														
C. Beschlussfassung des Senats														
D. Beschlussfassung des HaFa														
E. Prüfung durch Datenschutz														
F. Einräumung SAP-Einsichtsrechte														
G. Prüfung durch Rechnungshof														
H. Kick-Off-Veranstaltungen														
1. Verwaltungsleiter der Ressorts														
2. Sondervermögen der FHB														
3. BgA der FHB														
4. Abteilung 2 der SF (Teil des Pilotprojekts)														
II. Umsetzung des Projektauftrags														
A. Einreichung der Optionserklärung beim zuständigen Finanzamt Bremen														
B. Berichterstattung														
1. Senat														
2. HaFa														
3. Rechnungshof (kein eigener Bericht, Weiterleitung der HaFa-Vorlage)														
C. Zusammenarbeit mit anderen Kommunen /jPöR (Informationsaustausch)														
1. Bremerhaven (quartalsweiser Austausch)														
2. Hamburg														
3. Universität Bremen														
D. Analyse														
Pilotprojekt SF														
Besprechung Struktur Haus SF /														
1. Buchungskreis 1100 Haus SF														
1.1 SAP-Einsichtsrechte beantragen														
1.2 internes Feedback-Gespräch														
1.3 Ergebnisgespräch														

Änderung bzw. Anpassung des Zeit-/Maßnahmenplans, da nicht jede Abteilung gescreent werden kann, sondern die einzelnen FiPos und ihre Buchungen gedüstert werden müssen

erhebliche Zeitverzögerung durch LfDI verursacht

andere Vorgehensweisen erforderlich, auf Grund SAP-Struktur Bremens

Verzögerung wegen Terminproblemen

Findet nicht statt, da durch die datenschutzrechtlichen Probleme keine neuen Informationen zum Austausch vorliegen

Zeitliche Verzögerung durch LfDI und SAP-Struktur Bremens

Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand / Prozessdarstellung der Tätigkeiten des Referates Q14 / Interne Steuerberatung

