

**Vorlage für die Sitzung des Senats am 15. August 2017**

**„Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand  
– 3. Zwischenbericht (2. Neufassung)“**

**A. Problem**

Mit Beschluss vom 28. Februar 2017 hat der Senat die Senatorin für Finanzen gebeten, über den Projektverlauf „Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand“ in einem dritten Zwischenbericht im August 2017 zu unterrichten. Die Haushalts- und Finanzausschüsse der Bremischen Bürgerschaft sind in ihren Sitzungen am 03. März 2017 durch die Vorlage „Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand“ (Vorlagennummer 19/316 L und 19/344 S) unterrichtet worden und haben Kenntnis genommen.

Den Haushalts- und Finanzausschüssen sind halbjährliche Zwischenberichte vorzulegen, die Befassung der Haushalts- und Finanzausschüsse ist für den 18. August 2017 vorgesehen.

**B. Lösung**

Der 3. Zwischenbericht kann der Anlage dieser Senatsvorlage entnommen werden.

**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. Erste Zwischenergebnisse lassen den Schluss zu, dass die Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände zutreffend ist.

Eine Genderbetreffenheit 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 2. Neufassung der Vorlage der Senatorin für Finanzen vom 14.08.2017 den 3. 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 4. Zwischenberichtes im Februar 2018.

Anlage: Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand - 3. Zwischenbericht / Bearbeitungsstand: Mitte Juli 2017

**Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand**  
**3. Zwischenbericht / Bearbeitungsstand: Mitte Juli 2017**

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 als Nichtunternehmer 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 das 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). Bremen hat gemäß § 27 Abs. 22 UStG eine Optionserklärung im Oktober 2016 abgegeben. Somit gelten die bisherigen Besteuerungsgrundlagen 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 an den Informationsveranstaltungen des Referates Q14 teil.

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

Die erste Sitzung der ressortübergreifenden Arbeitsgruppe ist für September 2017 geplant. Die Ressorts haben zwischenzeitlich ihre Vertreterinnen und Vertreter in der Arbeitsgruppe benannt. Auf Wunsch wird der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen ebenfalls an der ressortübergreifenden Arbeitsgruppe teilnehmen können.

### 3. Information des Rechnungshofes der FHB

Dem Rechnungshof wird die Berichterstattung an den Senat und den HaFA regelmäßig zur Verfügung gestellt. Die Vorlagen für die Sitzungen des Senats, bzw. der Haushalts- und Finanzausschüsse der Bremischen Bürgerschaft sind jedoch nicht mit dem Rechnungshof abgestimmt worden. Rückfragen oder ergänzende Informationswünsche liegen derzeit nicht vor.

### 4. Überregionale Zusammenarbeit

Mit der Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg finden regelmäßige Treffen auf Arbeitsebene statt.

Am 14. Juni 2017 hat auf Wunsch Hessens ein Erfahrungsaustausch auf Arbeitsebene mit Mitarbeitern des Hessischen Finanzministeriums stattgefunden. Das Land Hessen hat zwischenzeitlich ebenso wie Hamburg und Bremen eine eigenständige Organisationseinheit geschaffen, die sich der Neuregelung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand auf Ebene des Landes Hessen annimmt.

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 Fragen der Besteuerung von Gebietskörperschaften aus Sicht des Steuerschuldners zu ermöglichen. Hamburg wird hier die Koordinierung übernehmen. Ein erstes bundesweites Treffen ist für Ende September in Hamburg geplant.

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.

## 5. Ausführungen im Detail zu Projektverzögerungen und Projektschwierigkeiten

Die Detailplanungen des Projektverlaufs haben sich seit dem 2. Zwischenbericht nicht verändert.

Hinsichtlich der Zeitverzögerungen in Bezug auf die Sollplanung sind folgende Anmerkungen 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. Nach cursorischer Prüfung der DSGVO ändert sich an der Zulässigkeit der Datenverarbeitung durch das Referat Q14 inhaltlich zukünftig nichts.

Das erneute Abstimmverfahren mit der LfDI konnte zwischenzeitlich erfolgreich abgeschlossen werden. Es konnte ein Konsens mit der LfDI erzielt werden, wie eine gesetzliche Regelung der Weiterverarbeitung von Daten für steuergesetzliche Anforderungen in den Hausgesetzen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen zukünftig formuliert werden könnte. Der Formulierungsvorschlag orientiert sich mit geringen weiteren Präzisierungen am Text der Haushaltsgesetze für 2016 und 2017. Es ist vorgesehen, diesen Formulierungsvorschlag in das Gesetzgebungsverfahren der Haushaltsgesetze für 2018 und 2019 einzubringen.

### 5.2 Vertragsmanagement

Im weiteren Verlauf der Prüfungshandlungen wurde das Vertragsmanagement untersucht. Dabei hat sich herausgestellt, dass das Vertragsmanagement Bremens besser 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. Hierdurch ist eine Projektverzögerung eingetreten. In einigen Fällen konnten vertragliche Vereinbarungen nicht zeitnah vorgelegt werden.

Zum inhaltlichen Befund:

Während externe Dienstleister in ihren Vertragsentwürfen eine Steuerklausel (in Bezug auf die Nachbelastung Bremens mit Umsatzsteuer in Fällen in denen das Finanzamt die Auffassung vertritt, die Leistung sei umsatzsteuerbar und umsatzsteuerpflichtig) häufig vorgeschlagen haben und diese dann auch vereinbart worden ist, ist dies umgekehrt bei Leistungen, die Bremen an Dritte erbringt, häufig nicht geregelt worden. In der Folge hat Bremen auch in diesen Fällen grundsätzlich wirtschaftlich eine zusätzliche Umsatzsteuerbelastung zu tragen, sollte der Leistungsempfänger eine

Person sein, die nicht zum Vorsteuerabzug berechtigt ist. Bei dem Umweltbetrieb Bremen werden in zahlreichen Fällen derartige Steuerklauseln vereinbart.

Die Folge ist, dass erhöhte wirtschaftliche und steuerliche Risiken für zukünftige Belastungen Bremens mit Umsatzsteuer entstehen können. Im Hinblick auf die spätestens ab dem 01. Januar 2021 anzuwendenden Neuregelungen der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand bestehen daher Anpassungsbedarfe auch im Hinblick auf eine mögliche Anwendung von begünstigenden Vorschriften zur umsatzsteuerlichen Behandlung von Leistungsbeziehungen von juristischen Personen des öffentlichen Rechts untereinander (§ 2b Abs. 3 Umsatzsteuergesetz). Die interne Steuerberatung der Senatorin für Finanzen wird die zuständigen Stellen bei der Umsetzung beraten.

Dies ist kein spezielles Problem Bremens, sondern ist nach den Erfahrungen, die auf kommunaler Ebene gesammelt wurden, ein Thema, das viele größere Kommunen ebenfalls haben und lösen müssen. Geplant wird in anderen Kommunen die Einführung eines zentralen Vertragsmanagements mit zentraler Vertragsdatenbank über sämtliche Geschäftsbereiche einer Kommune. Vorgesehen sind dabei auch einheitliche Vertragsmuster für gleichgelagerte Sachverhalte. Bremen arbeitet an der Entwicklung eines neuen Vertragsmanagements.

### 5.3 Exkurs: Finanzbuchhaltung Bremen / SAP – System Bremen

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.

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

Zumindest auf kommunaler 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.

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

Über die ersten Fälle ist bereits im zweiten Zwischenbericht berichtet worden

## 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).

Die aus diesem Grund notwendige Einführung eines Tax-Compliance-Managementsystems wird mit dem Überprüfungsprozess im Zusammenhang mit der Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand verzahnt.

Hier hat die Interne Steuerberatung bei der Senatorin für Finanzen an der Erarbeitung eines Leitfadens des Deutschen Städtetages „Tax-Compliance in Kommunen – Leitfaden des Deutschen Städtetages für den Aufbau eines „Internen Kontrollsystems für Steuern“, veröffentlicht als Entwurf am 25. April 2017, mitgewirkt. Die Bausteine dieses Leitfadens sind in den nächsten Jahren umzusetzen, um die Risiken für die Gebietskörperschaften zu mindern, und um die Bediensteten und Vertreter der Gebietskörperschaften zu schützen. Bremen wird dazu einen Umsetzungsplan vorlegen. 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 ist Bremen unverändert in der Spitzengruppe hinsichtlich des Projektfortschritts dabei. Es ist davon auszugehen, dass Fragestellungen, die sich beim Finanzressort derzeit in einem Klärungsprozess befinden, auch in anderen Ressorts ähnlich gelagert auftreten werden.