

## **Vorlage für die Sitzung des Senats am 18. September 2018**

### **„Getrennte Steuerung der Haushalte von Land und Stadtgemeinde Bremen sowie Neuregelung der Umsatzbesteuerung“**

#### **A. Problem**

Der Rechnungshof hat in seinem Jahresbericht 2016 (Land) vom 16.03.2017 ausgeführt, dass es zur Erhöhung der Aussagekraft des doppelten Jahresabschlusses unabdingbar ist, die bisher gemeinsame Betrachtung von Land und Stadtgemeinde Bremen systemtechnisch zu trennen. Ziel sei es, im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (SAP-System) zwei voneinander getrennte Buchungskreise zu schaffen und damit eine getrennte Bilanzierung des Vermögens von Land und Stadt zu ermöglichen.

Des Weiteren hat das Finanzamt Bremen mit Bescheid vom 16.01.2018 bestimmt, zukünftig getrennte Umsatzsteuerkonten für die Gebietskörperschaften Land und Stadtgemeinde Bremen zu führen. Bisher wurden umsatzsteuerliche Leistungen der Betriebe gewerblicher Art (BgA) in jeweils einer Umsatzsteuervoranmeldung bzw. einer Umsatzsteuerjahreserklärung erfasst, die jeweils die Gebietskörperschaften Land Bremen und Stadtgemeinde Bremen beinhalten. Leistungsbeziehungen der BgA zugunsten der jeweils anderen Gebietskörperschaft sind insoweit bisher als nicht umsatzsteuerbare Innenumsätze behandelt worden. Diese Praxis ist ab dem 01.01.2020 zu korrigieren.

Die umsatzsteuerliche Behandlung von juristischen Personen öffentlichen Rechts (jPöR) hat sich aufgrund bundesgesetzlicher Regelung seit dem 01.01.2017 verändert. Die bisher bei den jPöR im Wesentlichen auf Betriebe gewerblicher Art beschränkte Umsatzsteuerpflicht entfällt. Nunmehr sind jPöR nur dann keine (umsatzsteuerlichen) Unternehmer, soweit sie Tätigkeiten ausüben, die ihnen im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen. Dies gilt allerdings nicht, sofern dies zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen würde.

Aufgrund der von Bremen gemäß § 27 Abs. 22 Umsatzsteuergesetz (UStG) beantragten Option, die bisherigen Rechtsgrundsätze weiterhin anzuwenden, gelten die neuen Regelungen des § 2b UStG für Bremen ab dem Jahr 2021.

Zur Umsetzung der genannten Forderungen/Prüfaufträge bzw. der mit der umsatzsteuerrechtlichen Regelung verbundenen haushaltsmäßigen Änderungen ist ein Verfahrenskonzept zu entwickeln. Die Umsetzung zumindest der steuerrechtlichen Aspekte (Land-/Stadt-getrennte Umsatzsteuerkonten) muss spätestens im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Freien Hansestadt Bremen bis Ende 2019 gewährleistet sein.

## B. Lösung

Zur haushaltsmäßigen Problematik ist anzumerken, dass die beiden Einzelhaushalte (Land bzw. Stadtgemeinde Bremen) zunehmend getrennt betrachtet und gesteuert werden:

- Die bisher gemeinsam dem Landes- und dem städtischen Haushalt zugeordneten Produktgruppen wurden aufgelöst bzw. neu strukturiert mit dem Ziel, ausschließlich eindeutig staatliche oder städtische Produktgruppen zu bilden. Die zur Abbildung der Leistungskennzahlen etc. notwendigen Strukturen (Produktgruppenhaushalt-Kostenstellen) im SAP Controlling-Modul (CO) wurden entsprechend angepasst, so dass auch die Leistungsziele des Produktgruppenhaushalts eindeutig einem Haushalt zugeordnet werden können. Diese Anpassungen galten auch für die Ebene der Produktbereiche.
- Die Eckwerte für die Jahre 2018/2019 wurden durch eine differenziertere Abbildung der Produktplanwerte, die insbesondere die bei der Trennung der Haushalte maßgeblichen Verrechnungen und Erstattungen ausweist und zuordnet, beschlossen (vgl. Beschluss des Senats vom 28.02.2017). Zwecks besserer Steuerung der Land-Stadt-Trennung (insbesondere auch für die Konsolidierung auf Stadtstaatenebene) wurde zwischen konsumtiven und investiven Verrechnungs-/Erstattungseinnahmen bzw. -ausgaben unterschieden. Die Zahlungen von bzw. an Bremerhaven sind gesonderten Aggregaten zugeordnet worden.

Mit der eindeutig getrennten Land-/Stadt-Darstellung des Produktgruppenhaushalts und der Budgets ist somit mit der Haushaltsaufstellung 2018/2019 in einem ersten Schritt begonnen worden.

Die Regelungen zu den innerbremischen Verrechnungen für die Wahrnehmung von Landes-/Gemeindeaufgaben zwischen dem Land und der Stadtgemeinde Bremen sind zu überarbeiten. Soweit durch Gesetz nichts anderes bestimmt ist, werden die beiden Gebietskörperschaften Land und Stadtgemeinde Bremen gemeinsam verwaltet. Einnahmen bzw. Ausgaben von Behörden, die aufgrund der Bestimmung in der Bremischen Landesverfassungsbestimmung eine Doppelfunktion für das Land und die Stadtgemeinde wahrnehmen, werden in der Regel nur in einem der betroffenen Haushalte veranschlagt. Neben den unter A. Problem geforderten Verbesserungen (Begründungs-/Dokumentationspflichten sowie Ausweisung nach Funktionen) spielt bei der Novellierung dieses Regelwerks die Neuregelung zur Umsatzbesteuerung (§ 2b UStG) eine wesentliche Rolle.

Mit den bereits umgesetzten Maßnahmen bzw. der beabsichtigten Anpassung des Regelwerks zur Abrechnung der (gemeinsamen) Aufgabenwahrnehmung von Land und Stadtgemeinde Bremen werden die Forderungen des Rechnungshofes nach getrennten Buchungskreisen und Bilanzen allerdings noch nicht erfüllt.

Für die Umsetzung der Stadt-Land-Trennung im SAP-System ist insbesondere die Erstellung eines Fachkonzeptes zur Abbildung der Land-Stadt-Trennung im SAP-System in Finanz-, Buchungs- und Kostenrechnungskreise inkl. Datenkonzept, die Entwicklung neuer Geschäftsprozesse zur Umsetzung der Fachkonzepte sowie die Durchführung einer Testphase in allen Modulen des SAP-Systems zur Verprobung der richtigen Stadt-Land-Trennung in SAP einschl. der Fachverfahren erforderlich.

Neben der Umsetzung einer strikten Land-/Stadt-Trennung der Haushalte und des Rechnungswesens ist es notwendig, ein Verfahren zu entwickeln, damit den zukünftigen umsatzsteuerlichen Bestimmungen nachgekommen werden kann. Ziel muss es sein, Umsatzsteuerbelastungen für Lieferungen und Leistungen zwischen den bremischen Gebietskörperschaften (Land, Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven) zu vermeiden. Als einer der nächsten Schritte ist beabsichtigt, die Fristen einerseits für die „Land-/Stadt-getrennte umsatzsteuerliche Anmeldung für Betriebe gewerblicher Art (lt. Finanzamt Bremen ab 1.1.2020)“ und andererseits für die „Neuordnung der Umsatzbesteuerung von § 2b UStG (ab 1.1.2021)“ zu harmonisieren. Vor dem Hintergrund der Komplexität der in dieser Vorlage genannten Vorhaben müssen die beiden steuerrechtlichen Vorgaben beginnend mit dem 1.1.2021 erfüllt sein.

Aufgrund der Komplexität der zu behandelnden Themen soll die Umsetzung der oben genannten Themenschwerpunkte im Rahmen eines Projekts vorgenommen werden. In der Haushaltsabteilung der Senatorin für Finanzen soll unverzüglich eine Stabsstelle zur Koordination der Stadt-Land-Trennung eingerichtet werden. Die Konzeptionierung ist durch die jeweils zuständigen Fachreferate vorzunehmen. Durch regelmäßig stattfindende Informationsveranstaltungen ist die Beteiligung der Fachressorts zu gewährleisten.

Der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen ist frühzeitig zu beteiligen. Hinsichtlich des § 2b UStG besteht ein gegenseitiger Austausch mit der Stadt Bremerhaven.

Bereits jetzt kann festgestellt werden, dass die Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen zur Land-Stadt-Trennung und der umsatzsteuerlichen Behandlung nicht mehr rechtzeitig bis zum Beginn des Aufstellungsverfahrens des (voraussichtlichen) Doppelhaushalts 2020/2021 (spätestens bis Mitte 2019) erreicht werden kann. Dennoch müssen die erforderlichen Maßnahmen spätestens Ende 2020 abgeschlossen werden, damit der Vollzug des Haushaltsjahres 2021 u.a. den umsatzsteuerrechtlichen Regularien entsprechend erfolgen kann.

### **C. Alternativen**

Werden nicht gesehen.

### **D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung**

Die Aufwendungen für die einzurichtende Stabsstelle werden innerhalb des Produktplans 91 Allgemeine Finanzen aufgefangen.

Im Übrigen werden sich die notwendigen Maßnahmen nicht kostenneutral umsetzen lassen. Neben dem Verwaltungsaufwand zur Feststellung der Leistungsbeziehungen und der übrigen innerhalb der Verwaltung notwendigen Klärungen wird insbesondere die grundlegende technische Umstrukturierung des SAP-Verfahrens und der

Schnittstellen zu Fachverfahren in SAP Kosten in noch nicht kalkulierbarer Größe verursachen. Die Personalkosten der Stabsstelle sind im Produktplan 91 Finanzen/Personal und die Aufwendungen für die Anpassung von SAP voraussichtlich - beginnend mit dem Haushaltsjahr 2019 - im Produktplan 96 darzustellen. Hinzu kommen die ggf. durch die Umsatzsteuer ausgelösten Haushaltsbelastungen.

Die mit dieser Vorlage vorgeschlagene Trennung der Buchungskreise sowie die beabsichtigte Prüfung der „Verrechnungen zur Wahrnehmung der Aufgaben für die jeweils andere Gebietskörperschaft“ als auch die notwendigen Verfahrensänderungen der Umsatzbesteuerung haben keine Genderrelevanz.

## **E. Beteiligung und Abstimmung**

Die Vorlage ist mit der Senatskanzlei abgestimmt.

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

Geeignet.

## **G. Beschluss**

1. Der Senat nimmt das skizzierte Verfahren sowie die organisatorischen Maßnahmen zur Trennung der Finanz-, Buchungs- und Kostenrechnungskreise im SAP-System, zur Überarbeitung der Regelungen zur Kostenerstattung der Aufgabengabewahrnehmung für die jeweils andere Gebietskörperschaft sowie zur Umsetzung der umsatzsteuerrechtlichen Regelungen zur Kenntnis.
2. Der Senat bittet die Senatorin für Finanzen zum Jahresende 2018 eine Grobskizze zur Zeit- und Maßnahmenplanung sowie zu ersten Schätzungen der finanziellen Auswirkungen vorzulegen und im Anschluss daran regelmäßig halbjährlich über den Sachstand zu berichten.
3. Der Senat bittet die Senatorin für Finanzen,
  - a. die unterschiedlichen Fristen für die „Land-/Stadt-getrennte umsatzsteuerliche Anmeldung für Betriebe gewerblicher Art“ und für die „Neuordnung der Umsatzbesteuerung von § 2b UStG“ zu harmonisieren mit dem Ziel zur gemeinsamen Umsetzung ab 1.1.2021 und
  - b. die vorgeschlagenen Maßnahmen so rechtzeitig umzusetzen, dass den gesetzlichen Anforderungen zur Umsatzbesteuerung des Landes und der Stadtgemeinde Bremen und dem Verwaltungsakt des Finanzamt Bremen vom 16.01.2018 zur Trennung von Land und Stadtgemeinde Bremen in zwei umsatzsteuerliche Unternehmen nachgekommen werden kann.