

1545 C

An den
Vorsitzenden des Hauptausschusses
über die
Präsidentin des Abgeordnetenhauses von Berlin
über die
Senatskanzlei – G Sen –

Folgebericht zum Stand der Umsetzung der Neuregelungen der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand gem. § 2 b Umsatzsteuergesetz (UStG) in der Gebietskörperschaft Berlin und Bericht über die verpflichtende Testphase „Abbildung der Umsatzsteuer im HKR-Verfahren“

Rote Nummern: 1545 B und 2627

Vorgang: 81. Sitzung des Hauptausschusses vom 17.09.2025 und 97. Sitzung des Hauptausschusses vom 18.02.2026

Der Hauptausschuss hat in seinen oben bezeichneten Sitzungen Folgendes beschlossen:

„Bitte um einen Sachstandsbericht zum 30.06.2026.“ sowie „SenFin wird gebeten, dem Hauptausschuss vor der Sommerpause einen Folgebericht zu den ersten Ergebnissen der verpflichtenden Testphase im Rahmen des HKR-Verfahrens vorzulegen.“

Hierzu wird berichtet:

1 Allgemeines

Die Einführung der Neuregelung des § 2b UStG erfolgt in der Gebietskörperschaft Berlin durch die zentrale Koordinierung und Unterstützung der für Finanzen zuständigen

Senatsverwaltung (SenFin, zentrale Unterstützungsstelle „Steuerteam“) in Zusammenarbeit mit den Umsatzsteueransprechpartnerinnen und Umsatzsteueransprechpartnern (UStAP) der einzelnen Senats- und Bezirksverwaltungen und sonstigen Einrichtungen. Durch die Errichtung einer koordinierenden Struktur innerhalb der SenFin sowie die Benennung der UStAP konnten Kommunikations- und Abstimmungswege etabliert werden. Die Zusammenarbeit hat sich als wesentlicher Faktor erwiesen.

Die Einführung ist mit einem Übergangszeitraum gem. § 27 Abs. 22 UStG versehen. Nach derzeitiger Rechtslage endet dieser Optionszeitraum zum 31.12.2026.

Die neuen gesetzlichen Vorgaben erfordern neben der Bewältigung der steuerfachlichen Fragestellungen die Einführung und Etablierung von Verwaltungsstrukturen, die bislang in dieser Form nicht bestanden. Die praktische Umsetzung geht daher deutlich über eine reine Rechtsanwendung hinaus und erfordert einen umfassenden organisatorischen Transferprozess. Im Mittelpunkt steht dabei die

- organisatorische Umsetzung zur Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen,
- Klärung der hieraus resultierenden steuerrechtlichen Fragestellungen,
- Einführung geeigneter Tax-Compliance-Maßnahmen sowie
- Sicherstellung der technischen Abbildung der umsatzsteuerlichen Sachverhalte innerhalb des HKR-Verfahrens.

Die Hauptverwaltung, die Bezirksverwaltungen und weisungsfreien Verfassungsorgane sind im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereiches für die internen Prozesse eigenverantwortlich. Vor diesem Hintergrund wurde dort der aktuelle Umsetzungsstand zu den genannten wesentlichen Handlungsfeldern abgefragt. Die nachstehenden Ausführungen berücksichtigen die Beantwortung.

2 Wesentliche Handlungsfelder

2.1 Organisatorische Umsetzung

Ein besonderes Augenmerk liegt auf den organisatorischen Regelungen zur Bildung von sogenannten Organisationseinheiten, da mit Blick auf die staatsrechtlich vorgegebene Wahrnehmung staatlicher Aufgaben die Gebietskörperschaften, wie das Land Berlin, eine Sonderrolle einnehmen. Angesichts der dezentralen Besteuerung der Gebietskörperschaft Berlin, der Größe und Vielzahl der zukünftigen OE ist ein einheitliches Besteuerungskonzept nicht umsetzbar. Die Abgabe nur einer einheitlichen Umsatzsteuererklärung für die durch das gesamte Handeln ihrer Organe bewirkten steuerbaren Umsätze wäre mit erheblichen praktischen und rechtlichen Schwierigkeiten verbunden. Daher hat der Gesetzgeber mit Einführung des § 18 Abs. 4 f UStG eine Verwaltungsvereinfachung geschaffen, die für die Umsatzbesteuerung von Bund und Ländern als Regelfall die Wahrnehmung aller Rechte und Pflichten durch deren einzelne Organisationseinheiten vorsieht. Mit Schreiben vom 22.05.2023 beantwortet das Bundesministerium für Finanzen (BMF) Fragen zur Anwendung des § 18 Abs. 4 f UStG und definiert den gesetzlich unbeschriebenen Begriff

„Organisationseinheit“ (OE) im umsatzsteuerlichen Sinne. Danach können OE jeweils für ihren Geschäftsbereich durch Organisationsentscheidung mit Wirkung für die Zukunft weitere untergeordnete OE bilden oder auch mehrere OE zu einer OE zusammenschließen. Möglich ist auch das Übernehmen der Rechte und Pflichten einer untergeordneten durch eine übergeordnete OE. Hierfür bedarf es grundsätzlich einer schriftlichen Organisationsentscheidung.¹

Die organisatorische Umsetzung wurde frühzeitig eingeleitet. Die hierfür erforderlichen Organisationsentscheidungen befinden sich vollumfänglich und fortgeschritten in der Bearbeitung. Ein wesentlicher Teil der notwendigen Organisationsentscheidungen wurde bereits getroffen und somit die für das Steuerrecht relevanten wirtschaftlichen Bereiche der Gebietskörperschaft Berlin definiert.

2.2 Steuerrechtliche Fragestellungen

Zur Klärung der relevanten Einnahmesachverhalte wurden die Einnahme- und Vertragsinventuren zum überwiegenden Teil durchgeführt bzw. sind aktualisiert. Die daraus resultierenden steuerlichen Fragen sind bzw. werden auch mit Unterstützung des Steuerteams beantwortet. Vereinzelt sind für komplexe Sachverhalte wie z.B. für Forschungsarbeiten oder Sportstättennutzung externe Steuerberatungsleistungen in Anspruch genommen worden.

Weiterhin veranlasste das Steuerteam die steuerrechtliche Prüfung jeder einzelnen Gebührenordnung, überwacht die Prüfungsdurchführung, erfasst die Ergebnisse zentral und veröffentlicht diese auf der Intranetseite.

Als ein wesentliches Ergebnis der Einnahmeanalyse kann festgehalten werden, dass die Einnahmen der Senatsverwaltungen und Bezirke maßgeblich geprägt sind durch Leistungen, die aus Rechtsgründen dem Staat vorbehalten sind, folglich der Ausnahmeregelung des § 2b UStG und somit nicht der Umsatzbesteuerung unterliegen. Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass einzelne Gebührenordnungen noch nicht abschließend geprüft sind. Dies betrifft in wenigen Fällen auch die Einnahme- und Vertragsinventur. Beide Themenfelder werden durch das Steuerteam fortlaufend begleitet.

Eine zentrale Herausforderung ist diesbezüglich jedoch weiterhin in der sich dynamisch entwickelnden Praxis und den damit einhergehenden theoretischen Fragestellungen des neuen Umsatzsteuerrechts zu sehen.

Ein besonderer Schwerpunkt liegt aktuell auf den Fragen zur Vorsteuer und zur Vorsteueraufteilung. Für die Analyse und Beantwortung wurde durch die SenFin ein mehrstufiges Vorgehen gewählt. In einem ersten Schritt erfolgt derzeit neben den theoretisch geprägten Lehrgängen an der Verwaltungsakademie (VAK) mit den UStAP wiederholt die rechtliche Aufarbeitung der umsatzsteuerlichen Grundlagen unter Berücksichtigung der

¹ BMF-Schreiben vom 22.05.2023 - III C 2 - S 7107/19/10002 :004, BStBl. I 2023 S. 803 - Tz. 10 und 11

Vorgaben des BMF vom 12.06.2024². Darauf aufbauend werden die rechtlichen Vorgaben anhand von Sachverhalten in praktische Anwendungsschritte überführt und in weiteren Workshops intensiviert.

2.3 Tax-Compliance-Maßnahmen

Zur ordnungsgemäßen Erfüllung der steuerlichen Pflichten ist eine Organisation der steuerlichen Angelegenheiten in der jeweiligen OE zwingend notwendig.

Der Umfang und Inhalt von Tax-Compliance-Maßnahmen ist durch die Größe und den Tätigkeitsbereich der jeweiligen OE geprägt und daher von dieser individuell je nach Bedarfslage zu gestalten. Bei kleinen, spezialisierten OE mit wenigen umsatzsteuerbaren Vorgängen genügen wenige Regeln. Je größer und vielseitiger eine OE ist, desto genauer müssen der Aufbau und die Abläufe steuerlicher Organisationen geregelt werden. Stets muss die Organisation ausreichend sein, um eine ordnungsgemäße Erfüllung der steuerlichen Pflichten zu gewährleisten.

Die Hauptverwaltung und Bezirksverwaltungen haben entsprechend ihrer Bedarfe Maßnahmen ergriffen und die steuerrechtlichen Angelegenheiten organisatorisch geregelt bzw. die Regelungen befinden sich in der Bearbeitung. Gleichwohl besteht Bedarf an der weiteren Konkretisierung einzelner Abläufe. Das Steuerteam der SenFin begleitet die Bereiche daher fortlaufend bei den erforderlichen Maßnahmen. Entsprechende TCMS-Lehrgänge an der VAK werden angeboten. Zudem stellt das Steuerteam allen Dienstkräften TCMS-Handreichungen und Musterverfügungen in aktualisierter Form auf der Intranetseite zur Verfügung.

Da der Erstellungs- und Implementierungsprozess einer stetigen Anpassung unterliegt, wird dieser die Verwaltung auch über das Jahr 2026 hinausgehend begleiten.

2.4 Sicherstellung der technischen Anpassung

2.4.1 Testphase zur Abbildung umsatzsteuerrechtlicher Sachverhalte innerhalb des HKR-Verfahrens

Die Abbildung der Umsatzsteuer erfolgt im bestehenden HKR-System „ProFiskal“ und „MACH“ über die Kosten- und Ertragsarten der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) sowie unter Beachtung der Vorgaben einer ordnungsgemäßen Buchführung. Gemäß den Verwaltungsvorschriften zur Haushalts- und Wirtschaftsführung (HWR 2026) ist hierfür seit dem Haushaltsjahr 2024 eine verpflichtende Testphase durchzuführen, die der Klärung offener fachlicher, rechtlicher und technischer Fragestellungen dient.

² BMF v. 12.6.2024, III C 2 - S 7300/22/10001:001, BSfBl I 2024, 1041 (= UVR 2024, 262; = UR 2024, 548).

Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die umsatzsteuerlichen Erklärungsspflichten der Organisationseinheiten über die KLR-basierte Erfassung derzeit grundsätzlich technisch abgebildet werden können. Gleichwohl stellt diese Ausgestaltung eine Übergangslösung dar, die perspektivisch durch eine weiterentwickelte, stärker integrierte und automatisierte Systemlösung zu ersetzen ist, um eine dauerhaft belastbare, revisionssichere und konsistente Abbildung der Umsatzsteuer sicherzustellen.

Im Rahmen der zentral durchgeführten ressort- und bezirksübergreifenden Abfrage konnten Informationen zum Umsetzungsstand der zukünftig verpflichtenden USt-Abbildung im HKR-Verfahren erhoben und ausgewertet werden. Ziel dieser Abfrage war u.a., neben dem organisatorischen und steuerfachlichen Umsetzungsstand, Transparenz über den Stand der technischen Anwendungen zu gewinnen sowie auch diesbezüglich mögliche Handlungsbedarfe zu identifizieren und transparent darzustellen. Die Abfrage liefert in dieser Hinsicht erstmals einen konsolidierten Überblick und stellt damit eine tragfähige Grundlage für eine etwaige Weiterentwicklung in der „MACH“-Anwendung dar.

2.4.2 Ergebnisse aus ressort- und bezirksübergreifender Abfrage zur Testphase „Abbildung umsatzsteuerrechtlicher Sachverhalte gem. § 2b UStG innerhalb des HKR-Verfahrens“

Die Erprobung zur technischen Abbildung umsatzsteuerbarer Sachverhalte erfolgt derzeit in unterschiedlicher Intensität und Reife. Insgesamt zeigt sich ein gestuftes Erprobungsbild, das von systematisierten Tests bis hin zu noch nicht begonnen Erprobungen reicht.

Die Rückmeldungen zum Anteil umsatzsteuerbarer Einnahmen zeigen, dass dieser in der überwiegenden Zahl der Fälle nur einen geringen Teil des jeweiligen Einnahmenvolumens ausmacht. In einzelnen Bereichen wurden jedoch auch deutlich höhere Anteile angegeben, was auf eine besondere Relevanz umsatzsteuerbarer Sachverhalte in bestimmten Aufgabenfeldern hinweist. Außerdem wurden vereinzelt keine umsatzsteuerbaren Einnahmen ausgewiesen bzw. lagen hierzu keine belastbaren Erkenntnisse vor. Insgesamt verdeutlichen die Antworten die unterschiedliche Betroffenheit der Ressorts und Einrichtungen hinsichtlich umsatzsteuerrechtlicher Anforderungen.

Die seitens der Senatsverwaltung für Finanzen veröffentlichten Hinweise zur technischen Abbildung umsatzsteuerbarer Sachverhalte werden insgesamt mehrheitlich als geeignet und tragfähig bewertet. Gleichwohl wird aus einzelnen Bereichen weiterer Konkretisierungs- und Unterstützungsbedarf gesehen. In wenigen Fällen erfolgte keine fachliche Bewertung beziehungsweise wurde die Fragestellung als nicht einschlägig eingeordnet.

Entwicklungsbedarf wird insbesondere bei der technischen Umsetzung des anteiligen Vorsteuerabzugs gesehen. Die bisherigen Hinweise konzentrierten sich überwiegend auf Fälle der direkten Zuordnung von Vorsteuerbeträgen und deckten die Anforderungen des anteiligen Vorsteuerabzugs bislang nicht hinreichend ab. In diesem Zusammenhang werden

eine Erweiterung und Präzisierung der fachlichen Hinweise der Senatsverwaltung für Finanzen angeregt. Unter Verweis auf 2.2 ist ein Prozess zur fachlichen Unterstützung bereits initiiert.

Weiteres Schwerpunktthema, welches sich aus den Rückmeldungen ergab, ist die Weiterentwicklung der Auswertungs- und Berichtssysteme. Hier wurde insbesondere eine vollständige und standardisierte Implementierung von Umsatzsteuer-Reports im HKR-Verfahren „MACH“ als erforderlich angesehen, um die derzeit noch bestehende Heterogenität der Auswertungsmöglichkeiten zu reduzieren und die Transparenz steuerrelevanter Sachverhalte zu erhöhen. Die Weiterentwicklung des Berichtssystems innerhalb des neuen HKR-Verfahrens „MACH“ konnte bereits in dem Zeitraum der Befragung sichergestellt werden.

Bezogen auf den etwaigen Nachsteuerungsbedarf besteht zwar ein ausdrücklicher Wunsch sowie ein fachliches Erfordernis nach einer stärkeren Vereinheitlichung der Vorgehensweisen; dieser steht jedoch der in der Sache angelegten Heterogenität der Fallgestaltungen gegenüber, die eine umfassende Standardisierung nur eingeschränkt zulässt.

3 Fazit

Anhand der Abfrage kann zusammenfassend festgestellt werden, dass die wesentlichen organisatorischen, fachlichen und verfahrensbezogenen Voraussetzungen für die Umsetzung der neuen Rechtslage geschaffen wurden bzw. sich in der Umsetzung befinden.

Bis zur Anwendung des § 2b UStG in der Gebietskörperschaft Berlin steht steuerfachlich betrachtet die weitergehende Unterstützung zu den Fragen der Vorsteuer und die Konkretisierung und Finalisierung des Tax Compliance Management Systems in den einzelnen Bereichen im Vordergrund. Sowohl die Durchführung der Einnahme- und Vertragsinventur also auch die Prüfung der Gebührenordnungen zur steuerlichen Bewertung der Einnahmesachverhalte werden sich über das Jahr 2026 erstrecken und sich zukünftig als laufende Prozesse verstetigen.

Hinsichtlich der technischen Abläufe der Umsatzsteuer im HKR-Verfahren liegt der Fokus auf der Beantwortung zu den Fragen der Abbildung des anteiligen Vorsteuerabzugs und die Weiterentwicklung der Auswertungs- und Berichtssysteme.

Im Verlauf des Umsetzungsprozesses zeigt sich deutlich, dass die Einführung der neuen Rechtslage mit einer erheblichen Komplexität verbunden ist. Diese Einschätzung ergibt sich weniger aus einzelnen Sonderfällen, sondern aus dem Zusammenspiel mehrerer struktureller Faktoren (fachlich-rechtliche, organisatorische, personelle und systemische Komplexität), die das Verwaltungshandeln nachhaltig prägen.

Ich bitte, den Bericht damit als erledigt anzusehen.

In Vertretung

Wolfgang Schyrocki
Senatsverwaltung für Finanzen