

Stuttgart, 08.07.2019

## Weiterentwicklung des innerbetrieblichen Kontrollsystems für Steuern

### Beschlussvorlage

Vorlage an	zur	Sitzungsart	Sitzungstermin
Verwaltungsausschuss Gemeinderat	Vorberatung Beschlussfassung	öffentlich öffentlich	17.07.2019 18.07.2019

### Beschlussantrag

1. Von der Implementierung eines Tax Compliance Management Systems (TCMS) und dem daraus resultierenden dauerhaften Personalbedarf wird Kenntnis genommen.
2. Die Verwaltung wird ermächtigt, hierzu 2,0 Vollzeitkräfte außerhalb des Stellenplans ab sofort unbefristet wie folgt einzustellen:
  - a) zur dauerhaften Implementierung eines TCMS 1,0 Vollzeitkraft (VZK) bei der Stadtkämmerei, Abteilung Betriebswirtschaft und Beteiligungen (20-3) in der Wertigkeit EG 12 TVöD,
  - b) zur zentralen Betreuung der lohnsteuerlichen Belange beim Haupt- und Personalamt, im Umfang 1,0 VZK bei der Abteilung Personalservice (10-5) in der Wertigkeit EG 12 TVöD.
3. Von einem weiteren Bedarf an 1,0 Stelle (A 13 gD) beim Rechnungsprüfungsamt zum Stellenplan 2020 wird Kenntnis genommen.
4. Über eine dauerhafte Stellenschaffung wird jeweils im Rahmen der Haushaltsplanberatungen 2020/2021 entschieden.
5. Den überplanmäßigen Personalaufwendungen 2019 in Höhe von insgesamt max. 55.340 Euro im Haushaltsjahr 2019 entsprechend der Darstellung im Abschnitt „Finanzielle Auswirkungen“ wird zugestimmt.

Für den THH 200 – Stadtkämmerei erfolgt die Deckung aus noch verfügbaren Mitteln für betriebliche Steueraufwendungen, für den THH 100 – Haupt- und Personalamt erfolgt die Deckung aus noch verfügbaren Mitteln für Rechtsberatkungskosten,

jeweils im Teilergebnishaushalt 2019, Kontengruppe 440 – Sonstige ordentliche Aufwendungen.

## **Begründung**

### **1. Anlass**

Die Landeshauptstadt Stuttgart (LHS) als Körperschaft des öffentlichen Rechts unterliegt mit zahlreichen Tätigkeiten selbst verschiedenen steuerlichen Verpflichtungen. Neben der Erfüllung ihrer hoheitlichen Aufgaben wird die Landeshauptstadt Stuttgart (LHS) auch wirtschaftlich tätig (Art. 28 Abs. 2 GG, § 102 GemO ff). Gerade wenn die öffentliche Hand privatwirtschaftlich tätig wird, tritt sie in Konkurrenz zu privatwirtschaftlichen Unternehmen, die der regulären Besteuerung unterliegen. Um insoweit Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, wird auch die öffentliche Hand mit ihrer wirtschaftlichen Betätigung grundsätzlich der Ertrags- und Umsatzbesteuerung unterworfen.

Zusätzlich hat die LHS als Arbeitgeberin die arbeitsrechtlichen Regelungen und hier insbesondere das Lohnsteuer- und Sozialversicherungsrecht zu beachten.

Schon durch den speziellen Verwaltungsaufbau und die rechtlich unscharfen Abgrenzungsregelungen zwischen steuerpflichtigen und nicht-steuerpflichtigen Betätigungsbereichen der öffentlichen Hand können in der Praxis Fehler in der Steuerdeklaration nicht per se ausgeschlossen werden. Hinzu kommt eine zunehmend komplexer werdende Rechtsprechung und gesetzliche Gestaltung bei der Besteuerung.

Die aktuelle Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand (§ 2b UStG) und auch die zunehmende Ausweitung der Pflichten zur elektronischen Datenübermittlung haben diese Problemlage nochmals deutlich verschärft.

Der Umfang der kommunalen Steuerpflichten hat ein Ausmaß und eine Komplexität erreicht, die den Aufbau eines umfassenden Managementsystems zur Erfüllung der Anforderungen sowie zur Bewältigung verbleibender Risiken erforderlich machen.

Eine fehlerhafte oder unvollständige Einreichung einer Steuererklärung oder Steueranmeldung kann erhebliche finanzielle und darüber hinaus strafrechtliche Konsequenzen für die Verwaltungsspitze, aber auch für die einzelnen, mit diesen Aufgaben betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nach sich ziehen. Im Hinblick auf die Arbeitgeberfürsorge, insbesondere auch auf die Personalgewinnungs- und Mitarbeiterbindungsmaßnahmen, ist diese Einführung zwingend erforderlich.

Zur Sicherstellung der korrekten, aber für die LHS gleichzeitig nicht nachteiligen Steuerdeklaration, implementiert die LHS daher ein innerbetriebliches Kontrollsystem (Tax Compliance Management System – TCMS).

## **2. Innerbetriebliches Kontrollsystem für Steuern (TCMS)**

### **2.1 Begriffsbestimmung**

Die Begriffe innerbetriebliches Kontrollsystem für Steuern (IKS Steuern) und Tax Compliance Management System (TCMS) werden i. d. R. synonym gebraucht.

Unter dem Begriff „Compliance“ ist die Einhaltung von gesetzlichen Bestimmungen, unternehmensinterner Richtlinien oder freiwilliger Kodizes zu verstehen. Der Begriff „Tax“ schließt sämtliche Steuern, steuerlichen Nebenleistungen wie Verspätungszuschläge oder Zinsen sowie ggf. die Einhaltung zollrechtlicher Vorschriften ein.

Ein TCMS umfasst die Summe aller technischen sowie organisatorischen Maßnahmen und Kontrollen in einem Unternehmen, mit denen gewährleistet werden soll, dass die Steuergesetze im Unternehmen bzw. der Verwaltung eingehalten werden und sich die Geschäftsleitung/Leitung der Verwaltung und die Mitarbeiter/-innen rechtmäßig verhalten.

### **2.2 Steuerpflicht der Stadt Stuttgart**

Eine Steuerpflicht der Stadt besteht insbesondere in Bezug auf folgende Steuerarten:

- Lohnsteuer  
z. B. Erfüllung der Arbeitgeberpflichten; Besteuerung von Arbeitseinkommen, Sachbezügen und geldwerter Vorteile;
- Umsatzsteuer  
z. B. Besteuerung des umsatzsteuerlichen Unternehmensbereichs sowie land- und forstwirtschaftlicher Tätigkeiten; Wechsel der Steuerschuldnerschaft; innergemeinschaftliche Erwerbe; umsatzsteuerliche Organschaften; Zusammenfassende Meldung.
- Körperschaftsteuer / Gewerbesteuer / Solidaritätszuschlag  
z. B. Besteuerung der Gewinne der Betriebe gewerblicher Art der Stadt; Feststellung des steuerlichen Einlagenkontos; ertragsteuerliche Organschaft;
- Einkommensteuer  
z. B. Steuerabzug nach § 50 a EStG bei beschränkt steuerpflichtigen Personen; Steuerabzug nach §§ 48 bis 48 d EStG bei Bauleistungen; Kapitalertragsteuer für Betriebe gewerblicher Art der Stadt; Steuerfreistellungen;
- Energiesteuererstattung
- Grunderwerbsteuer  
z. B. Besteuerung des Erwerbs von Grundstücken.
- Zollverfahren u.v.m.

## 2.3 Stadtinterne Organisation

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadtverwaltung Stuttgart, die mit steuerlichen Themen befasst sind, haben sich steuerlich regelkonform zu verhalten und wirken aktiv mit, um Regelverstöße zu verhindern bzw. Fehler zu korrigieren. Die Verwaltungsspitze hat dies durch geeignete organisatorische Maßnahmen sicher zu stellen.

Im Hinblick auf das komplexe Regelwerk der Besteuerung der juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie die in letzten Jahren durch den Gesetzgeber, der Rechtsprechung bzw. der Finanzverwaltung vorgenommenen Veränderungen der steuerlichen Rahmenbedingungen ist ganz allgemein festzustellen, dass es für die handelnden Personen in der Praxis zunehmend schwierig ist,

- die zutreffende steuerliche Behandlung zu erkennen und rechtssicher umzusetzen,
- den Austausch aller relevanten Informationen zwischen den agierenden Personen sicher zu stellen,
- Steuerrisiken zu erkennen und im Spannungsfeld zwischen Haftungsvermeidung und Steueroptimierung zu managen.

Im Sinne eines modernen TCMS sind dazu die notwendigen Organisationsstrukturen, Rollen, Verantwortlichkeiten, Zuständigkeiten sowie ablauforganisatorische Vorgaben in klarer, eindeutiger, lückenloser und überschneidungsfreier Weise zu regeln.

Die Stadtkämmerei nimmt bei der Erfüllung der Steuerpflichten eine zentrale Rolle ein. Neben einer stadtinternen Steuerberatung obliegt es grundsätzlich der Stadtkämmerei, die notwendigen Steuererklärungen und Steueranmeldungen einzureichen oder durch geeignete Maßnahmen sicher zu stellen, dass die Verpflichtungen erfüllt werden. Insofern wird ihr die Aufgabe übertragen, die notwendigen Grundlagen eines TCMS auszuarbeiten. Im Detail werden die Zuständigkeiten im Rahmen einer Steuerrichtlinie geregelt bzw. konkretisiert.

Der Umgang mit steuerlichen Sachverhalten und die dazugehörigen verantwortlichen Entscheidungsprozesse erfordern regelmäßig eine enge Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Fachbereichen. Beispielsweise werden in den Referaten, Ämtern und Eigenbetrieben tagesaktuelle Einzelentscheidungen getroffen, die Auswirkungen auf die steuerliche Behandlung der Vorgänge und unmittelbar Einfluss auf die Richtigkeit und Vollständigkeit der städtischen Steuererklärungen und Steueranmeldungen haben können.

Ein TCMS betrifft daher die gesamte Stadtverwaltung. Durch die Regelungen eines TCMS können somit auch bei den Fachämtern organisatorische und personelle Veränderungen erforderlich werden, die aktuell noch nicht konkret abschätzbar sind.

Die unter Beschlussantrag Nr. 2 genannten Stellen, die bei den zentralen Steuerungsämtern der LHS angesiedelt sind, sollen dafür Sorge tragen, dass eine ausreichende stadtinterne Koordination der steuerrelevanten Themen – Amt 10 für Arbeits-, Lohnsteuer- und Sozialversicherungsrecht, Amt 20 für die Gesamtkoordination der steuerrelevanten Themen (im Speziellen Umsatzsteuer) sichergestellt werden kann.

## 2.4 Leitbild für ein TCMS

Die Landeshauptstadt Stuttgart unterliegt aufgrund der Besonderheiten der Besteuerung der Körperschaften des öffentlichen Rechts vielfältigen steuerlichen Verpflichtungen. Diesen Verpflichtungen kommt die Landeshauptstadt Stuttgart vollumfänglich nach. Integrität und Regeltreue, insbesondere auch in Bezug auf die geltenden Steuergesetze, sind der Landeshauptstadt Stuttgart wichtig und werden vom Oberbürgermeister mit Nachdruck gefordert und gefördert.

## 2.5 Zunehmende strafrechtliche Risiken

Mit einem klaren Bekenntnis der Verwaltungsspitze zum Aufbau eines TCMS geht auch die Entscheidung einher, die Einhaltung der steuerrechtlichen Verpflichtungen noch besser zu gewährleisten und auf allen Ebenen der Stadtverwaltung zu verankern und zu erfüllen. Die Sicherstellung eines steuerlich regelkonformen Verhaltens und der Verhinderung von Regelverstößen dient dabei nicht zuletzt auch der Vermeidung bzw. Begrenzung von finanziellen und steuerstrafrechtlichen Risiken für die Stadt, ihren gesetzlichen Vertretern und ggf. ihren Beschäftigten.

Erkennt z. B. ein Steuerpflichtiger nachträglich, dass eine von ihm abgegebene oder für ihn abgegebene Erklärung falsch oder unvollständig ist, muss er dies unverzüglich anzeigen und die erforderliche Richtigstellung vornehmen. Es ist dabei jedoch nicht ausgeschlossen, dass die Finanzverwaltung die Berichtigung einer Steuererklärung zum Anlass nimmt und steuerstrafrechtliche Ermittlungen einleitet.

Aus dem Schreiben des Bundesministeriums für Finanzen vom 23.05.2016 geht hervor, dass es auch künftig noch möglich sein wird, schlichte Berichtigungen von betrieblichen Steuererklärungen vorzunehmen und dies auch bei größeren Berichtigungsbeträgen gewahrt bleiben kann, ohne sofort in einen Anfangsverdacht für steuerstrafrechtliche Sachverhalte zu geraten. Allerdings erfordert dies regelmäßig einen Nachweis, dass eine geeignete Organisation und innerbetriebliche Maßnahmen vorhanden sind, die eine ordnungsgemäße steuerliche Behandlung sicherstellen und es sich bei dem erkannten Fehler um einen bloßen Arbeitsfehler handelt.

Tz. 2.6 Satz 6 des Anwendungserlasses zur Abgabenordnung (AEAO) zu § 153 Abgabenordnung (AO):

*„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 der Leichtfertigkeit sprechen kann, jedoch befreit dies nicht von einer Prüfung des jeweiligen Einzelfalls.“*

Konkrete Vorgaben zur Ausgestaltung eines innerbetrieblichen Kontrollsystems für Steuern werden von der Finanzverwaltung jedoch nicht gemacht.

Ein wirksames und funktionierendes TCMS hilft daher, Schaden für die Stadt abzuwenden und schützt gleichzeitig die handelnden Personen. Insbesondere die Verwaltungsspitze kann sich vor der persönlichen Haftung aus einem vorwerfbaren Organisationsverschulden exkulpieren.

## 2.6. Notwendigkeit der Einrichtung eines TCMS

Die Einrichtung eines TCMS ist alternativlos. Die Finanzverwaltung, die Steuerberater sowie unabhängige Institute raten dringend zur Einrichtung eines TCMS.

### a) Empfehlung des Deutschen Städtetages

Der Deutsche Städtetag empfiehlt, mit der Einführung eines TCMS möglichst kurzfristig zu beginnen und das Projekt zügig voranzutreiben. Dies auch deshalb, weil eine Umsetzung nur in einem mittel- bis längerfristig angelegten Prozess möglich sein wird.

### b) Empfehlung des Rechnungsprüfungsamts der LHS

Auch das RPA sieht in seinem Schlussbericht zum Jahresabschluss 2017 die Einrichtung eines umfassenden TCMS als geboten an.

### c) Empfehlung des Instituts der Wirtschaftsprüfer in Deutschland (IDW)

In Anlehnung an den PS 980 des Instituts der Wirtschaftsprüfer in Deutschland (IDW) sind folgende, speziell auf den Bereich Steuern zugeschnittene sieben Bausteine für TCMS erforderlich:

- **Grundsätze, Leitlinien**  
Festlegung von Grundeinstellungen und erwarteten Verhaltensweisen, Steuer-richtlinien, Steuerstrategie, Leitbild, Verhaltenskodex
- **Ziele**  
Festlegung von Regeln für die Beurteilung von TC-Risiken
- **Organisation**  
Regelung der Rollen und Verantwortlichkeiten, Organisationshandbuch Steuern
- **Risiken**  
Systematische Risikoerkennung und Risikobewertung differenziert nach Steuerarten
- **Programm**  
präventive sowie detektivische Maßnahmen um Verstöße zu vermeiden, Richtlinien, Checklisten, Schulungen, Vertretungs- und Unterschriftbefugnisse, anlassbezogene und stichprobenartige Kontrollen, Dokumentationen
- **Kommunikation**  
Berichte, Arbeitsanweisungen, Newsletter, Organisations- und Steuerrichtlinien
- **Überwachung und Verbesserung**  
interne und externe Prüfungen, interne Revision, Wahrnehmung notwendiger Schulungs- und Fortbildungsmaßnahmen, externe Dienstleister.

### **3. Projektstruktur und -phasen**

Da nicht feststeht, wann ein internes Kontrollsystem für Steuern als regelkonform einzustufen ist, ist es die Aufgabe der Stadt, ein angemessenes und wirksames TCMS zu konzipieren und in der Praxis mit Leben zu füllen.

Das Vorgehen zum Aufbau eines TCMS kann grob in folgende Projektphasen eingeteilt werden:

1. Erfassung des Status Quo (Risiko-Kontroll-Matrix). Die vorhandenen Regelungen und Prozesse sind hierbei kritisch zu überprüfen.
2. Ggf. Ausarbeitung konkreter Ergänzungen und Festlegung des konkreten Handlungsbedarfs. Ggf. die Umsetzung von ersten risikomindernden Maßnahmen.
3. Entwicklung von steuerlichen Soll-Prozessen i. S. eines formalen TCMS. Beschreibung formalisierter Workflows für die einzelnen Bereiche/Fragestellungen.
4. Evaluation: Laufende Umsetzung, Kontrolle und Weiterentwicklung der definierten Maßnahmen

Mit einem TCMS werden nicht auf Anhieb alle Steuerrisiken ausgeschlossen, sondern eine gute Grundlage für deren künftige Minimierung geschaffen. Das TCMS muss nach dessen Implementierung ständig angepasst und weiterentwickelt werden.

### **4. Ressourcenbedarf**

#### **4.1 Personalbedarf**

Die für die Einführung eines TCMS sowie für dessen künftige Überwachung und Fortentwicklung erforderlichen Kapazitäten können nicht durch vorhandenes Personal abgedeckt werden. Die federführenden bzw. koordinierenden Aufgaben liegen bei der Stadtkämmerei, Abteilung 20-3. Aufgrund der Anforderungen ist es notwendig, die Personalausstattung bei der Stadtkämmerei um zunächst eine qualifizierte Vollzeitkraft (EG 12 TVöD/Bes.Gr. A 13 gD) zu verstärken. Besonders wichtig ist der Aufbau eines internen Kontrollsystems/TCMS bei der zentralen Bearbeitung und Betreuung lohnsteuer- und sozialversicherungsrechtlicher Fragestellungen. Beim Haupt- und Personalamt, Abteilung Personalservice bedarf es daher zusätzlicher personeller Kapazitäten im Umfang einer Stelle (EG 12 TVöD/Bes.Gr. A 13 gD). Aufgrund der dargestellten Dringlichkeit ist eine kurzfristige Bereitstellung des Personals erforderlich.

Darüber hinaus benötigt das RPA mit Aufbau des TCMS ebenfalls eine weitere Stelle, um vonseiten des Rechnungsprüfungsamts die Einhaltung der festgelegten Methoden, Prozesse usw. zu überprüfen und am Aufbau eines TCMS mitzuwirken. Unter Berücksichtigung der steuerlichen Neuregelungen und Entwicklungen, z. B. bei der Umsatzsteuer, ist daher vom Bedarf einer zusätzlichen Stelle „Prüfer/-in im Bereich Steuern“ (voraussichtlich Bes. Gr. A 13 gD) auszugehen.

## **4.2 Externe fachliche Beratung**

Beim Aufbau eines TCMS kann nicht auf praktische Erfahrungswerte zurückgegriffen werden. Im Hinblick auf die sehr umfassende Aufgabenstellung soll das Projekt strukturell auch im Rahmen einer steuerlichen Beratung durch Externe fachlich begleitet werden.

Um eine verlässliche Einschätzung des Status Quo, sowie Handlungsempfehlungen über noch zu treffende Maßnahmen zu erhalten, ist ein Blick von außen unerlässlich.

Der notwendige Aufwand an externer Beratung wird sich erst im Laufe des Projektes ergeben. Ausgehend von einem zeitlichen Aufwand an rechtlicher Beratung von bis zu 350 Stunden sind im Haushaltsplanentwurf für die Jahre 2020/2021 Mittel in Höhe von 100.000 Euro berücksichtigt.

## **4.3 Vorgesehene Zeitschiene**

Nach einer vorläufigen Einschätzung sind für den finalen Aufbau eines TCMS rund zwei Jahre einzuplanen.

Verschiedene vorbereitende Maßnahmen wurden bereits durchgeführt. In einem nächsten Schritt werden im Rahmen einer allgemeinen Steuerrichtlinie grundsätzliche Zuständigkeiten und Abläufe festgelegt.

Ein wichtiger Teil des TCMS ist die ausreichende Information der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Hierzu werden seit Mai 2019 (wieder) stadinterne Steuerschulungen im Rahmen des IWZ durchgeführt.

Ein TCMS besteht aus vielen einzelnen Bausteinen. Die bereits vorhandenen Prozesse werden parallel zu der Ist-Analyse, wie bereits in der Vergangenheit, laufend weiter optimiert. Die in der Praxis bewährten Prozesse werden beibehalten; Ziel ist es, ein formales TCMS in den bestehenden Ämterstrukturen zu implementieren.

Der Gemeinderat soll über den Fortgang regelmäßig informiert werden.

## **5. Eigenbetriebe**

Die Eigenbetriebe der Stadt erarbeiten- in Abstimmung mit der Stadtkämmerei - ebenfalls ein TCMS für ihre jeweilige Organisation. In einem zweiten Schritt gilt es, die Verzahnung zwischen Eigenbetrieb und Stadtverwaltung in das TCMS der Eigenbetriebe und der Stadtverwaltung aufzunehmen.

## **6. Städtische Beteiligungsgesellschaften**

Auch die städtischen Beteiligungsgesellschaften erstellen für ihren Bereich ein TCMS. Soweit zwischen den Gesellschaften und dem unternehmerischen Bereich der Stadt eine steuerliche Organschaft besteht, bedarf es insoweit einer zusätzlichen Regelung in den TCMS.



## **Finanzielle Auswirkungen**

Durch die Ermächtigung zur Einstellung von Personal fallen überplanmäßige Personalaufwendungen von insgesamt max. 55.340 Euro im Haushaltsjahr 2019 in den Teilergebnishaushalten in folgender Höhe an:

THH 100: max. 27.670 EUR

THH 200: max. 27.670 EUR

ausgehend von einer frühestmöglichen Personaleinstellung zum 1. September 2019

Für den THH 200 – Stadtkämmerei, erfolgt die Deckung aus noch verfügbaren Mitteln für betriebliche Steueraufwendungen im Teilergebnishaushalt 2019, Kontengruppe 440 – Sonstige ordentliche Aufwendungen.

Für den THH 100 – Haupt- und Personalamt, erfolgt die Deckung aus noch verfügbaren Mitteln für Rechtsberatungskosten im Teilergebnishaushalt 2019, Kontengruppe 440 – Sonstige ordentliche Aufwendungen.

## **Mitzeichnung der beteiligten Stellen:**

Referat AKR und das Rechnungsprüfungsamt haben mitgezeichnet.

## **Vorliegende Anfragen/Anträge:**

## **Erledigte Anfragen/Anträge:**

Thomas Fuhrmann  
Bürgermeister

Anlagen

<Anlagen>