

Bericht	Geschäftsbereich	Zentrale Dienstleistungen
	Ressort / Stadtbetrieb	Ressort 403 - Kämmerei
	Bearbeiter/in Telefon (0202) Fax (0202) E-Mail	Ulrike Koch +492025636386 ulrike.koch@stadt.wuppertal.de
	Datum:	11.05.2020
	Drucks.-Nr.:	VO/0391/20 öffentlich
Sitzung am	Gremium	Beschlussqualität
16.06.2020	Ausschuss für Finanzen, Beteiligungssteuerung und Betriebsausschuss WAW	Entgegennahme o. B.
Einführung eines Tax Compliance Management Systems		

Grund der Vorlage

Die Stadt Wuppertal hat im Jahr 2019 als weitere Komponente des Compliance Konzeptes ein Projekt zum „Aufbau und Einführung eines Tax Compliance Management Systems bei der Stadtverwaltung Wuppertal“ gestartet. Ziel des Projektes ist es, möglichst alle steuerrelevanten Sachverhalte zu erfassen und zu analysieren, um sicherstellen, dass die Steuererklärungen rechtzeitig, vollständig und richtig abgegeben und die entsprechenden Steuern (rechtzeitig) abgeführt werden.

Beschlussvorschlag

Der Bericht wird ohne Beschluss entgegen genommen.

Einverständnisse

entfällt

Unterschrift

Dr. Slawig

Begründung

1. Projektbeschreibung

Die verspätete, fehlerhafte und/oder unvollständige Einreichung der Steuererklärung für die Stadt Wuppertal birgt die Gefahr von erheblichen finanziellen, politischen sowie ordnungswidrigen und/oder strafrechtlichen Risiken für die Verwaltungsleitung sowie die zuständigen Mitarbeiter. Insbesondere vor dem Hintergrund der Neuregelung des § 2b UStG (Umsatzsteuergesetz), der eine erhebliche Ausweitung von Umsatzsteuerpflichten der Kommune bewirkt, ist die Stadt Wuppertal gehalten, ein verbessertes Internes Kontrollsystem aufzustellen. Dieses muss sicherstellen, dass die Steuererklärungen rechtzeitig, vollständig und richtig abgegeben werden und die entsprechenden Steuern (rechtzeitig) gezahlt werden. Das sog. Tax Compliance Management System (Tax CMS) soll die Grundsätze und Maßnahmen der Stadt Wuppertal zur Einhaltung ihrer steuerrechtlichen Pflichten und Regeln zusammenfassen und möglichst Gesetzes-, Pflichten- und Regelverstöße im steuerlichen Kontext von Vertretern, Mitarbeitern und ggfs. Dritten verhindern bzw. aufdecken.

Neben der primär erwünschten Haftungsvermeidung bezweckt die Einführung eines internen Kontrollsystems auch, dass steuerliche Nutzen aufgedeckt werden könnten (z.B. Vorsteuerabzüge) bzw. die verwaltungsweiten Abläufe überprüft und ggfs. unter ökonomischen Gesichtspunkten angepasst werden könnten (Vereinfachung, Vereinheitlichung und Anpassung von internen Work-Flows).

Im Rahmen des Anwendungserlasses der Finanzverwaltung zu § 153 AO (Abgabenordnung) ist unter Tz. 2.6 vermerkt, dass ein „innerbetriebliches Kontrollsystem, das der Erfüllung der steuerlichen Pflichten dient, ggfs. ein Indiz darstellen kann, das gegen das Vorliegen eines Vorsatzes oder der Leichtfertigkeit sprechen kann“. Die Verneinung von Vorsatz und/oder Leichtfertigkeit schließen die Verwirklichung der Steuerstraftaten Steuerhinterziehung (§§ 370, 378 AO) aus.

Vor dem Hintergrund, dass der Umfang der kommunalen Steuerpflicht bereits ein erhebliches Ausmaß angenommen und eine entsprechende Komplexität erreicht hat (insb. Vorsteuer, Umsatzsteuer, Lohnsteuer, Gewerbesteuer, Bauabzugssteuer, Körperschaftsteuer, Grunderwerbssteuer, innergemeinschaftlicher Erwerb, Stadt als Haftungsschuldner, Spenden und Sponsoring), ist der Aufbau eines umfassenden Risikomanagementsystems zur Erfüllung der vorgenannten Anforderungen und Pflichten und zur Bewältigung der auch in Zukunft verbleibenden Risiken erforderlich.

Die Stadt Wuppertal hat im Jahr 2019 das Projekt zum „Aufbau und Einführung eines Tax Compliance Management Systems bei der Stadtverwaltung Wuppertal“ unter der Projektleitung der Kämmerei gestartet (**Anlage 1**). Das Projektteam wird u.a. auch vom IKS, Beteiligungsmanagement, dem RPA, der AKS, der Zentralen Revision unterstützt.

2. Projektziele

Ziel ist der Aufbau und die Einführung eines Tax CMS, das mindestens den nachfolgenden Elementen entspricht und vor allem auch die Prozesse, die zur richtigen, vollständigen und rechtzeitigen Abgabe der Steuererklärungen führen, erfasst. Daneben sollen die zuvor beschriebene Haftungsreduzierung bzw. die Vermeidung der Haftung erreicht werden. Hiermit einhergehende Effekte sind die Reduzierung beziehungsweise Vermeidung von möglichen Image-, Reputations- und Vermögensverlusten sowie berufliche Konsequenzen der Mitarbeiter*innen.

Darüber hinaus dient das Tax CMS der Risikovermeidung und Risikokontrolle und soll den Anforderungen und Prüfungsstandards der Finanzverwaltung standhalten. Die

Finanzverwaltung orientiert sich hierbei an dem IDW Praxishinweis 1/2016, der wiederum auf dem IDW PS 980 aufbaut (IDW-PS-980 – Institut der Wirtschaftsprüfer: Prüfungsstandard: Grundsätze ordnungsgemäßer Prüfung von Compliance Management Systemen). Die darin enthaltenden sieben Komponenten und Grundelemente sollen als Basis des städtischen Tax CMS herangezogen werden:

TC-Kultur: Unter dem Stichwort der Tax Compliance Kultur ist die Prägung der Grundeinstellungen und Verhaltensweisen von Verwaltungsspitze und Mitarbeitern zu verstehen, die die Sorgfalt und Rechtstreue in Bezug auf die steuerlichen Pflichten der Stadt erfassen. Wichtige Schritte zur Prägung der Verwaltungskultur auf Tax Compliance sind u.a. die Einrichtung eines Projektes zur Einführung des TaxCMS sowie die Festlegung eines Leitbildes.

TC-Ziele: Auf der Kultur aufbauend werden anschließend unter Berücksichtigung der allgemeinen strategischen Zielsetzung der Verwaltung durch die Verwaltungsspitze die Tax Compliance Ziele bestimmt und festgeschrieben. Diese Ziele dienen der anschließenden Risikobestimmung und Risikobeurteilung. Zweck der Zielbestimmungen sind im Wesentlichen die Vermeidung von Zusatzbelastungen im Haushalt, Image- und Reputationsschäden sowie der Ausschluss von straf-, ordnungsrechtlichen und personellen Konsequenzen.

TC-Risiken: Die Tax Compliance Ziele dienen der Erfassung der Risiken für Regelverstöße. Fehlerquellen sollen – möglichst vollständig – identifiziert und im Rahmen einer Kosten/Nutzen-Betrachtung klassifiziert werden. Dies erfordert ein systematisches Vorgehen bei der Anamnese und eine lückenlose Dokumentation. Die anschließende Risikoklassifizierung dient als Grundlage für die Entwicklung der Kontrollmaßnahmen.

TC-Programm: Das Tax Compliance Programm stellt den operativen Schritt zur Umsetzung der Maßnahmen in den erkannten Risikobereichen dar. Es dient der Entwicklung und Einführung von geeigneten präventiven, detektiven und auch repressiven Maßnahmen, die den Tax Compliance Risiken entgegenwirken sollen. Hierunter sind sowohl Prozesskomponenten (z.B. Berichtsstruktur, Meldepflichten, Vertretungs-, Urlaubs- und Unterschriftenregelungen), IKS-Komponenten (z.B. Risikomanagement im Hinblick auf Gesetzes- und Rechtsprechungsänderungen, Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit und Verlässlichkeit des Tax CMS) als auch IT-Komponenten (z.B. EDV-basierte Lösungen, Sicherstellung gleichbleibender Kontrollqualität, Datenauswertungen, Prüfalgorithmen) zu fassen. In diesem Arbeitsschritt können bereits Überlegungen zur Umsetzung von Maßnahmen und Kontrollen unter IT-Einsatz erörtert und geplant werden.

TC-Organisation: Die Tax Compliance Organisation dient der Regelung und Schaffung einer Organisationsstruktur, die insbesondere die Rollen und Verantwortlichkeiten klar definiert und regelt und den Ablauf zur Einhaltung der steuerlichen Pflichten widerspruchsfrei organisiert. Darüber hinaus müssen entsprechende Schnittstellen definiert werden. An dieser Stelle ist vor allem auf die Einbeziehung von Beteiligungen, Eigenbetrieben und Eigengesellschaften der Stadt im Hinblick auf Erklärungs- und Steuerpflichten zu achten. Aufgrund der Größe der Stadt Wuppertal ist die Einrichtung eines Organisationsplans erforderlich. Daran anschließend muss sichergestellt werden, dass entsprechend detaillierte Stellenbeschreibungen und auch entsprechende Vertretungsregelungen erfasst/implementiert werden. Ggfs. sind Vorgehensweisen für Ausfälle, in denen keine adäquate Vertretung möglich ist, detailliert zu regeln und Meldesysteme zu installieren.

TC-Kommunikation: Anschließend ist die kontinuierliche und vor allem auch planmäßige Information aller Führungskräfte und betroffenen Mitarbeiter*innen zu organisieren und nachzuhalten. Hier können abgestufte und standardisierte Prozesse und Berichte eingeführt werden. Die Information ist zu dokumentieren.

TC-Überwachung und Verbesserung: Begleitend und über den Einführungszeitpunkt hinaus ist eine kontinuierliche Dokumentation zur Überwachung, Feststellung, Berichten und ggfs. Sanktionierung von Regelverstößen zu schaffen und daraus folgend weitere Maßnahmen zu entwickeln, um erkannte Mängel für die Zukunft zu beseitigen und zukünftige Regeverstöße zu vermeiden. Das Tax CMS ist mithin zu leben und fortzuentwickeln.

3. Aktueller Sachstand

Das Projektteam hat eine Tax CMS-Kultur sowie Tax CMS-Ziele formuliert und definiert (**Anlage 2**). Diese – anknüpfend an die bereits bestehenden Systeme und Kontrollen (Antikorruption, Compliance) – sehen vor, dass die Beschäftigten der Stadt ihre Arbeit und Aufgaben korrekt und gesetzes-treu, insbesondere unter Beachtung der steuerrechtlichen Vorschriften erledigen. Dadurch sollen sowohl u.a. außerplanmäßige Haushaltsbelastungen als auch die Vermeidung von sonstigen Haftungsrisiken erreicht werden.

Vor dem Hintergrund der umfassenden Erfassung der Prozesse, die steuerrelevant sind und/oder werden können, wurde die Entscheidung getroffen, punktuelle externe Unterstützung einzukaufen.

Zur Konkretisierung der entworfenen Projektphasen, -abläufe und des Zeitplans wird auf die umfangreiche Kenntnis/Erfahrung Externer aus der Implementierung von Tax CMS im kommunalen Bereich zurückgegriffen. Einen weiteren Vorteil der externen Unterstützung stellt die gleichzeitige Überprüfung und Bewertung der vorhandenen und neu zu implementierenden Standards und Maßnahmen dar. Dies stellt ebenfalls ein Indiz für die Funktionsfähigkeit des Systems und damit der Exkulpation dar.

Die Stadt Wuppertal hat nach Durchführung eines Vergabeverfahrens die Kanzlei Küffner Maunz Langer Zugmaier (KMLZ) mit der Unterstützung und Beratung bei der Einführung des Tax CMS beauftragt. Im Rahmen der Ausschreibung ist um Vorstellung eines Konzeptes, insbesondere im Hinblick auf die Risikoerfassung gebeten worden.

Insbesondere aufgrund des dezentralen Aufbaus der Stadt hat die Stadt sich für folgenden Regelungsaufbau entschieden:

a) Übergeordnete und den IDW-Standards erfüllende „Steuerdienstsanweisung lang“

Die übergeordnete „Steuerdienstsanweisung lang“ soll für einen eingeschränkten Adressatenkreis (z.B. Verwaltungsvorstand, GB-Leiter, Steuerverantwortliche) gelten. Inhaltlich wird die Dienstsanweisung den nachfolgend unter b.) und c.) genannten Dokumenten Delegationen, Funktionsabgrenzungen beinhalten und das Tax CMS (Kontrollsystem) in seinem Grundkonzept darstellen. Dieses „Steuerhandbuch“ dient der Dokumentation und dem Nachweis, dass die Stadt ein entsprechendes Tax CMS hat, wie dieses aufgebaut ist und funktioniert.

b) Steuerdienstsanweisung für Mitarbeiter*innen

Zum Zwecke der Praktikabilität soll eine kurze Version der Steuerdienstsanweisung für alle Mitarbeiter*innen erstellt werden. Diese beinhaltet die sog. „goldenen Regeln“, welche insbesondere die verbindliche Informationsweitergabe beinhalten.

c) Amtsspezifische Mini-Richtlinien

Aufgrund der dezentralen Budgetverantwortung und der Zentralisierung der Finanzbuchhaltung ist es erforderlich, für die umsatzsteuerrelevanten Leistungseinheiten gesonderte Mini-Dienstsanweisungen (Richtlinien) insbesondere im Hinblick auf Funktionsabgrenzungen einzuführen. Diese enthalten die spezifischen Vorgaben für die einzelnen Leistungseinheiten auf Basis der jeweiligen steuerrelevanten Prozesse. Damit soll

auch gewährleistet werden, dass Fortschreibungen auf der Ebene der Leistungseinheiten betreut werden und die Verantwortlichen entsprechend informiert sind.

Weiteres Vorgehen:

KMLZ hat der Stadt Wuppertal Entwürfe überlassen, die nunmehr an die stadtinternen Abläufe angepasst werden. Dies erfordert eine enge Abstimmung mit den jeweiligen Leistungseinheiten.

Parallel hierzu stellt die umfassende Regelung und Erfassung aller Spenden und Sponsoringleistungen insbesondere unter dem Blickwinkel des Steuerrechts eine weitere Komponente des Compliance Konzeptes der Stadt dar. Ein transparenter Umgang mit Spenden und Sponsoringleistungen ist darüber hinaus ein wichtiger Baustein im Rahmen der Korruptionsvermeidung. Zu diesem Zweck werden ebenfalls Vorschläge für die zukünftigen verwaltungsinterne Abläufe bei Spenden und Sponsoringleistungen erarbeitet.

Zeitplan:

Mit der Neueinführung des § 2b UStG, der auf der Umsetzung der Mehrwertsteuersystemrichtlinie (MwStSystRL) beruht, wird sich die Umsatzbesteuerung der Öffentlichen Hand erheblich ausweiten. Die Stadt Wuppertal hat von ihrem Optionsrecht nach § 27 XXII UStG Gebrauch gemacht und gegenüber dem Finanzamt mit Schreiben vom 12.12.2016 die Optionserklärung, die Anwendung des neuen Umsatzsteuerrechts erst nach Ablauf der Übergangsfrist – diese endet zum 31.12.2020 – anzuwenden, abgegeben. Der Projektauftrag sieht vor, dass die ersten sechs Grundelemente (TaxCMS – Kultur, – Ziele, – Risiken, – Maßnahmen, – Organisation und – Kommunikation), in den wesentlichen Grundzügen bis zum 31.12.2020 implementiert sind.

Aufgrund der anstehenden Gesetzesänderung (Verlängerung des Optionszeitraums für § 2b UStG bis zum 31.12.2022) wird sich entgegen der im Projektauftrag angegebenen Zeitachse die Bearbeitung des Projektes bis mindestens 31.12.2021 verlängern.

Kosten und Finanzierung

entfällt

Anlagen

Anlage 01 - Projektauftrag

Anlage 02 - Tax CMS Informationen, Kultur und Ziele