

<b>Auftraggeber/in:</b> Herr Dölle/Herr Wolf	<u><b>Projektauftrag</b></u>	<b>Datum:</b> 11.05.20 <b>Verfasser/in:</b> Frau Koch / Frau Illing
<b>Projektbezeichnung:</b>  Aufbau und Einführung eines Tax Compliance Management Systems bei der Stadtverwaltung Wuppertal		
<b>Betreuer/in:</b>  Herr Dölle Herr Wolf	<b>Projektleitung:</b>  Frau Koch/ Frau Illing	
<b>Teammitglieder regelmäßig:</b>  Frau Koch Frau Illing Frau Fiene Frau Buers Lohnsteuer Herr Köhler (IKS) FiBu/Herr Bell IT (402 und/oder 403.3) Beteiligungsmanagement, Frau Hübler	<b>erweitertes Team</b>  Frau Kexel 403.4 Herr Theodor, AKS RPA/Herr Möllers Zentrale Revision/Herr Auer ZV/Rechtsamt Datenschutzbeauftragter/Herr Brandes	
<p>Zur Klärung von Fragen, zur Nutzung von Funktionalitäten originärer SAP-Komponenten oder zur Einbindung der risikorelevanten Bereiche können und sollen optional weitere Personen hinzugezogen werden.</p> <p>Vor dem Hintergrund der Digitalisierung der Verwaltung, der Einführung von D3 und der sich stetig weiterentwickelnden IT empfiehlt es sich einen Vertreter von 402 ständig einzubeziehen, um bereits Synergien bei Auswertung, Dokumentation zu erzielen und die Umsetzung von zukünftigen Lösungsansätzen effektiv auszugestalten.</p>		

**Projektbeschreibung:**

Die verspätete, fehlerhafte oder unvollständige Einreichung der Steuererklärung für die Stadt Wuppertal birgt die Gefahr, dass die Stadt und insbesondere die Verwaltungsleitung sowie die zuständigen Mitarbeiter erheblichen finanziellen und politischen Risiken ausgesetzt sind und darüber hinaus auch ggfs. strafrechtliche Konsequenzen zu fürchten haben. Insbesondere auch vor dem Hintergrund der Neuregelung des § 2b UStG, der eine erhebliche Ausweitung von Umsatzsteuerpflichten der Kommune bewirkt, ist die Stadt Wuppertal gehalten, ein verbessertes Internes Kontrollsystem aufzustellen. Dieses muss sicherstellen, dass Steuererklärungen rechtzeitig, vollständig und richtig abgegeben werden und die entsprechenden Steuern (rechtzeitig) gezahlt werden. Das sog. Tax Compliance Ma-

nagement System soll die Grundsätze und Maßnahmen der Stadt Wuppertal zur Einhaltung ihrer steuerlichen Pflichten und Regeln zusammenfassen und möglichst Gesetzes-, Pflichten- und Regelverstößen im steuerlichen Kontext von Vertretern, Mitarbeitern und ggfs. Dritten verhindern bzw. aufdecken.

Im Rahmen des Anwendungserlasses der Finanzverwaltung zu § 153 AO 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 AO) und der Leichtfertigen Steuerhinterziehung (§ 378 AO) aus.

Neben der primär erwünschten Haftungsvermeidung bezweckt die Einführung eines internen Kontrollsystems z.B. 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).

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

Derzeit relevantester Risikofaktor stellt die Ausweitung der Anwendbarkeit des § 2b UStG dar, wonach jeder Leistungsaustausch ab dem Jahr 2021 der Umsatzsteuer unterworfen wird, soweit es sich nicht um eine rein hoheitliche Tätigkeit handelt. Neben der Umsatzsteuer können weitere Themen eine Relevanz im Rahmen der Steuererklärung entfalten: Bauabzugssteuer, Lohnsteuer (für diese ist die Stadt Wuppertal Haftungsschuldner), Spenden und Sponsoring, Ertragsteuern und Grunderwerbsteuern, E-Bilanz, innergemeinschaftlicher Erwerb und Steuerschuldnerschaft nach § 13b UStG.

Ziel dieses Projektauftrages ist es, möglichst alle steuerrelevanten Sachverhalte – in allen Steuerarten, sowie sie bei der Stadtverwaltung Relevanz entfalten – zu erfassen, zu dokumentieren und zu analysieren, um die richtigen Steuererklärungen abgeben zu können. Daneben sollen die zuvor beschriebene Haftungsreduzierung bzw. Vermeidung erreicht werden.

Damit einhergehende Effekte sind die Reduzierung beziehungsweise Vermeidung von möglichen Image-, Reputations- und Vermögensverlusten sowie berufliche Konsequenzen der Mitarbeiter\*innen.

## Projektziele:

Ziel ist der Aufbau und die Einführung eines TaxCMS (das mindestens die unten stehenden Elementen aufweist und vor allem auch die Prozesse, die zur richtigen, vollständigen und rechtzeitigen Abgabe der Steuererklärungen führen, erfasst) zur Risikovermeidung und Risikokontrolle, welches den Anforderungen und Prüfungsstandards der Finanzverwaltung standhält. Hierbei soll es sich um ein in sich geschlossenes System handeln, welches die Wirksamkeitselemente eines Compliance Systems berücksichtigt und die bereits bei der Stadt Wuppertal vorhandenen Prozesse etc. erfasst, dokumentiert und optimiert. Die Finanzverwaltung orientiert sich hierbei an dem IDW Praxishinweis 1/2016, der wiederum auf dem IDW PS 980 aufbaut. Die darin enthaltenen sieben Komponenten und Grundelemente sollen als Basis des städtischen Tax CMS herangezogen werden.

1. **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.
2. **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.
3. **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.
4. **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.
5. **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 de-

finiert werden. An dieser Stelle ist vor allem auf die Einbeziehung von Beteiligungen, Eigenbetriebe 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.

6. **TC-Kommunikation:** Anschließend ist die kontinuierliche und vor allem auch planmäßige Information aller Führungskräfte und betroffenen Mitarbeiter zu organisieren und nachzuhalten. Hier können abgestufte und standardisierte Prozesse und Berichte eingeführt werden. Die Information ist zu dokumentieren.
7. **TC-Überwachung und Verbesserung:** Begleitend und über den Einführungszeitpunkt hinaus ist eine kontinuierlich 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.

#### **Messgrößen für die Zielerreichung:**

1. **Erfassung, Dokumentation und Analyse aller Leistungseinheiten in Bezug auf steuerliche und/oder Meldepflichten:**

Im Hinblick auf das Thema Umsatzsteuer ist mit der Sachverhaltserfassung bereits begonnen worden. Alle – gemeldeten – umsatzsteuerrelevanten Sachverhalte werden anschließend geprüft und bewertet. Im Anschluss ist zu eruieren, ob eine Vollständige Erfassung stattgefunden hat. Parallel dazu werden die einzelnen Leistungseinheiten sensibilisiert und aufgeklärt. An diesen Prozess anknüpfend müssen weitere Risikofelder (z.B. Lohnsteuer, Bausteuer etc.) bestimmt und entsprechend dokumentiert und analysiert werden. Das parallel bearbeitete Projekt des Internen Kontrollsystems (IKS), das im Wesentlichen Prozesse erfasst, wird im Rahmen von Überschneidungen mit einfließen.

2. **Analyse der bei der Stadt Wuppertal vorhandenen internen Regelwerke, Dienstsanweisungen etc. zur Einhaltung der steuerlichen Pflichten und Erarbeitung einer Gesamtstruktur:**

Die seitens der Stadt aufgestellten Dienstsanweisungen und sonstigen Regelwerke wie sie z. B. im Handbuch Finanzen aufgeführt sind, sollen katalogisiert, analysiert und ggfs. überarbeitet werden. Es ist dabei auf eine Gesamtstruktur zu achten. Hier bietet sich (im Nachgang) die Erstellung eines Handbuches Steuerrecht an, das die wesentlichen Inhalte „Steuerrecht der Stadtverwaltung Wuppertal“ beschreibt und zu den weiteren Handlungsanweisungen, Hilfestellungen, Checklisten und dergleichen – die in diesem Zusammenhang vervollständigt, überarbeitet und ergänzt werden – verweist.

3. **Risikoerfassung und Risikoanalyse sowie Erarbeitung eines Risikomanagements:**

Im Rahmen der Risikoerfassung und -analyse müssen die unter 1. und 2. erarbeiteten Abläufe in einer Gesamtdokumentation erfasst/zusammengefasst werden. Zum Handbuch unterscheidet sich diese Dokumentation im Wesentlichen in ihrem Detail-

lierungsgrad, da sie umfassend und lückenlos die steuerrelevanten Sachverhalte der Stadt Wuppertal zu erfassen hat. Risiken sind dabei zu identifizieren und zu klassifizieren und entsprechende Kontrollmaßnahmen für die Zukunft zu bestimmen und zu implementieren.

**4. Information und Sensibilisierung der Gesamtverwaltung:**

Anschließend ist ein Informations- und Schulungssystem für die Gesamtverwaltung (TC-Kommunikation) zu erarbeiten. Hier können unterschiedliche Schulungsintensitäten festgelegt werden, je nachdem wie intensiv der/die einzelne Mitarbeiter\*in mit dem Thema Steuern befasst ist. Im Rahmen der Sensibilisierung ist auch über eine digitale Lösung unter Einbeziehung der weiteren städtischen Digitalprojekte nachzudenken. Die Durchführung der Information und Schulung ist ebenfalls zu dokumentieren.

**5. Ggfs. Zertifizierung des eingeführten Tax CMS:**

Soweit das Tax CMS finalisiert und implementiert ist soll das eingeführte Tax CMS von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft geprüft und mindestens einmal zertifiziert werden. Die externe Überprüfung und Zertifizierung – was die Geeignetheit des Systems, mit hinreichender Sicherheit sowohl Risiken für wesentliche Regelverstöße rechtzeitig zu erkennen, als auch solche Regelverstöße zu verhindern, bescheinigt – stellt ein weiteres Indiz für das Fehlen von Vorsatz und damit den Ausschluss insbesondere strafrechtlicher Konsequenzen im Rahmen des Organisationsverschuldens – mithin eine Exkulpationsmöglichkeit – dar.

**Zeitraumen (Phasenplanung):**

- 1. Phase 0** – Projektauftrag, Einrichtung Projektteam, Erarbeitung eines konkreten und detaillierten Maßnahmen- und Projektplans (unter Berücksichtigung der Elemente TC-Kultur und TC-Ziele). Die Einrichtung des Projektes sollte Ausschuss Finanzen vorgestellt werden.
- 2. Phase 1** – Erfassung, Dokumentation und Analyse der steuerlich relevanten Vorgänge der Stadtverwaltung Wuppertal und ihrer Eigenbetriebe (TC-Risiken, TC-Organisation)
- 3. Phase 2** – Klassifizierung und Komplementierung der steuerlich relevanten Sachverhalte sowie ggfs. Optimierung dieser, die Phase kann z.T. parallel zur Phase 1 erfolgen (TC-Organisation, TC-Programm)
- 4. Phase 3** – Implementierung, Optimierung und Dokumentation des Tax CMS inklusive aller Richtlinien, Dienstanweisungen etc., die Phase kann z.T. parallel zur Phase 1 und 2 bearbeitet werden (TC-Organisation, TC-Programm, TC-Kommunikation).
- 5. Phase 4** – Abschlussbericht mit Lösungsvorschlägen und Handlungsanweisungen für die Zukunft, Zusammenstellen und Vorstellen des Tax CMS, Entscheidung betreffend die Zertifizierung. Bericht für den Rat und den Ausschuss für Finanzen.

**Projektaufwand (Zeitaufwand Projektmitglieder, externe Beratung, sonstige Projektmittel)**

Aufgrund der Anwendung des § 2 b UStG für die Stadt Wuppertal ab dem 01.01.2021 ist es das Ziel, das Tax CMS bis zum 31.12.2020 mit den ersten sechs Grundelemente (TC-Kultur, TC-Ziele, TC-Risiken-TC-Programm, TC-Organisation und TC-Kommunikation) in den wesentlichen Grundzügen zu implementieren.

Aufgrund des engen Zeitrahmens, der knappen Ressourcen – bedingt durch insbesondere

parallele Projekte, z.B. Digitalisierung – ist bei Bedarf, insbesondere im Rahmen der Risikoerfassung, -einschätzung und Maßnahmenentwicklung, die Einbindung externer Beratung im Einzelfall zu prüfen.

Der Zeitaufwand der Projektmitglieder kann derzeit nicht abschließend angegeben werden, soll jedoch durch die Projektphasen so konzipiert werden, dass er sich flexibel an dem operativen Tagesgeschäft aller Beteiligten ausrichtet. Insofern bestehen hinsichtlich der Projektlaufzeit Risiken.

**Sonstiges:**

Vor dem Hintergrund der Enthftung der leitenden Organe der Stadtverwaltung Wuppertal und der notwendigen geschäftsbereichsübergreifenden Zusammenarbeit sollte der Projektauftrag vom Stadtdirektor unterschrieben und im VV sowie im Führungskräfte-treffen vorgestellt werden und um die notwendige Unterstützung auf Führungsebene und in den entsprechenden Bereichen sicherzustellen.

.....  
Datum

.....  
Dr. Slawig

.....