



## Beschlussvorlage

XVIII. Wahlperiode 2016 - 2021

Datum	Drucksachenummer	Aktenzeichen
Glashütten, den 28.01.2020	<b>212/GV</b>	Amt II -SK/ba

Federführendes Amt	Amt für Finanzen
Beteiligte/s Amt/Ämter	

Beratungsfolge	Termin	Bemerkung
Gemeindevorstand	24.02.2020	beschließend
Gemeindevorstand	09.03.2020	beschließend
Haupt- und Finanzausschuss	28.04.2020	beschließend
Gemeindevertretung	25.06.2020	beschließend

### **Aufbau eines Internen Kontrollsystems für Steuern und Erarbeitung eines Umstellungskonzepts zu § 2 b Umsatzsteuergesetz**

#### **Beschlussvorschlag:**

1. **Projektauftrag**  
Zur Sicherstellung der Erfüllung steuerlicher Pflichten (Tax Compliance) sowie zur Reduzierung steuerlicher Haftungsrisiken für die gesetzlichen Vertreter der Gemeinde Glashütten sowie die betroffenen Mitarbeiter wird dem Aufbau und der Einführung eines Internen Kontrollsystems für Steuern (sog. Tax Compliance Management System –TCMS) im Sinne des Anwendungserlasses zu § 153 Abgabenordnung (AO) zugestimmt.
2. **Projektverantwortung**  
Die Kämmererei wird beauftragt, ein auf die Bedürfnisse der Gemeinde Glashütten zugeschnittenes Internes Kontrollsystem für Steuern zu konzipieren. Als Projektleitung werden Franziska Keth, Sebastian Knull und Christian Neuenfeldt benannt. Die Projektleitung trägt insbesondere die Verantwortung dafür, alle Mitarbeiter der Verwaltung Glashütten mit den erforderlichen Informationen auszustatten und auf die Risiken zu sensibilisieren. Die Projektdauer wird auf 01.01.2020 bis 31.12.2020 bestimmt
3. **Projektziel**  
Wegen der erheblichen Ausweitung der Umsatzsteuerpflichten durch § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG) wird die Kämmererei beauftragt, ein Umstellungskonzept zu § 2b UStG zu erarbeiten und das notwendige Haushaltsscreening durchzuführen.
4. **Projektbudget**  
Die ggf. erforderlichen Haushaltsmittel sind bereitzustellen. Sofern noch nicht geschehen, sind je nach Bedarf Fortbildungen und Veranstaltungen zu besuchen. Im Haushalt der Stadt Usingen steht ein Fortbildungsbudget für die gemeinsame IKZ-Kämmererei in Höhe von 5.000 € zur Verfügung. Soweit erforderlich ist externe Unterstützung zu Rate zu ziehen (vorhandenes Budget 3.000 €). Hierbei ist zunächst nur vorgesehen, sich einer interkommunalen Arbeitsgruppe anzuschließen, die durch ein Steuerberatungsbüro – Schülermann, Dreieich – moderiert und begleitet wird. Die Kosten belaufen sich auf ca. 3.800 €. Im Rahmen der IKZ Abrechnung werden diese Kosten auf die Kommunen Usingen, Neu-Anspach und Glashütten aufgeteilt.

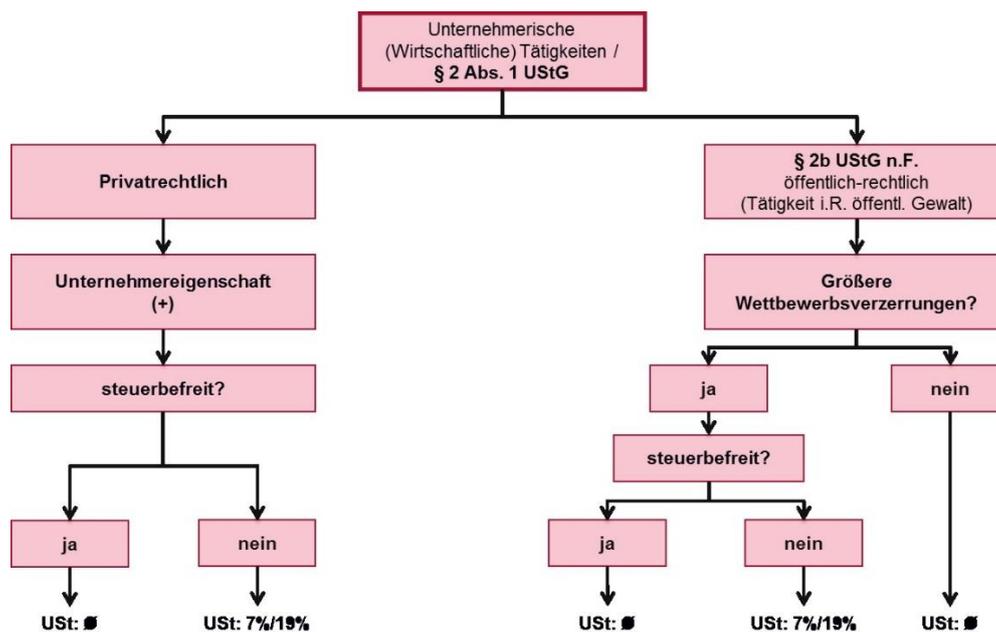
## Erläuterungen:

### 1. Gesetzliche Neuregelung des § 2b Umsatzsteuergesetz

Mit dem Steueränderungsgesetz 2015 wurde die Unternehmereigenschaft von juristischen Personen des öffentlichen Rechts neu geregelt. Die Neuregelung ist zum 01.01.2017 in Kraft getreten. Fast ausnahmslos alle hessischen Kommunen haben sich durch Erklärung gegenüber dem Finanzamt auf die Übergangsregelung nach § 27 Abs. 22 UStG berufen und für die Anwendung des bisherigen Rechts bis 31.12.2020 optiert – so auch Glashütten.

Nach bisherigem Steuerrecht waren Gemeinden überwiegend von der Steuerpflicht befreit, da die Kommunen überwiegend auf öffentlich-rechtlicher Grundlage tätig werden. Nur (abgrenzbare) Einrichtungen, die einer nachhaltigen wirtschaftlichen Tätigkeit mit Einnahmenerzielungsabsichten nachgingen (sogenannte Betriebe gewerblicher Art), waren bisher steuerpflichtig (z.B. Schwimmbad).

Nach der gesetzlichen Neuregelung sind grundsätzlich auch die Gemeinden Unternehmer im Sinne von § 2 Abs. 1 UStG. Dort ist geregelt, unter welchen Voraussetzungen juristische Personen des öffentlichen Rechts auch bei hoheitlichen Leistungen als Unternehmer gelten. Daraus ergibt sich im Umkehrschluss, dass Gemeinden stets unternehmerisch tätig werden, wenn ihr Handeln auf privatrechtlicher Grundlage beruht (mit Ausnahme sogenannte Hilfsgeschäfte im hoheitlichen Bereich).



Für diese Überprüfungen sind umfangreiche Bestandsaufnahmen und steuerrechtliche Prüfungen notwendig. In einem vollständigen Haushaltsscreening sind sämtliche Buchungen auf den maßgeblichen Einnahmehaushaltsstellen zu identifizieren, Ergebnisse mit den Fachabteilungen zu erörtern und im Folgenden auf ihrer Steuerbarkeit und einer möglichen Steuerfreiheit zu überprüfen. Daraus werden Maßnahmen notwendig, wie die Anpassung von Verträgen und Satzungen an die neue Rechtslage.

Dieser Prozess muss bis zum 31.12.2020 abgeschlossen sein und erfordert eine ausgereifte Projektplanung und immense personelle Ressourcen.

### 2. Tax Compliance im kommunalen Kontext

Die verspätete, fehlerhafte oder unvollständige Einreichung einer Steuererklärung birgt für die steuerpflichtige Kommune erhebliche finanzielle und politische Risiken und kann darüber hinaus persönliche strafrechtliche Konsequenzen für die Verwaltungsleitung (Bürgermeister) und Mitarbeiter nach sich ziehen. Dennoch können objektiv unrichtige Steuererklärungen von kommunalen Verwaltungen nicht ausgeschlossen werden. Die vorrangigen Ursachen hierfür liegen im komplexen Verwaltungsaufbau der Kommunen und in unscharfen Abgrenzungsregelungen zwischen den steuerpflichtigen und den nicht-steuerpflichtigen Betätigungsbereichen der öffentlichen Hand.

Die aktuelle Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand (§ 2 b 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 Internen Kontrollsystems zur Erfüllung dieser Anforderungen sowie zur Bewältigung verbleibender Risiken (sog. Tax Compliance Management System – TCMS) erforderlich werden lässt.

Es ist Aufgabe der Verwaltungsspitze, die organisatorischen Maßnahmen und Vorkehrungen zur Einhaltung aller steuerlichen Obliegenheiten innerhalb einer Kommune zu ergreifen und die Umsetzung sicherzustellen. Dafür braucht es ein bedarfsgerechtes steuerrechtliches Fachwissen in der Verwaltung, einen funktionierenden Informationstransfer zwischen den betroffenen Fachbereichen und eine entsprechende – soweit erforderlich – Anpassung bestimmter Verwaltungsprozesse und der Verwaltungsorganisation an die steuerrechtlichen Erfordernisse.

Der Begriff „Tax Compliance“ umfasst die Bereitschaft eines Steuerpflichtigen zur Befolgung steuerlicher Pflichten, also sowohl der zu beachtenden Steuergesetze als auch der untergesetzlichen Regelungen und Anforderungen der Finanzverwaltung. Materiell umfasst der Begriff die Entscheidung der Verwaltungsleitung, stets alle Steuerpflichten erfüllen zu wollen. Formell umfasst der Begriff die Gesamtheit organisatorischer Maßnahmen, mit denen die Befolgung des geltenden Rechts tatsächlich sichergestellt wird.

Ziel ist dabei auch die Vermeidung bzw. Begrenzung von finanziellen, politischen und strafrechtlichen Risiken für die Kommune und deren Beschäftigte.

### 3. Motivation für den Aufbau eines Tax Compliance Management Systems

Im täglichen Verwaltungsgeschäft bleibt es bei der beträchtlichen Anzahl komplexer Prozesse mit Steuerrelevanz nicht aus, dass irrtümlich falsche Steuererklärungen abgegeben werden. Typisch sind Fälle, in denen selten auftretende, aber steuerpflichtige Sachverhalte von einzelnen Mitarbeitern nicht als solche erkannt werden. Ferner sind auch Fehler bei der Beurteilung steuerlicher Sachverhalte nie ganz auszuschließen.

Das gilt insbesondere in der ersten Zeit nach einer gesetzlichen Neuregelung, in der noch keine gefestigte Verwaltungsauffassung und Rechtsprechung zur neuen Norm vorliegt. Diese Fehlerrisiken werden mit dem flächendeckenden Übergang zum neuen Umsatzsteuerrecht für die öffentlichen Hand (§ 2 b UStG) spätestens ab dem Jahr 2021 zunehmen.

Sobald ein Fehler zu einem späteren Zeitpunkt auffällt, muss dieser von der Kommune umgehend korrigiert werden. Hierfür sieht die Abgabenordnung in § 153 AO eine im Grunde relativ einfach zu handhabende Anzeige- und Berichtigungspflicht für die noch nicht festsetzungsverjährten Jahre vor. In der Vergangenheit konnten solche Korrekturen in aller Regel reibungslos vorgenommen werden. In den letzten Jahren gab es jedoch deutliche Verschärfungen im Steuerstrafrecht, die solche Berichtigungen heute schnell zu einem steuerstrafrechtlichen Risikofall – mit persönlichen Haftungsrisiko der Verwaltungsleitung - werden lassen, wenn der Fehler leichtfertig oder gar vorsätzlich begangen wurde.

Diese Problematik hat auch die Finanzverwaltung erkannt und im Anwendungserlass zu § 153 AO unter Randnummer 2.6 geregelt: „Hat der Steuerpflichtige ein innerbetriebliches Kontrollsystem für Steuern eingerichtet, das der Erfüllung der steuerlichen Pflichten dient, kann dies gegebenenfalls ein Indiz darstellen, das gegen das Vorliegen eines Vorsatzes oder der Leichtfertigkeit

sprechen kann, jedoch befreit dies nicht von einer Prüfung des jeweiligen Einzelfalls.“

Kommunen betreten durch die Neuregelung des § 2b völliges steuerrechtliches Neuland. Es wird in der Praxis noch auf lange Zeit viele Abgrenzungsfragen geben, die nicht hinreichend eindeutig bzw. abschließend seitens der Finanzverwaltung oder der Rechtsprechung geklärt sind. Angesichts der erheblichen persönlichen steuerstrafrechtlichen Risiken sowohl für die organisatorisch verantwortlichen Personen als auch für die operativ zuständigen Mitarbeiter wird auch den Kommunen der Aufbau eines Internen Kontrollsystems für Steuern empfohlen.

Die Einrichtung eines TCMS bedeutet eine umfassende Erfassung, Beschreibung, Wirksamkeitsanalyse und Dokumentation der Steuererklärungsprozesse in der Gemeinde Glashütten und ist erforderlich, um die Erfüllung aller Steuerpflichten und einen effektiven Selbstschutz der Verwaltung zu gewährleisten. Durch die Installation des TCMS werden steuerrechtliche Fehler in der Regel nicht mehr als „leichtfertig“ eingestuft sondern nur noch als Fehler organisatorischer Art, der zumindest keine strafrechtlichen Folgen hätte,

#### 4. Ausgestaltung eines Tax Compliance Management Systems

Die Finanzverwaltung hat bisher keine (Mindest-)anforderungen für ein IKS im Sinne des Anwendungserlasses zu § 153 AO formuliert. Auch nach Ansicht der kommunalen Spitzenverbände ist es offenkundig, dass ein TCMS nicht in kurzer Frist geschaffen werden kann. In der Startphase handele es sich um anzustrebende Entwicklungsziele, auf die in einem kontinuierlichen Prozess permanenter Anpassungen und Verbesserungen hinzuwirken sei. Die Finanzverwaltung erwarte von den steuerpflichtigen Kommunen, dass entsprechende Projekte ernsthaft angeschoben werden.

Der Projektauftrag sollte im Wege einer Beschlussfassung in der Gemeindevertretung erteilt werden in der eine Projektgruppe bzw. Projektleitung bestimmt wird. Das Hinzuziehen von externen Beratern und die Einbindung des Rechnungsprüfungsamts sind zu empfehlen. Von der vollständigen Auslagerung an ein Steuerbüro wird jedoch abgeraten, da nur die eigenen Mitarbeiter über einen kontinuierlichen und unmittelbaren Einblick in die Prozessabläufe innerhalb der Verwaltung verfügen. Für die bedarfsgerechte Mitarbeiterqualifizierung sind entsprechende Ressourcen finanzieller und personeller Art zur Verfügung zu stellen. Über den Projektlauf und –status sollte eine regelmäßige Berichterstattung an die Verwaltungsspitze, Gemeindevorstand und/oder Gemeindevertretung terminiert werden.

#### 5. Bisherige Erfahrung mit der Umsatzsteuer

Bei der Gemeinde Glashütten fungiert die Kämmerei als Ansprechpartner für steuerrechtliche Fragen innerhalb der Verwaltung sowie außerhalb für das Finanzamt, bisher jedoch offensichtlich ohne tiefer in die Materie eingestiegen zu sein. Steuererklärungen wurden durch das Steuer- und Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Schüllermann erstellt. Sonstige Erfahrungen mit steuerrechtlichen Belangen einer Kommunen sind in der Verwaltung nicht vorhanden.

Bisher wurden die steuerrelevanten Daten von Schüllermann aus der Finanzabteilung abgerufen, für die jeweiligen Steuererklärungen aufbereitet und dem Finanzamt zugesendet. Die gemeinsame Kämmerei Glashütten/Usingen musste im Zuge der Umsatzsteuererklärungen für das Jahr 2018 jedoch feststellen, dass nicht alle Fälle die umsatzsteuerlich geltend gemacht wurden, auch buchhalterisch so umgesetzt wurden. Einnahmen aus dem Betrieb gewerblicher Art Bürgerhaus (z.B. Kegelbahn) sind brutto eingebucht worden, ohne die abzuführende Umsatzsteuer abzugrenzen. Genauso sind alle Aufwendungen in diesem Bereich brutto eingebucht worden obwohl es möglich gewesen wäre hier Vorsteuer zu ziehen. Im Fall Kegelbahn ergibt das jährlich sogar einen Vorsteuerüberhang, der sich positiv auf die Liquidität der Gemeinde auswirkt.

Schüllermann hat dies in seinen Umsatzsteuererklärungen zwar alles korrekt berücksichtigt, jedoch wurden die Buchungen in der Buchhaltung von den Vorgängern nicht korrigiert. Dies ist jetzt durch die IKZ-Kämmerei soweit möglich erfolgt. Durch die bereits aufgestellten Jahresabschlüsse

bis einschließlich 2017 sind Korrekturen nur noch ab 01.01.2018 möglich gewesen. Festzuhalten ist an dieser Stelle, dass dies auch einen erheblichen Mehraufwand darstellte, der im Voraus bei Übernahme der Kämmerei so nicht abzusehen war.

## 6. Bildung einer Projektgruppe

Seit 2017 befasst sich die IKZ-Kämmerei immer mal wieder mit der Neuregelung des § 2b durch Teilnahme an Informationsveranstaltungen und Steuerseminaren. Zwischenzeitlich mehren sich auch Leitfäden und andere Informationen zum neuen Steuerrecht durch die Finanzverwaltung selbst oder durch kommunale Spitzenverbände wie dem Hessischen Städtetag. Seit Ende 2019 befasst sich die IKZ-Kämmerei intensiv mit dem neuen Steuerrecht durch Selbststudium. Andere Fachbereiche haben bisher keinerlei Berührungspunkte mit dem Steuerrecht außer dem rudimentären Wissen, dass Rechnungen im dem bisherigen Bereich des Betriebs gewerblicher Art (Forst, Wasserversorgung, Schwimmbad) mit Steuer zu buchen sind.

Aus diesem Grund bietet sich an die Projektleitung der Kämmerei zu übertragen und diese zu beauftragen, ein für die Gemeinde Glashütten bedarfsgerechtes TCMS aufzubauen.

Als IKZ-Abteilung ergeben sich insbesondere Synergieeffekte, da das Verfahren in gleicher Weise für alle Kommunen umzusetzen ist und in ein vorhandenes oder aufzubauendes Internes Kontrollsystem einzubinden ist. Durch diese Synergieeffekte lassen sich personelle Ressourcen sparen, da das Selbststudium nur einmal durchgeführt werden muss, als auch externe Kosten für die Betreuung durch einen Steuerberater teilen.

Ziel der Projektgruppe muss es sein, bis zum 31.12.2020 alle steuerrelevanten Fälle zu identifizieren, zu prüfen und diese Prüfung zu dokumentieren, ggf. anzupassen. Hierbei ist es insbesondere wichtig, alle anderen Mitarbeiter der Verwaltung „ins Boot zu holen“ und insoweit zu schulen und zu sensibilisieren, dass im Alltagsgeschäft von jedem Mitarbeiter Sachverhalte mit möglicher Steuerrelevanz identifiziert werden können. Eine abschließende steuerrechtliche Bewertung kann dann durch die Kämmerei vorgenommen werden.

Brigitte Bannenberg  
Bürgermeisterin