

Magistratsvorlage

Wissenschaftsstadt
Darmstadt



Eingang Magistrats- geschäftsstelle: 09.03.2023	an den Magistrat ☐ zur Kenntnis ☒ zur Beschlussfassung	Beteiligt vor Magistratsbeschlussfassung:
Dezernat IV Amt: Finanzverwaltung	an die Stadtverordnetenversammlung ☐ OBW zur Befassung ☐ zur Kenntnis ☒ zur Beschlussfassung ☐ zur abschließenden Beschluss- fassung Fachausschuss Behandlung in Ja Nein öffentl. Sitzung ☒ ☐	Dezernat I Dezernat II Dezernat III Dezernat V Dezernat VI ☐ OBW bei abschl. Beschlussfassung Magistrat
Verteiler:	Ja Nein Internetfähig ☒ ☐	Vorlage-Nr. 2023/0061 Magistratsbeschluss-Nr.
Produkt-Nr.: Kostenstelle: Kostenträger:		
Investitionsnummer: Sachkonto:		

Betreff: Einführung eines Tax Compliance Management Systems (TCMS) bei der
Wissenschaftsstadt Darmstadt

Vorlage vom: 15.02.2023

Beschlussvorschlag:

1. Die Einführung eines Tax Compliance Management Systems (TCMS) bei der Wissenschaftsstadt Darmstadt wird beschlossen.
2. Die Finanzverwaltung wird beauftragt, gemeinsam mit den relevanten Querschnittsämtern (Amt für Interne Dienste, Revisionsamt, Rechtsamt) und weiteren noch zu bestimmenden Akteur*innen, einen Projektplan mit dem Ziel der zeitnahen Einführung des TCMS zu entwickeln.

Anlagen:

Datenschutzrelevante Anlage: ☐

Folgekosten: ☒ Ja ☐ Nein

Beschluss des Magistrats vom

Begründung zur Magistratsvorlage vom 15.02.2023:

Aufgrund des komplexen Verwaltungsaufbaus der Kommunen und der vagen Abgrenzungsregelungen zwischen den steuerpflichtigen und den nicht-steuerpflichtigen Handlungsbereichen der öffentlichen Hand, kann die Abgabe irrtümlich falscher Steuererklärungen im Tagesgeschäft von Kommunen nicht immer vermieden werden.

Da sich das Steuerstrafrecht nicht ausschließlich gegen juristische Personen richtet, sondern auch persönlich gegen die Beteiligten in Kommunen, birgt die Einreichung von verspäteten, inkorrekten oder lückenhaften Steuererklärungen für Kommunen erhebliche Risiken. Dazu zählen neben finanziellen Risiken durch Nach- und Strafzahlungen auch politische Risiken in Form von Reputationsschäden. Darüber hinaus können solche Steuerstraftaten auch in individuellen strafrechtlichen Verfolgungen sowohl von der Verwaltungsleitung als auch von Mitarbeitenden resultieren. In einem Umfeld, das von regelmäßigen Gesetzesänderungen und einer zunehmenden Internationalität bestimmt wird, haben die kommunalen Steuerpflichten einen solchen Umfang und Komplexität erreicht, dass die Implementierung eines umfassenden Tax Compliance Management Systems (TCMS) dringend empfohlen wird.

Während in den 1980er Jahren die Besteuerung der Kommunen in erster Linie mit dem steuerlichen Querverbund und dem Vorsteuerabzug assoziiert wurde, trat in den letzten Jahren - insbesondere durch Urteile der Finanzgerichtsbarkeit - immer mehr in die Öffentlichkeit, dass Kommunen nicht ausschließlich als Steuergläubiger, sondern vermehrt auch als Steuerschuldner tätig sein können. Aktuell spielt die Funktion von Kommunen als Steuerschuldner insbesondere aufgrund der Einführung des § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG) eine zunehmende Rolle. Da die Einführung des § 2b UStG für die Wissenschaftsstadt Darmstadt am 01.01.2023 bindend wurde, ist die Thematik von besonderer Aktualität.

Das Bundesministerium für Finanzen (BMF) hat mit seinem Schreiben vom 23.05.2016 zur Anzeige- und Berichtigungspflicht an die Kommunen appelliert, ihre Steuerfunktion kritisch zu hinterfragen.

Mit Einführung des § 38 des Art. 97 des Einführungsgesetzes zur Abgabenordnung (EAO) zum 01.01.2023 wurde eine befristete Erprobungsregelung eingeführt. Die Finanzbehörden können Prüfungserleichterungen für künftige Betriebsprüfungen zusagen, wenn die laufende Betriebsprüfung des IKS dessen Wirksamkeit bei der Einhaltung der steuerlichen Vorschriften bestätigt. Laut herrschender Meinung ist nach der Erprobungsphase davon auszugehen, dass die Einführung eines IKS verpflichtend wird. Demgemäß kann sich das Vorliegen eines steuerlichen Innerbetrieblichen Kontrollsystems (IKS) als Indiz erweisen, dass Vorsatz oder Leichtfertigkeit für eine Steuerhinterziehung ausgeschlossen werden kann. Auch dadurch wird die Notwendigkeit der Einführung eines IKS bzw. TCMS erhöht.

Als Orientierungshilfe für die Konzeption eines wirksamen TCMS können insbesondere der Prüfungsstandard „PS 980“ und der Praxishinweis 1/2016 des Instituts der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e. V. (IDW) herangezogen werden. In ihm gibt das Institut Empfehlungen für den Inhalt, Aufbau bzw. die Struktur eines (Tax)CMS. In Anlehnung an den IDW Praxishinweis 1/2016 hat darüber hinaus der Deutsche Städtetag im Jahr 2017 einen Diskussionsentwurf für einen Projektleitfaden zur Einführung eines TCMS auf kommunaler Ebene ausgearbeitet, der für die Erarbeitung von Maßnahmen berücksichtigt werden kann.

Laut IDW bezeichnet Compliance allgemein die Einhaltung von Regeln von sämtlichen Beschäftigten einer Organisationseinheit und damit die Verhinderung von Regelverstößen. Das zentrale Ziel der Compliance ist es, finanzielle, politische und strafrechtliche Risiken

sowohl für die Kommune als auch für deren Beschäftigten zu vermeiden bzw. zu begrenzen. Tax Compliance beschäftigt sich mit Compliance im Steuerbereich. Gemäß § 34 Abs. 1 Abgabenordnung (AO) stehen die gesetzlichen Vertreter*innen natürlicher und juristischer Personen in der Verantwortung, die steuerlichen Pflichten zu erfüllen. Zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen können die in § 34 AO bezeichneten Personen selbst durch die Zwangsmittel nach §§ 328–335 AO angehalten werden und gegen sie können Zwangsgelder und sogar Zwangshaft festgesetzt werden. Bei vorsätzlicher oder grobfahrlässiger Verletzung der nach § 34 AO obliegenden Pflichten kommt nach § 69 AO eine Haftung in Betracht.

Die Verletzung der Pflichten kann auch eine Steuerhinterziehung oder eine leichtfertige Steuerverkürzung bedeuten. Gegen die Vertreter*innen einer juristischen Person kann gemäß § 20 Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) eine Geldbuße verhängt werden, die bei fahrlässigen Straftaten bis zu 5 Mio. Euro betragen kann und bei vorsätzlichen sogar bis zu zehn Millionen Euro. Im Worst-Case-Szenario kann eine Steuerhinterziehung gemäß § 370 AO in eine Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren, in besonders schweren Fällen bis zu zehn Jahren resultieren. Inzwischen beginnt die Wertgrenze der schweren Steuerhinterziehung bereits bei 50.000 Euro, für die dann statt der zehnjährigen eine fünfzehnjährige Verjährungsfrist gilt. Im Jahr 2020 hat die Wissenschaftsstadt Darmstadt Umsatzsteuer in Höhe von 2.674.778 Euro abgeführt, sodass ein schwerer Fall der Steuerhinterziehung nur 2 % dieser Summe betragen würde.

Auch wenn die Compliance inzwischen Einzug in die deutsche Gesetzgebung gehalten hat, existiert bislang keine explizite, gesetzliche Verpflichtung zur Implementierung eines CMS für öffentliche Verwaltungen. Die Sinnhaftigkeit der Compliance in der öffentlichen Verwaltung ergibt sich aus der Pflicht der Verwaltung zu normgerechtem bzw. regelrechtem Handeln. Da sich Beamte im öffentlichen Dienst durch ihren Diensteid dazu verpflichten, „das Grundgesetz und alle in der Bundesrepublik Deutschland geltenden Gesetze zu wahren“, ist die persönliche strafrechtliche Verfolgung von Beschäftigten der Verwaltung naheliegend. Auch Angestellte verpflichten zur gewissenhaften Erfüllung ihrer Obliegenheiten und können dadurch strafrechtlich verfolgt werden.

In der öffentlichen Verwaltung bildet die Verwaltungskultur die Grundlage für die Kultur der Tax Compliance. Sie basiert auf Werten wie bspw. Loyalität, Integrität, Pflichtbewusstsein, Unbestechlichkeit und Professionalität. Zur Erreichung einer Tax Compliance-Kultur ist es wichtig, dass das TCMS und die Compliance-Kultur ausdrücklich befürwortet und diese Wertschätzung des Compliance-Systems wiederholend kommuniziert werden, um ein regelkonformes Verhalten zu unterstützen.

Eindeutige Organisationsrichtlinien sind für ein TCMS unverzichtbar. Sie fördern den Austausch steuerlich relevanter Informationen innerhalb der Verwaltung und regeln sowohl die Verteilung der damit zusammenhängenden Verantwortlichkeiten als auch deren Untergliederung. Im Rahmen der Tax Compliance-Organisation wird daher die Aufbau- und Ablauforganisation für die Erfüllung steuerlicher Pflichten festgelegt, kommuniziert und abgegrenzt.

In erster Linie sollten die Verteilung der Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten, die Schnittstellenorganisation sowie lückenlose Vertretungsregelungen festgelegt werden, da diese als besonders kritisch gelten.

Insgesamt ist die Implementierung eines TCMS kein geradliniger Prozess, der nach der Einführung des Systems endet, sondern eher ein Kreislauf der stetigen Weiterentwicklung und Verbesserung. Die Einführung eines TCMS im kommunalen Bereich ist ein mittel- bis längerfristig angelegter Prozess.



Den ersten Schritt für die Implementierung eines TCMS bildet die Ermittlung, welche Maßnahmen und Grundsätze in der Kommunalverwaltung bereits vorhanden sind, die mit Compliance-Management vergleichbar sind. Die vorhandenen Elemente werden im Anschluss daran systematisiert. Dabei wird untersucht, ob Ergänzungen notwendig sind und welche Anhaltspunkte genutzt werden können, damit Doppelungen und Widersprüche und daraus folgende Zweifel von Beschäftigten vermieden werden. Da die Betätigungsfelder und -formen der Organisationseinheiten der öffentlichen Verwaltung sehr vielfältig sind und sich jeweils verschiedene Risikolagen daraus ergeben, muss die Bedarfsanalyse im Einzelfall durchgeführt werden.

Die Implementierung eines TCMS beginnt mit der Projektplanung, die die Basis für eine Gremienvorlage und einen Leitungsbeschluss zum Start eines TCMS-Projektes in der Stadtverwaltung bildet.

Schwerpunktmäßig umfasst der Projektplan drei Teile:

1. Die fachpolitische Begründung des Projektes (aktuelle Vorlage),
2. einen konkreten Maßnahmenplan sowie
3. die Festlegung der Projektverantwortung.

Auf Basis des zuvor identifizierten Handlungsbedarfs, ist ein Maßnahmenplan als Bestandteil des Projektplans zu erstellen. Vorrangig sollen dabei konkrete Projektmaßnahmen (wie bspw. Risikoanalysen, Schulungsmaßnahmen und die Erarbeitung von Leitfäden) zur Implementierung eines TCMS aufgeführt werden.

Dass die Stadtspitze ihre Forderung nach der Erfüllung steuerlicher Pflichten eindeutig kommuniziert und dokumentiert, ist für den Aufbau eines TCMS unerlässlich. Das heißt die Leitung der jeweiligen Verwaltungseinheit (Oberbürgermeister*in/Magistrat) muss unmissverständlich vermitteln, dass mit der Entscheidung für ein TCMS-Projekt ein umfangreicher Kulturwandel stattfinden muss, sodass dadurch letztendlich eine lückenlose Transparenz im Steuerbereich gegenüber dem Finanzamt erreicht wird. Die Leitung muss aufzeigen, welche Werte die Kultur gestalten sollen, muss sich mit ebendiesen identifizieren, ihr Handeln dementsprechend anpassen und ihre Haltung vorleben. Diese Kommunikation wird als „Tone from the Top“ bezeichnet.

Auf der Grundlage der vorherigen Ausführungen wird die Finanzverwaltung beauftragt, zusammen mit den Global-Playern innerhalb der Stadtverwaltung (z.B. Rechtsamt, Revisionsamt, Amt für Interne Dienste u.a.) die notwendigen Schritte zur Einführung eines Tax Compliance Management Systems (TCMS) bei der Wissenschaftsstadt Darmstadt einzuleiten und einen entsprechenden Projektplan aufzustellen, der dann in einem Projektauftrag mündet. Ziel ist die zeitnahe Einführung.

Die Beschäftigten der Wissenschaftsstadt Darmstadt sind aufgerufen, die handelnden Personen bei der Umsetzung der notwendigen Maßnahmen umfassend zu unterstützen und sich mit den jeweiligen gesetzlichen Vorgaben eingehend auseinanderzusetzen, damit die Erstellung des Projektplanes sowie die spätere Einführung des TCMS reibungslos verlaufen kann. Hierzu erfolgt eine gesonderte Rundverfügung für die Stadtverwaltung.

Darmstadt, 15.02.2023
20 LR/ED/HB

Dezernat I	Dezernat II	Dezernat III	Dezernat IV
Jochen Partsch Oberbürgermeister	Barbara Akdeniz Bürgermeisterin	Michael Kolmer Stadtrat	André Schellenberg Stadtkämmerer
Dezernat V	Dezernat VI		
Holger Klötzner Stadtrat	Paul Georg Wandrey Stadtrat		