

Haupt- und Finanzausschuss	27.09.2018
----------------------------	------------

**öffentlich**

Vorlage Nr.	619/2018-2
Stand	28.08.2018

**Betreff Mitteilung betreffend Umsatzsteuerpflicht für Leistungen der Stadt Bornheim**

**Sachverhalt**

Dem Haupt- und Finanzausschuss ist zuletzt mit Vorlage-Nr. 061/2018-2 in dessen Sitzung am 22.02.2018 zur Thematik berichtet worden.

**Umsetzung Umsatzsteuerneuregelung nach § 2b UStG**

Durch die Verabschiedung des Umsatzsteuergesetzes (UStG) § 2b sind spätestens ab 2021 die Umsätze einer juristischen Person des öffentlichen Rechts (jPdöR) auch danach zu unterscheiden, ob sie auf öffentlich-rechtlichen Regelungen oder auf den gleichen rechtlichen Bedingungen wie für private Wirtschaftsteilnehmer basieren.

Um die Neuregelung des § 2b UStG in der Bornheimer Verwaltung ab 2021 umsetzen zu können, werden alle Erträge und Einnahmen der Stadtverwaltung detailliert erfasst und durch einen Steuerberater im Hinblick auf den § 2b UStG nach Umsatzsteuerbefreiung, Umsatzsteuerbarkeit sowie Umsatzsteuerpflicht beurteilt.

Ein grundsätzliches Ziel zur Umsetzung des § 2b UStG ist dabei, zukünftig Umsatzsteuerpflichten möglichst zu vermeiden sowie Deklarationspflichten zu minimieren.

Als Pilotprojekt wurde in der zweiten Jahreshälfte 2017 beim Umwelt- und Grünflächenamt die Bestandsaufnahme der Erträge und Einnahmen sowie deren umsatzsteuerliche Bewertung nach § 2b UStG durchgeführt und abschließend mit den Fachverantwortlichen besprochen. Hierzu wurde bereits berichtet.

Für weitere Fachämter konnten – wie geplant – umsatzsteuerliche Bestandsaufnahmen und Bewertungen bis Juli 2018 abgeschlossen und mit den Verantwortlichen besprochen werden:

- Amt für Finanzen

Mit Ausnahme von Leistungsentgelten wurden alle Erträge und Einnahmen des Finanzbereiches (einschl. Erträge aus Beteiligungen) seitens des Steuerberaters als nicht umsatzsteuerpflichtig im Sinne des § 2b UStG bewertet.

Bei umsatzsteuerpflichtigen Leistungsentgelten der beiden Netzgesellschaften handelt es sich um Erträge aus privatrechtlich vereinbarten Leistungen der Stadtverwaltung für die vorgenannten Unternehmen. Für diese Erträge waren bereits in der Vergangenheit Umsatzsteuern zu entrichten.

- Bürger- und Ordnungsamt

Die Leistungen des Bürger- und Ordnungsamtes sind in aller Regel hoheitlich. Somit sind Erträge und Einnahmen hieraus nach § 2b UStG nicht umsatzsteuerpflichtig. Ausnahmen hiervon bilden lt. Steuerberatung die Verkäufe von Stammbüchern, Stadtplänen und Wanderkarten, Schwimmpässen sowie die Anfertigung von Fotokopien. Hierbei handelt es sich um privatrechtliche Leistungen, deren Erträge nach § 2b UStG umsatzsteuerpflichtig sind. Gemeinsam mit dem Steuerberater wird derzeit geprüft, ob und welche Möglichkeiten bestehen, für die vorgenannten Leistungen eine Umsatzsteuerverpflichtung zu vermeiden.

Weiterhin ist aus den Gebührenbescheiden für bestimmte Leistungen der Bornheimer Feuerwehr der Begriff „freiwillig“ zu streichen, da freiwillige Leistungen von Feuerwehren umsatzsteuerpflichtig sind und solche Leistungen bei der Bornheimer Feuerwehr in der Regel nicht erbracht werden.

In folgenden Ämtern erfolgen zurzeit die umsatzsteuerlichen Bestandsaufnahmen:

- Amt für Schulen, Soziales, Senioren u. Integration,
- Amt für Kinder, Jugend und Familien.

Vorbereitende Gespräche mit den Fachverantwortlichen haben bereits stattgefunden. Die finalen Bewertungen durch den Steuerberater und die Abschlussgespräche sind für Ende 2018 vorgesehen.

Bis Ende 2019 sollen sukzessive alle umsatzsteuerlichen Sachverhalte der Bornheimer Fachämter, inklusive des Stadtbetriebes vollständig erfasst, umsatzsteuerlich nach § 2b UStG bewertet und mit den Fachverantwortlichen abgestimmt sein. Die dokumentierten Ergebnisse dieser Bestandsaufnahmen und Bewertungen werden dann zu einem Katalog aufbereitet, der zukünftig als Bestandteil einer sogenannten Tax Compliance Richtlinie den verantwortlichen Stellen in der Verwaltung als Entscheidungshilfe zur Verfügung steht.

Das Jahr 2020 ist für eine abschließende Qualitätssicherung sowie für Schulungen aller an den Umsatzsteuerprozessen beteiligten Mitarbeiter geplant.

Parallel zu den oben beschriebenen Bestandsaufnahmen sind bis Mitte 2020 zur Umsetzung des § 2b UStG weitere notwendige organisatorische und ablauftechnische Maßnahmen im Rechnungswesen und in den Fachämtern (z. B. Abläufe im Workflow, Buchungsanweisungen, Einführung eines Tax Compliance Management Systems) vorgesehen.

Die erforderliche fachliche Begleitung zur Umsetzung des § 2b UStG durch die externe Steuerberatung ist bis einschließlich 2021 vertraglich sichergestellt.

### **Aufbau eines Tax Compliance Management Systems (TCMS) in der Bornheimer Verwaltung**

Die sehr komplexe Umsatzsteuerneuregelung des § 2b UStG mit seinen z. T. komplizierten umsatzsteuerlichen Sachverhalten stellt für die Kommunen ein erhebliches zusätzliches Steuerrisiko dar.

Sie betrifft nahezu alle Bereiche der Bornheimer Verwaltung. Es müssen dann umsatzsteuerrechtliche Bewertungen von Mitarbeitern entschieden werden, die bisher über keinerlei theoretische und praktische Umsatzsteuerkenntnisse verfügen.

Schon jetzt bedeutet für eine steuerpflichtige Kommune die verspätete, fehlerhafte oder unvollständige Steuererklärung eine Verletzung der steuerlichen Pflichten, die zu strafrechtlichen Konsequenzen für Verwaltungsleitung sowie für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter führen können.

Diese grundsätzliche Steuerproblematik hat inzwischen auch die Finanzverwaltung erkannt und dazu im Anwendungserlass zum § 153 AO unter der Randnummer 2.6 vermerkt:

*„Hat der Steuerpflichtige ein innerbetriebliches Kontrollsystem 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.“*

Hat also die Kommune nachweislich konzeptionell überzeugende organisatorische Vorkehrungen getroffen, so kann zumindest nach Auffassung der Finanzverwaltung ein Organisationsversagen im Regelfall ausgeschlossen werden.

Um zukünftig die Risiken von steuerrechtlichen Straf- und Bußgeldverfahren gegen die Verantwortlichen der Bornheimer Verwaltung zu minimieren, wurde daher ein Grobkonzept sowie eine Maßnahmenliste zur Einführung und Umsetzung eines Tax Compliance Management Systems (TCMS) in Bornheim entworfen.

Es ist geplant, den Aufbau eines Bornheimer TCM-Systems zunächst auf umsatzsteuerliche Sachverhalte zu beschränken. In einem weiteren Schritt wird dann ab 2021 das TCM-System für weitere Steuerthemen (Körperschaftsteuer, Lohnsteuer etc.) erweitert.

Grundsätzlich sind zum Aufbau eines TCM-Systems folgende Schritte erforderlich:

- Erfassung und Beschreibung aller Aufgaben im Zusammenhang mit der steuerlichen Pflichterfüllung, insbesondere der notwendigen Organisationsstrukturen und Arbeitsprozesse, einschließlich zu erlassenen Verwaltungsanweisungen.
- Entwicklung eines fortschreibungsfähigen Konzeptes das mit Darstellung der notwendigen Maßnahmen und einer entsprechenden Zeitplanung für die Umsetzung gestützt wird.

Nach Ausführungen eines Leitfadens des Deutschen Städtetages ist die Einführung eines TCM-Systems ein längerfristig angelegter Prozess, in dem risikobezogene Prioritäten zu setzen sind, Projektfortschritte fortlaufend evaluiert werden müssen und kontinuierliche Verbesserungen das Ziel sind.

Das Grobkonzept zum Aufbau eines funktionsfähigen TCMS-Prozesses in Bornheim hat sich teilweise an dem vom Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW) herausgegebenen Praxishinweis gemäß PS 980 orientiert und weist sieben, miteinander in Wechselwirkung stehende Grundelemente auf:

1. Schaffung einer Tax Compliance Kultur
2. Definition von Tax Compliance Zielen
3. Erkennen von Tax Compliance Risiken
4. Realisierung von Tax Compliance - Maßnahmen
5. Umsetzung einer Tax Compliance - Organisation
6. Kommunikation der Tax Compliance - Kultur, Ziele und Prozesse
7. Permanente Überwachung und Verbesserung des TCM-Systems

Ab Oktober 2018 erfolgt im Amt für Finanzen eine Personalverstärkung, um im Schwerpunkt die steuerrechtlichen Themen zu koordinieren sowie das erforderliche Tax Compliance Management System zu entwickeln und zu betreuen.

Mit den hier beschriebenen, zum Teil schon durchgeführten Maßnahmen wurden in der Bornheimer Verwaltung erste Schritte eingeleitet, um ein zielgerichtetes TCM-System zu realisieren, das den erforderlichen steuerrechtlichen Ansprüchen umfassend gerecht wird.

Dem Haupt- und Finanzausschuss wird zur Umsetzung des § 2b UStG und zur Realisierung eines Tax Compliance Management System weiterhin regelmäßig berichtet.

### **Anlagen zum Sachverhalt**

1. Aktualisierter zeitlicher Ablauf Umsetzung Neuregelung § 2b UStG und Aufbau eines Tax Compliance Management Systems
2. Maßnahmenliste zum Aufbau eines Tax Compliance Systems