

Referat/e: Stadtkämmerei	Haupt-/Abteilung(en), (Bereich): Hauptabteilung I, SKA-HA/4	Federführung: Stadtkämmerei
-----------------------------	--	--------------------------------

Arbeitstitel geplanter Beschluss:
Strategische Neuausrichtung der Stadtkämmerei HA I/4 (Interne Steuerabteilung)
Notwendigkeit, Personal- und Sachmittelbedarf, Finanzierungsbeschluss

1. Aufgabe

1.1 Beschreibung der Aufgabe:

Das Aufgabenspektrum der Stadtkämmerei HA I/4 – Steuern umfasst insbesondere die zentralisierte und spezialisierte Erstellung von Steuererklärungen und Steueranmeldungen für die Stadt, die städtischen Betriebe, den umsatzsteuerlichen Unternehmensbereich und der von der Stadt vertretenen und verwalteten Stiftungen sowie die anlassbezogene Beratung der städtischen Dienststellen und Betriebe bei steuerlichen Fragestellungen. Angesichts der besonderen fachlichen Anforderungen, die eine Bearbeitung steuerlicher Aufgabenstellungen mit sich bringt, sind die Mitarbeiter der Steuerabteilung in der Regel hochqualifiziert.

Bewertungsmaßstab für den Aufbau und die Arbeitsweise der Stadtkämmerei HA I/4 – Steuern ist wie in anderen Organisationseinheiten der Stadt auch die Zweckmäßigkeit und Angemessenheit der Organisation in Bezug auf die Erfüllung ihrer Aufgaben. Als besonderer Beurteilungsmaßstab kommt jedoch bei einer Steuerabteilung noch die Kernfrage hinzu, ob sowohl die Organe der Stadt und auch die Mitarbeiter der Stadt in steuerstrafrechtlicher Hinsicht ausreichend geschützt sind bzw. im Hinblick auf das besondere Risikoprofil des Steuerrechts geeignete Maßnahmen ergriffen wurden, um einen Vorwurf möglichst wirksam entkräften zu können, dass die Verantwortlichen der Stadt sich nicht den rechtlichen Vorgaben entsprechend verhalten bzw. steuerliches Fehlverhalten tolerieren würden. Für eine verlässliche Aufgabenerfüllung sowie der Beurteilung der Effektivität und Qualität eines steuerlichen Risikomanagement- und Kontrollsystem ist neben der Auswahl und Ausbildung der Mitarbeiter auch die Anzahl der Mitarbeiter in der Steuerfunktion sowie die Beraterauswahl mit von Bedeutung.

1.2 Aufgabenart

Pflichtaufgabe <input checked="" type="checkbox"/>	freiwillige Aufgabe <input type="checkbox"/>	bürgernahe Aufgabe <input type="checkbox"/>
Daueraufgabe <input checked="" type="checkbox"/>	zeitlich begrenzte Aufgabe <input type="checkbox"/>	

Begründung:

Die Inhalte der steuerlichen Rechte und Pflichten der Stadt ergeben sich aus den jeweiligen Steuergesetzen sowie insbesondere aus der Abgabenordnung. Die Stadt bzw. der Oberbürgermeister als gesetzlicher Vertreter der Stadt muss die mit den Steuergesetzen verbundenen steuerlichen Pflichten der Stadt, ihrer Betriebe sowie der von der Stadt verwalteten bzw. vertretenen Stiftungen vollständig und zeitgerecht erfüllen. Im Rahmen der Geschäftsverteilung wurde diese Aufgabe der Stadtkämmerei und innerhalb der Kämmerei der Stadtkämmerei HA I/4 – Steuern übertragen.

Nachfolgend einige Daten zum Umfang der steuerlichen Verpflichtungen der Stadt sowie den damit verbundenen steuerlichen Volumen:

Steuerliche betreute Einheiten 2017 (Vorjahreswert):

- Ertragsteuerlich betreute Einheiten

BgA	69 (67)
erstellte Jahresabschlüsse	29 (26)
erstellte Steuererklärungen	39 (36)
Stiftungen rechtlich selbständig	59 (55)
Stiftungen rechtlich unselbständig	144 (142)

erstellte Steuererklärungen	68 (63)
• Umsatzsteuer	
Gesamtumsatz	165,9 Mio. € (112,5 Mio. €)
Umsatzsteuer	25,2 Mio. € (18,8 Mio. €)
Vorsteuerabzug	23,3 Mio. € (17,1 Mio. €)
• Lohnsteuer	
Steuerbetrag	320,0 Mio. € (299,4 Mio. €)

Das Ausmaß der durch die Stadtkämmerei HA I/4 Steuern wahrzunehmenden Aufgaben bestimmt sich zudem durch die Komplexität und Vielfalt der steuerlich zu beurteilenden Sachverhalte sowie nicht zuletzt den Anforderungen der staatlichen Finanzverwaltung.

Im Hinblick auf die Organisation der Steuerabteilung gilt es insbesondere Strukturen zu schaffen, die der Verantwortung der Steuerabteilung gerecht werden und das ordnungsgemäße Funktionieren der Steuerabteilung sicher stellen. Verantwortlich im Sinne des steuerlichen Straf- und Ordnungswidrigkeitenrechts ist grundsätzlich der gesetzliche Vertreter. Der gesetzliche Vertreter muss sich regelmäßig Fehler in Form von verspätet abgegebenen, falschen oder unvollständigen Steuererklärungen selbst zurechnen lassen. Ein möglicher persönlicher Schuldvorwurf kann vor dem Hintergrund der einschlägigen steuerrechtlichen Regelungen nur dann entkräftet werden, wenn detailliert nachgewiesen werden kann, dass zur Erledigung der steuerlichen Angelegenheiten eine angesichts der konkreten steuerlichen Pflichten und Risiken angemessene und funktionierende Steuerorganisation vorhanden ist.

Die besondere Aufgabe der Stadtkämmerei HA I/4 besteht somit nicht nur darin, auf Dauer den Besteuerungsaufgaben und Pflichten der Stadt sowohl in lohnsteuerrechtlicher, ertragsteuerlicher als auch umsatzsteuerlicher Hinsicht nach zu kommen, sondern auch dafür Sorge zu tragen, dass bei der Stadt als Steuerpflichtige im Sinn der Steuergesetze die jeweils relevanten Gesetzesbestimmungen eingehalten werden, um so steuerliche Risiken für die Gesamtorganisation zu minimieren.

Um die Erfüllung der Aufgabenstellung der Steuerfunktion sicher stellen zu können, ist von folgendem zusätzlichen Personal- und Sachmittelbedarf auszugehen:

1. Neuschaffung einer Sachgebietsleitung im Sachgebiet Gewinnermittlung und Sonderaufgaben (Stellenwert A14)
2. zusätzliche Sachbearbeiterstelle im Sachgebiet Gewinnermittlung und Sonderaufgaben (Stellenwert A12)
3. zusätzliche Sachbearbeiterstelle im Sachgebiet Gewinnermittlung und Sonderaufgaben (Stellenwert A10)
4. Einrichtung eines Sachgebietes Internes Kontrollsystem für Steuern – Sachgebietsleitung (Stellenwert A14)
5. Sachbearbeiterstelle im Sachgebiet Internes Kontrollsystem für Steuern (Stellenwert A12)
6. Einstellung zusätzlicher Sachmittel für Beratungs- und externe Unterstützungsleistungen in Höhe von 200.000 € p.a.

1.3 Auslöser des Mehrbedarfs

inhaltlich/ qualitative
Veränderung der Aufgabe

neue Aufgabe

quantitative
Aufgabenausweitung

Erläuterung:

Schon allein aufgrund der Sonderstellung einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft im Steuerrecht, z.B. in Form der ertragsteuerlich isolierten Besteuerung einzelner Tätigkeiten als Betrieb gewerblicher Art bzw. der Unterscheidung von Aktivitäten der Stadt in einen unternehmerischen und in einen nicht-unternehmerischen Bereich im engeren Sinne bei der Umsatzsteuer ergeben sich steuerrechtlich besondere Problematiken. Trotz einer auch künftig noch möglichen steuerrechtlich irrelevanten Aufgabenwahrnehmung der Stadt im hoheitlichen Bereich, hat gerade in den letzten Jahren die Bedeutung des Steuerrechts in der gesamten Stadtverwaltung deutlich zugenommen. Auch wird die öffentliche Hand im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten von der Finanzverwaltung zunehmend als ganz normaler Steuerpflichtiger angesehen und bezüglich sämtlicher steuerlicher Rechte und Pflichten ent-

sprechend behandelt. Nicht nur unter dem Blickwinkel einer möglichen Konkurrenz zu privaten Unternehmen muss auch die Stadt sich den erhöhten Anforderungen an Transparenz und Dokumentation steuerlicher Auswertungen, der zunehmenden Digitalisierung der Besteuerungsverfahren, der Brisanz steuerlicher Pflichtverstöße im Umfeld der verschärften steuerstrafrechtlichen Rahmenbedingungen sowie der zunehmend restriktiveren Handhabung durch die staatliche Finanzverwaltung stellen. Zusätzlich sind folgende Auslöser für die Neuausrichtung der Stadtkämmerei HA I/4 von Bedeutung:

- **Neuregelung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand**
Mit dem Steueränderungsgesetz 2015 wurde der Unternehmerbegriff der öffentlichen Hand grundlegend neu gefasst. Die Neuregelung erfordert insbesondere eine umfassende steuerrechtliche Neubewertung aller auf Einnahmeerzielung ausgerichteten Tätigkeiten der Stadt sowie Umsetzung in funktionierende Steuerprozesse. Eine Übergangsregelung macht es möglich, dass für sämtliche vor dem 01.01.2021 getätigten Leistungen noch das alte Umsatzsteuerrecht angewendet werden kann. Um sowohl aktuell als auch zukünftig vollständige und richtige Umsatzsteuervoranmeldungen und -steuererklärungen abgeben zu können und gleichzeitig die Umsetzung der gesetzlichen Neuregelung in der Stadtverwaltung voran zu bringen sind in der Steuerfunktion erhebliche personelle Ressourcen gebunden. Die im Sachgebiet Umsatz- und Abzugsteuer vorgenommene Verstärkung um insgesamt 2 VZÄ konnte zwischenzeitlich besetzt werden.
- **Strategische Neuausrichtung der Steuerfunktion**
Neu hinzugekommen ist das Thema Tax Compliance bzw. IKS (internes Kontrollsystem für Steuern), vgl. Beschluss des Stadtrates vom 12./13.12.2017. Vor dem Hintergrund möglicher persönlicher Risiken der für die Beurteilung steuerlicher Sachverhalte verantwortlichen Personen, auch steuerstrafrechtlicher Art sowie auch dem Vorwurf eines Organisationsverschuldens nach § 130 OWiG wirksam zu begrenzen, gilt es parallel zu den bisherigen Aufgaben als neue Aufgabe ein steuerliches innerbetriebliches Kontrollsystem für Steuern bei der Stadtverwaltung einzuführen, dauerhaft zu betreiben und angemessen fortzuentwickeln. Um diese Herausforderung wirksam bewältigen zu können ist ein neues Sachgebiet einzurichten und mit qualifiziertem Personal auszustatten.
- **Steuerdeklarationsaufgaben**
Während im Sachgebiet IKS die Implementierung eines ganzheitlichen IKS für die gesamte Stadtverwaltung im Vordergrund steht, ist das Sachgebiet Gewinnermittlung und Sonderaufgaben im besonderem Maße von der IKS-Umsetzung im Tagesgeschäft bzw. der nicht zuletzt auch damit zu verbindenden Ausweitung des Umfangs der laufenden Steuerdeklaration betroffen. Auf der Agenda dieses Sachgebiets steht dabei nicht nur, vor dem Hintergrund eines permanent an Komplexität zunehmenden steuerlichen Umfeldes, den gestiegenen Anforderungen der Finanzverwaltung, z.B. durch die elektronische Steuererklärung oder der digitalen Außenprüfung gerecht zu werden. Vielmehr gilt es auch zu berücksichtigen, dass künftig für diejenigen ertragsteuerlich relevanten Aktivitäten, bei denen die Finanzverwaltung in der Vergangenheit noch auf Steuererklärungen verzichtet hat, zur Einhaltung der steuerlichen Compliance-Grundsätze regelmäßige Steuererklärungen einzureichen sein werden. Ein wesentlicher Teil der zusätzlichen Arbeit liegt auch in der Dokumentation der Prozesse und Prüfschritte, die im Rahmen des steuerlichen Risikomanagements deutlich an Umfang hinzugewinnt. Das Sachgebiet ist, um den Anforderungen genügen zu können, personell zu verstärken. Begleitend ist die Personalunion der Abteilungsleitung und der Leitung dieses Sachgebiets aufzuheben und eine eigene Sachgebietsleitung einzurichten.

2. Finanzielle Auswirkungen

2.1 konsumtiv

2.1.1 Einzahlungen	0 €
2.1.1.1 Zuwendungen und allgemeine Umlagen	0 €
2.1.1.2 Sonstige Transfereinzahlungen	0 €

2.1.1.3 Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	0 €
2.1.1.4 Privatrechtliche Leistungsentgelte	0 €
2.1.1.5 Kostenerstattungen und Kostenumlagen	0 €
2.1.1.6 Sonstige Einzahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit	0 €
2.1.2 Auszahlungen	0 €
2.1.2.1 Personalauszahlungen	366.100 €
2.1.2.2 Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen	4.000 €
2.1.2.3 Transferauszahlungen	0 €
2.1.2.4 Sonstige Auszahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit	200.000 €
2.2 investiv	
2.2.1 Einzahlungen	0 €
2.2.2 Auszahlungen	11.850 €

3. Geltend gemachter Bedarf (Ergebnis der Stellenbemessung)			
geltend gemachter Stellenmehrbedarf	VZÄ	davon befristet VZÄ	QE, FR
	3,00		QE3, VD
	2,00		QE4, VD
bereits für die Aufgabe eingesetzt	VZÄ	davon befristet VZÄ	QE, FR
	2,0		QE4
	9,0	1,0	QE3

4. Bemessungsgrundlage
<p>Erläuterung der Bemessungsmethode und des Rechengangs:</p> <p>Im Hinblick auf den angemeldeten Mehrbedarf ist insbesondere auch zu berücksichtigen, dass entsprechend einer Untersuchung der LMU und McKinsey aus dem Jahr 2017 bei großen deutschen Kapitalgesellschaften die Anzahl der Mitarbeiter in der Steuerfunktion von einer Teilzeitstelle bis hin zu weit über 100 Personen schwankt. Der Durchschnitt liegt entsprechend der Auswertung der Untersuchung aktuell bei 16 Vollzeitstellen. In den 80er Jahren lag der Durchschnitt noch bei 8 VZÄ. Bei kapital-marktorientierten Unternehmen werden durchschnittlich sogar 29 Vollzeitstellen genannt. Angesichts der Komplexität der steuerlichen Anforderungen bei der Stadt, der hohen Verantwortung und des Einflusses der Aufgaben der Stadtkämmerei HA I/4 für die Stadtverwaltung ist die Mitarbeitszahl zumindest an den Durchschnitt der Kapitalgesellschaften heranzuführen. Zudem ist im Zuge der Neuausrichtung der Steuerfunktion geplant, künftig deutlich verstärkt auf externe Unterstützung insbesondere durch fachlich für die Herausforderungen des öffentlichen Sektors qualifizierte Steuerberater zurück zu greifen. Eine fachlich qualifizierte Beraterauswahl und der Einkauf externer Beratungsleistungen ist ebenfalls ein geeignetes Instrument, um die im Ist-Zustand möglicherweise vorhandenen Lücken der steuerlichen Risikoerkennung zu reduzieren.</p>

5. Alternativen zur Kapazitätsausweitung (Ausführungen sind zwingend erforderlich!)
<p>5.1 Erläuterung der Alternativen zur Kapazitätsausweitung:</p> <p>Die Beachtung und Organisation steuerlicher Pflichten ist Aufgabe des Steuerpflichtigen. Innerhalb der Stadtverwaltung ist primär die Stadtkämmerei HA I/4 damit betraut die an sie herangetragenen</p>

5. Alternativen zur Kapazitätsausweitung (Ausführungen sind zwingend erforderlich!)

steuerlichen Fragen im Bereich der Steuerdeklaration und Gestaltungsberatung zu lösen. Neu hinzukommt die Übernahme von steuerlichen Überwachungsaufgaben und die Setzung von verbindlichen Steuerstandards, die Formulierung von verbindlichen Richtlinien und Anweisungen für alle Bereiche der Stadtverwaltung. Gerade bei einem steuerlichen Störfall wird es darauf ankommen, dass die Überwachung und steuerliche Risikoerkennung dennoch funktioniert hat. Dem ist insbesondere durch eine angemessene personelle Ausstattung der Steuerfunktion Rechnung zu tragen. Auch muss es der Steuerfunktion möglich sein, bei Bedarf externe Beratungsleistungen einzukaufen.

5.2 Beschreibung der Auswirkungen, wenn Zuschaltung nicht erfolgt:

Das Ziel der strategischen Neuausrichtung und der Ausweitung der Personalressourcen der Stadtkämmerei HA I/4 besteht darin auf die gestiegenen steuerrechtlichen Aufgaben und Anforderungen angemessen reagieren zu können sowie aufgrund der hohen Relevanz der Einhaltung steuerlicher Vorschriften und gesetzlichen Verpflichtungen eine angemessene und geeignete konkrete Absicherung der Stadt, ihrer gesetzlichen Vertreter sowie der mit Steuerrechtsthemen befassten städtischen Mitarbeiter zu erreichen.

Auch wenn von Seiten des Gesetzgebers keine konkreten Vorgaben für die Ausgestaltung der Steuerfunktion in einem Unternehmen gemacht wurden und auch die Erleichterungen bezüglich der Anwendbarkeit des § 153 Abgabenordnung seitens des Bundesministeriums für Finanzen mit allergrößter Vorsicht formuliert sind, so ist dennoch festzustellen, dass im Fall einer notwendigen Berichtigung einer städtischen Steuererklärung nur noch dann der Weg einer weitgehend unproblematischen Berichtigung nach § 153 AO beschritten werden kann, wenn die Stadt über ein angemessenes und wirksames Internes Kontrollsystem für Steuern verfügt.

Die unterlassene Einrichtung eines Internen Kontrollsystem für Steuern wäre steuerstrafrechtlich zwar irrelevant, gleichwohl kann das Unterlassen der vorgeschlagenen Maßnahmen in der Kommunikation mit der Finanzverwaltung zu erheblichen Problemstellungen führen. Dies deshalb, weil die Tatbestände einer steuerlich weitgehend unproblematischen Berichtigung von Steuererklärungen nach § 153 Abgabenordnung, der leichtfertigen Steuerverkürzung nach § 378 Abgabenordnung und der Steuerhinterziehung nach § 370 Abgabenordnung praktisch fließend sind. Ohne die vorgeschlagene Neuausrichtung der Stadtkämmerei HA I/4 würde es bei jedem Anlass für eine Berichtigung von städtischen Steuererklärungen im praktischen Befund, um auch nur annähernd eine vergleichbare strafbefreiende Wirkung zu erzielen, notwendig werden, eine steuerliche Selbstanzeige gemäß §§ 371, 378 Abs. 3 Abgabenordnung zu erstellen.

Der Weg über eine steuerliche Selbstanzeige ist für die Stadt jedoch schon aus grundsätzlichen Erwägungen heraus vollkommen ungeeignet. Eine Selbstanzeige wirkt zum Einen nur noch dann strafbefreiend, wenn alle steuerrelevanten Sachverhalte vollständig offengelegt werden und je nach Höhe des hinterzogenen Steuerbetrages auch noch ein Zuschlag bezahlt wird und zum Anderen eröffnet die Staatsanwaltschaft nach Eingang einer Selbstanzeige regelmäßig ein Ermittlungsverfahren gegen den Steuerpflichtigen bzw. dem gesetzlichen Vertreter und prüft erst dann, ob die Voraussetzungen einer strafbefreienden Selbstanzeige gegeben sind. Bereits die Eröffnung eines derartigen Ermittlungsverfahren kann zumindest zu erheblichen Reputationsschäden der Stadt sowie ihrer gesetzlichen Vertreter führen.

6. zusätzlicher Büroraumbedarf

6.1 Bedarf an zusätzlichen Arbeitsplätzen:

Bedarf in qm: 125

6.2 Begründung/Berechnung:

Die Ausfüllhinweise zum Formblatt verweisen auf die Ausführungen des Kommunalreferates im Schreiben an die Referate vom 21.09.2017.