

Titel der Drucksache:

Einführung eines Tax Compliance Management Systems (TCMS)

Drucksache

1287/25

Stadtrat

Entscheidungsvorlage

öffentlich

Beratungsfolge	Datum	Behandlung	Zuständigkeit
Dienstberatung OB	05.06.2025	nicht öffentlich	Vorberatung
Ausschuss für Finanzen, Liegenschaften, Rechnungsprüfung und Vergaben	18.06.2025	öffentlich	Vorberatung
Stadtrat	25.06.2025	öffentlich	Entscheidung

Beschlussvorschlag

01

Die Landeshauptstadt Erfurt implementiert zur Sicherstellung und Erfüllung der kommunalen steuerlichen Anforderungen und Pflichten ein Tax Compliance Management System (TCMS).

02

Die Stadtverwaltung hat ab 2026 einmal jährlich im Ausschuss für Finanzen, Liegenschaften, Rechnungsprüfung und Vergaben einen Bericht zum Tax Compliance Management System vorzulegen.

05.06.2025, gez. A. Horn

Datum, Unterschrift

Nachhaltigkeitscontrolling <input checked="" type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Ja, siehe Anlage	Demografisches Controlling <input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Ja, siehe Anlage			
Finanzielle Auswirkungen <input checked="" type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Ja →	Nutzen/Einsparung <input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Ja, siehe Sachverhalt			
↓	Personal- und Sachkosten (in EUR) / Personalkosteneinsparung (in VbE)			
Deckung im Haushalt <input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Ja	Gesamtkosten EUR			
↓				
	2025	2026	2027	2028
Verwaltungshaushalt Einnahmen	EUR	EUR	EUR	EUR
Verwaltungshaushalt Ausgaben	EUR	EUR	EUR	EUR
Vermögenshaushalt Einnahmen	EUR	EUR	EUR	EUR
Vermögenshaushalt Ausgaben	EUR	EUR	EUR	EUR
<input type="checkbox"/> Deckung siehe Entscheidungsvorschlag				

Fristwahrung

Ja Nein

Anlagenverzeichnis

Anlage 1 - Tax Compliance in Kommunen, Dt. Städtetag 24.04.2017

Anlage 2 - Aufbau eines TCMS laut IDW PS 980

Sachverhalt

Die Landeshauptstadt Erfurt als Körperschaft des öffentlichen Rechts unterliegt mit verschiedensten Tätigkeiten steuerlichen Verpflichtungen gegenüber den Finanzbehörden.

Eine Steuerpflicht der Stadt besteht derzeit u.a. in Bezug auf folgende Steuerarten:

- Umsatzsteuer (Besteuerung des umsatzsteuerlichen Unternehmensbereichs sowie land- und forstwirtschaftlicher Tätigkeiten; Auslandssachverhalte)
- Körperschaftsteuer/ Gewerbesteuer/ Solidaritätszuschlag (Besteuerung der Gewinne der Betriebe gewerblicher Art der Stadt; Feststellung des steuerlichen Einlagenkontos)
- Einkommensteuer (Steuerabzug nach § 50 a EStG, §§ 48 bis 48 d EStG bei Bauleistungen; Kapitalertragsteuer für Betriebe gewerblicher Art nach § 20 Abs. 1 Nr. 10 b EStG)
- Lohnsteuer (Erfüllung der Arbeitgeberpflichten; Besteuerung von Arbeitseinkommen, Sachbezügen und geldwerter Vorteile)
- Grunderwerbsteuer (Besteuerung des Erwerbs von Grundstücken) usw.

Durch den speziellen Verwaltungsaufbau (Dezentralität) und die rechtlich unscharfen Abgrenzungsregelungen zwischen steuerpflichtigen, steuerfreien und nicht steuerbaren Betätigungen der öffentlichen Hand können in der Praxis Fehler in den Steuererklärungen nicht ausgeschlossen werden. Dazu kommt eine immer vielschichtig werdende gesetzliche

Ausgestaltung der Besteuerung und Rechtsprechung.

Die aktuelle Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand (§ 2b UStG) und auch die anwachsenden Pflichten zur elektronischen Datenübermittlung (Mitteilungsverordnung, Kassensicherungsverordnung usw.) verschärfen diese Problemlage nochmals.

Der Umfang der kommunalen Steuerpflichten hat ein Ausmaß und eine Komplexität erreicht, die den Aufbau eines umfassenden Managementsystems zur Erfüllung der Anforderungen sowie zur Bewältigung verbleibender Risiken unbedingt erfordern.

Zur Sicherstellung einer korrekten Steuererklärungspraxis implementiert die Landeshauptstadt Erfurt daher ein **innerbetriebliches Kontrollsystem (Tax Compliance Management System – TCMS)**.

Unter dem Begriff „Compliance“ ist die Einhaltung gesetzlicher Bestimmungen sowie unternehmensinterner Richtlinien zu verstehen. Der Begriff „Tax“ schließt sämtliche Steuern, steuerlichen Nebenleistungen wie Verspätungszuschläge oder Zinsen ein.

Ein TCMS umfasst alle technischen sowie organisatorischen Maßnahmen und Kontrollen, mit denen gewährleistet werden soll, dass die Steuergesetze durch die Landeshauptstadt Erfurt eingehalten werden. Die Leitungsebenen und die Beamten sowie die Angestellten (im Folgenden die Beschäftigten) der Landeshauptstadt Erfurt, welche mit steuerlichen Themen befasst sind, haben sich steuerlich regelkonform zu verhalten und wirken aktiv mit, um Regelverstöße zu verhindern und etwaige Fehler zu korrigieren. Die Verwaltungsspitze hat dies durch geeignete organisatorische Maßnahmen sicherzustellen.

Im Hinblick auf das komplexe Regelwerk der Besteuerung der juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie die in den letzten Jahren durch den Gesetzgeber, die Rechtsprechung bzw. die Finanzverwaltung vorgenommenen Veränderungen steuerlicher Rahmenbedingungen ist allgemein festzustellen, dass es für die handelnden Beschäftigten in der Praxis zunehmend schwieriger wird:

- die zutreffende steuerliche Behandlung zu erkennen und rechtssicher umzusetzen,
- den Austausch aller relevanten Informationen zwischen den agierenden Personen sicherzustellen und
- Steuerrisiken zu erkennen sowie im Kontext zwischen Haftungsvermeidung und Steueroptimierung zu managen.

Im Sinne eines TCMS sind dazu die notwendigen Organisationsstrukturen, Rollen, Verantwortlichkeiten, Zuständigkeiten sowie ablauforganisatorische Vorgaben in klarer, eindeutiger, lückenloser und überschneidungsfreier Weise zu schaffen.

Es ist vorgesehen, die Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltung im Rahmen einer TCMS-Richtlinie zu regeln. Konkretisiert wird diese durch die bereits in Kraft gesetzte Dienstanweisung 2.39 zur Erfüllung steuerlicher Pflichten der Landeshauptstadt Erfurt als Steuerschuldnerin und dem Steuerhandbuch.

Der Umgang mit steuerlichen Sachverhalten sowie die dazugehörigen verantwortlichen Entscheidungsprozesse erfordern regelmäßig eine enge Zusammenarbeit zwischen allen Fachbereichen einschließlich der Eigenbetriebe. Ein TCMS betrifft daher die gesamte Verwaltung der Landeshauptstadt Erfurt. Durch die Regelungen eines TCMS könnten somit auch in den Fachämtern organisatorische und personelle Veränderungen, Änderungen in Prozessabläufen oder

neue Prozesse erforderlich werden.

Leitbild für ein TCMS

Integrität und Regeltreue in Bezug auf die geltenden Steuergesetze sind der Landeshauptstadt Erfurt wichtig und werden vom Oberbürgermeister mit Nachdruck gefordert und gefördert. Dazu wird die zu erstellende TCMS Richtlinie eine Tax Compliance – Kultur wie folgt beschreiben:

- Die Tax Compliance-Kultur ist Teil der grundsätzlichen Kultur der vollständigen Einhaltung von Gesetzen und Regeln, bezogen auf die steuerlichen Pflichten. Tax Compliance im Sinne dieser Richtlinie bedeutet die Einhaltung aller von der Landeshauptstadt Erfurt und deren Beschäftigten zu beachtenden Gesetze, Verordnungen, Satzungen, Verwaltungsvorschriften, vergleichbare Regelwerke, Verträge und interne Regelungen.
- Der Oberbürgermeister ist als gesetzlicher Vertreter für die Einhaltung aller steuerlichen Pflichten in der Landeshauptstadt Erfurt verantwortlich. Sämtliche Organisationseinheiten haben im Rahmen ihrer Ressourcenverantwortung entsprechend mitzuwirken.
- Die Landeshauptstadt Erfurt ist sich dieser Verantwortung bewusst und kommuniziert dies nach innen und außen. Entsprechend wird ein System eingerichtet, um die vollumfängliche Erfüllung der steuerlichen Pflichten sicherzustellen. Die TCMS Richtlinie dokumentiert die Bestandteile des Gesamtsystems TCMS.
- Steuerliche Themen (wie zum Beispiel die Umsetzung des § 2b UStG) geht die Landeshauptstadt Erfurt aktiv an und setzt diese vollumfänglich in der Organisation um. Hierzu wird der Informationsfluss mit den Ämtern, nachgeordneten Einrichtungen, Eigenbetrieben und Beschäftigten sichergestellt, Mitzeichnungs- und Vorlagepflichten bestimmt, risikoorientierte Kontrollen eingerichtet und die Abläufe sowie Prozesse dokumentiert.
- Die Landeshauptstadt Erfurt mit dem gesetzlichen Vertreter und den Führungskräften sind sich ihrer Vorbildfunktion für die Beschäftigten und Dienstleistenden hinsichtlich der Erfüllung steuerlicher Pflichten bewusst und nehmen diese aktiv an.

Strafrechtliche Risiken

Mit einem klaren Bekenntnis der Verwaltungsspitze zum Aufbau eines TCMS geht auch die Entscheidung einher, die Einhaltung der steuerrechtlichen Verpflichtungen noch besser zu gewährleisten und auf allen Ebenen der Stadtverwaltung zu verankern bzw. zu erfüllen. Die Sicherstellung eines steuerlich regelkonformen Verhaltens und die Verhinderung von Regelverstößen dient dabei nicht zuletzt auch der Vermeidung bzw. Begrenzung von finanziellen und steuerstrafrechtlichen Risiken für die Landeshauptstadt, für ihre gesetzlichen Vertreter und ggf. für die Beschäftigten.

Tz. 2.6 Satz 6 des Anwendungserlasses zur Abgabenordnung (AEAO) zu § 153 Abgabenordnung (AO) führt dazu aus:

„Hat der Steuerpflichtige ein innerbetriebliches Kontrollsystem eingerichtet (IKS), das der Erfüllung der steuerlichen Pflichten dient, kann dies ggf. ein Indiz darstellen, das gegen das Vorliegen eines Vorsatzes oder der Leichtfertigkeit sprechen kann, jedoch befreit dies nicht von einer Prüfung des jeweiligen Einzelfalls.“

Dies erfordert regelmäßig einen Nachweis, dass eine geeignete Organisation und innerbetriebliche Maßnahmen vorhanden sind, die eine ordnungsgemäße steuerliche Behandlung sicherstellen und es sich bei erkannten Fehlern um bloße Arbeitsfehler handelt.

Ein wirksames und funktionierendes TCMS unterstützt daher, Schaden von der Stadt abzuwenden und schützt gleichzeitig die handelnden Personen. Insbesondere die Verwaltungsspitze kann sich von der persönlichen Haftung aus einem vorwerfbaren Organisationsverschulden entlasten.

Notwendigkeit der Einrichtung eines TCMS

Zur Einrichtung eines TCMS gibt es folgende Empfehlungen:

1.) Empfehlung des Deutschen Städtetages (siehe Anlage 1)

Der Deutsche Städtetag empfiehlt, mit der Einführung eines TCMS möglichst kurzfristig zu beginnen und das Projekt zügig voranzutreiben. Dies auch deshalb, weil eine Umsetzung nur in einem mittel- bis längerfristig angelegten Prozess möglich sein wird.

2.) Empfehlung des Rechnungsprüfungsamts der Landeshauptstadt Erfurt

Auch das RPA sieht in seinem Schlussbericht zum Jahresabschluss 2019 die Einrichtung eines umfassenden TCMS als geboten an:

„Um Verstößen gegen Steuergesetze und den damit verbundenen strafrechtlichen Risiken sowie der Gefahr einer persönlichen Haftung zu begegnen, kommt einem internen Kontrollsystem für Steuern (sog. Tax Compliance Management System – TCMS) besondere Bedeutung zu. Die Landeshauptstadt Erfurt muss die notwendigen Strukturen, Dokumentationen und Überwachungen schaffen, die es den verantwortlich handelnden Personen ermöglichen, ihren Pflichten nachzukommen.“

3.) Empfehlung des Instituts der Wirtschaftsprüfer in Deutschland (IDW) (siehe Anlage 2)

In Anlehnung an den PS 980 des Instituts der Wirtschaftsprüfer in Deutschland (IDW) sind folgende, speziell auf den Bereich Steuern zugeschnittene sieben Bausteine für ein TCMS erforderlich:

- Grundsätze: Leitlinien, Festlegung von Grundeinstellungen und erwarteten Verhaltensweisen, Steuerrichtlinien, Steuerstrategie, Leitbild, Verhaltenskodex
- Ziele: Festlegung von Regeln für die Beurteilung von TC-Risiken
- Organisation: Regelung der Rollen und Verantwortlichkeiten, Organisationshandbuch Steuern
- Risiken: systematische Risikoerkennung und Risikobewertung differenziert nach Steuerarten
- Programm: präventive sowie detektivische Maßnahmen um Verstöße zu vermeiden, Richtlinien, Checklisten, Schulungen, Vertretungs- und Unterschriftbefugnisse, anlassbezogene und stichprobenartige Kontrollen, Dokumentationen
- Kommunikation: Berichte, Arbeitsanweisungen, Newsletter, Organisations- und Steuerrichtlinien

- Überwachung und Verbesserung: interne und externe Prüfungen, interne Revision, Wahrnehmung notwendiger Schulungs- und Fortbildungsmaßnahmen, externe Dienstleister.

Konkrete Vorgaben zur Ausgestaltung eines innerbetrieblichen Kontrollsystems für Steuern gibt es von den Finanzbehörden nicht.

Projektauftrag

Entsprechend des internen Projektauftrages zur Umsetzung des § 2b UStG (DS 1065/22) ist die Implementierung eines TCMS als ein Projektbaustein vorgesehen.

Verschiedene vorbereitende Maßnahmen wurden im Kontext mit der Umsetzung der steuerlichen Anforderungen des § 2b UStG bereits vollzogen.

Im Wesentlichen sind dies:

- Erlass der Dienstanweisung 2.38 Erfüllung steuerlicher Pflichten der Landeshauptstadt Erfurt im Geschäftsverkehr mit ausländischen Partnern,
- Erlass der Dienstanweisung 2.39 zur Erfüllung steuerlicher Pflichten der Landeshauptstadt Erfurt als Steuerschuldnerin mit Bereitstellung eines Steuerhandbuches,
- Anpassungen von Erhebungsgrundlagen (Satzungen, Ordnungen),
- Personelle Verstärkung im Bereich der internen Steuerberatung,
- Durchführung der Einnahmeverfahren und Vorsteuerprüfungen in den Fachämtern und Erstellung von amtsbezogenen Steuerdokumentationen,
- haushalterische Umstellung zur Abbildung der Steuerpflichten und
- Schulungen der Beschäftigten.

Da der Prozess der Einführung eines TCMS, wie bereits ausgeführt, alle Bereiche der Verwaltung umfasst und über die Aufgabenstellungen der Umsetzung § 2b UStG hinausgeht, ist vorgesehen, die Einführung des TCMS in ein eigenes neues Verwaltungs-Projekt zu überführen. Im Rahmen der Projektstruktur sind die entsprechenden Themenschwerpunkte und Meilensteine zu definieren, zeitlich zu fixieren und die Aufgaben kurz- und mittelfristig zu implementieren.

Die vorliegende Drucksache dient weiterhin der Festlegung aus dem Ausschuss für Finanzen, Liegenschaften, Rechnungsprüfung und Vergaben vom 26.März laut DS 0929/25. Gemäß Festlegung bat der Ausschuss hier bis zum Ende des 3. Quartals 2025 einen Grundsatzbeschluss zur Einrichtung des TVMS vorzubereiten und dem Stadtrat vorzulegen.

Gemäß Beschlusspunkt 02 wird zudem eine jährliche Berichterstattung an den Ausschuss für Finanzen, Liegenschaften, Rechnungsprüfung und Vergaben zum Stand TCMS festgeschrieben.