

für die Verbandsgemeinde Bad Ems-Nassau

AZ:

30 DS 1/ 0608

Sachbearbeiter: Frau Meike / Frau Hensel

VORLAGE

Gremium	Status	Datum
Hauptausschuss VGBEN	öffentlich	09.03.2023
Verbandsgemeinderat Bad Ems-Nassau	öffentlich	23.03.2023

Einführung eines internen Organisations- und Kontrollsystems zur Erfüllung der (neuen) steuerlichen Pflichten

Sachverhalt:

Hintergrund und Anlass

Zum 1. Januar 2017 wurde mit Einführung des neuen § 2b UStG die Rechtsgrundlagen für die Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand grundlegend neu geregelt und mit optionalen Übergangsfristen bis Ende 2024 versehen. Hintergrund waren die Anforderungen aus dem einheitlichen europäischen Mehrwertsteuersystem. Unsere Verbandsgemeinde einschließlich der Stadt-/Ortsgemeinden haben mit der sog. Optionserklärung die Übergangsfristen in Anspruch genommen, so dass bis Ende 2024 noch nach altem Recht verfahren wird.

Ab dem Veranlagungsjahr 2025 ist **zwingend** nach neuem Recht § 2b UStG zu verfahren.

Mit der Änderung findet ein grundlegender Paradigmenwechsel der für die Geltung des Umsatzsteuerrechts maßgeblichen Einstufung als **Unternehmer** statt.

- Bisher war eine juristische Person des öffentlichen Rechts nur dann Unternehmer, soweit ein BgA¹ im Sinne des Körperschaftssteuergesetzes vorlag (Gewinnerzielung, Umsatz über 45.000 Euro pro Jahr). Für alle übrigen Tätigkeiten war die jPöR² kein Unternehmer, daher auch keine Relevanz der Umsatzsteuer.

Nach neuem Recht verhält es sich umgekehrt: Eine jPöR gilt grundsätzlich als Unternehmer, nur in bestimmten Ausnahmefällen nicht mehr. Diese Ausnahmefälle sind insbesondere die Ausübung öffentlicher Gewalt (insbesondere hoheitliche Aufgaben), Tätigkeiten unter einer Bagatellgrenze sowie der Leistungsaustausch mit

¹ BgA = Betrieb gewerblicher Art

² jPöR = juristische Person des öffentlichen Rechts

anderen jPöR (z. B. interkommunale Kooperation, aber auch mit dem Land oder mit Kirchen), jedoch nur unter bestimmten Voraussetzungen. Diese Änderungen führen u. a. dazu, dass

- insbesondere Tätigkeiten im Bereich der sog. Vermögensverwaltung (bisher keine Umsatzsteuer) neu zu prüfen sind;
- sämtliche Leistungsaustausche auf Basis privatrechtlicher Verträge grundsätzlich immer der Umsatzsteuer unterliegen;
- letztlich alle Leistungsaustausche mit anderen jPöR steuerlich nach den neuen Regelungen neu zu überprüfen und zu bewerten sind.

Unverändert bleiben insbesondere:

- Steuerbefreiungstatbestände nach § 4 UStG (insbesondere Vermietung/Verpachtung, Leistungen im Bildungsbereich und der Jugendhilfe u.a.m.);
- Die Besteuerung der kommunalen Forstbetriebe (Pauschal- oder Regelbesteuerung);
- Die Umsatzbesteuerung kraft Rechtsform (insbesondere kommunale GmbH);
- Die Umsatzbesteuerung der sog. Katalogtätigkeiten (Energie, Wasser, ÖPNV u.a.m.).

Ordnungsgemäße Umsetzung der neuen steuerlichen Pflichten

Die Verwaltung hat bereits seit Anfang 2021 notwendige Vorbereitungen getroffen, um ab 2025 eine ordnungsgemäße Umsetzung der neuen umsatzsteuerlichen Pflichten sicherstellen zu können.

Die Verwaltung strebt, künftig auch die ordnungsgemäße Umsetzung der neuen umsatzsteuerlichen Pflichten soweit wie möglich sicherzustellen. Dazu will und wird sie die notwendigen organisatorischen und personellen Voraussetzungen schaffen. Ziel ist es, Erklärungsfristen fristgerecht einzuhalten und ggf. auftretende Fehler aufzuspüren, zu korrigieren und künftig zu vermeiden. Dazu fühlen wir uns als öffentliche Hand und nicht zuletzt in unserer Vorbildfunktion für unsere Bürger auch verpflichtet. Nicht zuletzt liegt die ordnungsgemäße Umsetzung in unserem originären eigenen Interesse:

1. Nicht ordnungsgemäße Umsetzung der steuerlichen Erklärungspflichten kommt spätestens im Rahmen einer Außenprüfung (Umsatzsteuer-Sonderprüfung oder Betriebsprüfung) zu Tage. Wurden Steuern nicht oder nicht richtig erklärt, führt dies immer zu Steuernachzahlungen; geschah dies leichtfertig oder fahrlässig, ist – aller Erfahrung nach – schlimmstenfalls mit Strafzahlungen oder strafrechtlichen Konsequenzen zu rechnen. Nach- und Strafzahlungen können zudem u.U. zu erheblichen außerplanmäßigen Haushaltsbelastungen führen.
2. Als Kommunen steht unser Verwaltungshandeln in besonderer Weise im Fokus der öffentlichen Wahrnehmung. Negative Schlagzeilen wegen Steuerstrafsachen würden unsere Reputation und unserem Image schaden. Solche Risiken wollen wir daher minimieren.

3. Das neue Recht enthält auch eine Reihe von neuen Chancen einer steuerlich für uns vorteilhaften Ausgestaltung unserer kommunalen Leistungen und Tätigkeiten. Zu denken ist hier insbesondere an die Potenziale des Vorsteuerabzugs bei Investitionen sowie an die Ausgestaltung interkommunaler Kooperationen. Diese Chancen sollten wir Hinblick auf die (teils) schwierige Lage der kommunalen Haushalte nutzen.

Hierfür gilt es, bis Ende 2024 insbesondere folgende Maßnahmen zu ergreifen:

- Sensibilisierung aller Mitarbeiter der Verwaltung – also nicht nur die Steuerverwaltung;
- Mitwirkung auch des Ehrenamts, insbesondere der Stadt-/Ortsbürgermeister bzw. Beigeordneten, durch aktive Mitteilung geplanter Vorhaben und Verträge an die Verwaltung zum Zweck der – idealerweise vorherigen (!) – steuerlichen Bewertung;
- Etablierung eines lückenlosen Vertragsmanagements;
- Umsetzung der notwendigen Anpassungen der Aufbauorganisation (Stellen, Personen, Funktionen, Aufgaben) wie auch der Ablauforganisation (Dienstabweisungen, Zeichnungsberechtigungen u.a.m.).

Zur Umsetzung beabsichtigt die Verwaltung ein internes Kontrollsystem einzuführen. Dieses bezeichnet die Summe aller stattfindenden Kontrollen mit dem Ziel, die korrekte Umsetzung der für die Verwaltung geltenden Regelungen zu überprüfen. Bezüglich der Umsatzsteuer wären dies z. B. die Verprobungen und Stichproben, die jeweils vor Abgabe einer Umsatzsteuervoranmeldung durchgeführt werden, sowie die Kontrolle der Eingangsrechnungen auf Vollständigkeit der geforderten Angaben. Es setzt sich aus systematisch gestalteten technischen und organisatorischen Regeln des methodischen Steuerns und von Kontrollen zusammen. Dazu gehören beispielsweise Transparenz der Entscheidungen, das Vier-Augen-Prinzip, die Trennung bestimmter Funktionen (z. B. Einkauf und Buchhaltung).

Es bietet sich an, ein solches Instrument nicht nur für die Umsatzsteuer, sondern gleichermaßen für alle übrigen relevanten Steuerarten einzusetzen, wie insbesondere Körperschaftssteuer, Lohn-/Einkommenssteuer (einschl. geldwerte Vorteile, Dienstwagennutzung, usw.), Kapitalertragssteuer und Energie-/Stromsteuer.

Das interne Kontrollsystem dient der rechtlichen Absicherung des Verwaltungshandelns: Nach § 153 AO ist ein solches innerbetriebliches Kontrollsystem zumindest ein Indiz gegen den Vorwurf der Leichtfertigkeit oder des Vorsatzes der Steuerverkürzung bzw. –hinterziehung.

Beschlussvorschlag:

Der Verbandsgemeinderat unterstützt ausdrücklich das Ziel, die neuen Regelungen zur Umsatzsteuer, genauso wie alle anderen Steuersachen, verwaltungsseitig ordnungsgemäß und vorbildlich zu bearbeiten und dazu die notwendigen internen Kontrollsysteme einzuführen. Damit soll insbesondere erreicht werden, dass

1. **außerplanmäßige Haushaltsbelastungen durch Steuernachzahlungen oder Strafzahlungen für fahrlässig hinterzogene Steuern wie auch**

2. Reputations- und Imageschäden gegenüber unseren Bürgern, der Öffentlichkeit allgemein, der Finanzverwaltung vermieden werden,
3. Chancen durch Nutzung der zulässigen steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten im Hinblick auf die Vorsteuer bzw. allgemein: auf Steuererstattungsansprüche genutzt werden (Aktive Steuergestaltung) und
4. Strafverfahren gegen Bürgermeister oder andere Funktionsträger vermieden werden.

Dazu soll das Ziel einer ordnungsgemäßen und vorbildlichen Bearbeitung in Steuersachen klar artikuliert und z. B. in einem entsprechenden Leitbild, das von allen Mitarbeitern mitgetragen wird, dokumentiert werden. Die Risikofelder sollen klar analysiert und darauf aufbauend – soweit notwendig – geeignete organisatorische Maßnahmen zur Minimierung der Risiken ergriffen werden.

Die Stadt-/Ortsbürgermeister und ihre Beigeordneten werden gebeten, die Verbandsgemeindeverwaltung über alle potenziell steuerrelevanten Sachverhalte frühzeitig vor Abschluss der Verträge zu informieren. Dies betrifft insbesondere alle Verträge mit der Stadt-/Ortsgemeinde als Vertragspartner – auch solche, die nicht schriftlich vereinbart sind. Bereits abgeschlossene Verträge sollen – soweit noch nicht geschehen – vollständig der Verwaltung zur steuerlichen Neubewertung und ggf. Erarbeitung von Vorschlägen zur Vertragsanpassung zur Verfügung gestellt werden.

Uwe Bruchhäuser
Bürgermeister