

Beschlussvorlage

EG Stadt Tangerhütte
Bürgermeister

Vorlage Nr.: BV 221/2020

öffentlich

Amt/Geschäftszeichen: Amt für Verwaltungssteuerung	Datum: 12.02.2020
Bearbeiter: Kathleen Altmann	Wahlperiode 2019 - 2024

Beratungsfolge	Termin	Abstimmung	Ja Nein Enthaltung
Haupt-, Finanz- und Vergabeausschuss	23.03.2020	Sitzung wg. Pandemie nicht stattgefunden	-----
Stadtrat	01.04.2020	Sitzung wg. Pandemie nicht stattgefunden	-----
Haupt-, Finanz- und Vergabeausschuss	07.09.2020	vertagt	-----
Stadtrat	23.09.2020	abgesetzt	-----

Betreff: Einrichtung eines Tax Compliance Systems in der Einheitsgemeinde Stadt Tangerhütte

Beschlussvorschlag:

Der Stadtrat der Einheitsgemeinde Stadt Tangerhütte beschließt zur Einführung eines Tax Compliance Systems in der Einheitsgemeinde Stadt Tangerhütte die notwendige Bereitstellung von Personalressourcen und finanzieller Mittel für das Haushaltsjahr 2021 mit der Option der Verlängerung bis 31.12.2022.

Finanzielle Auswirkungen

Kosten des Vorhabens	Mittel bereits veranschlagt				Deckungsvorschlag (wenn nicht veranschlagt)
	x	Ja		Nein	
	Jahr 2021				
27.000 EUR	Produkt-Konto:				
ggf. Stellungnahme Kämmerei					

Andreas Brohm
Bürgermeister

Siegel

Begründung:

1. Anlass der Beschlussvorlage

Den Themen steuerliches Risikomanagement und Tax Compliance muss auch im Bereich der öffentlichen Hand eine deutlich gestiegene Bedeutung beigemessen werden. Auf den als Anlage beigefügten Bericht des Deutschen Städtetages für die 173. Sitzung des Finanzausschusses des Deutschen Städtetages am 11./12.Mai 2017 mit der dazu gehörigen Anlage „Tax Compliance in Kommunen – Leitfaden des Deutschen Städtetages für die Einführung eines internen Kontrollsystems für Steuern“ wird verwiesen.

Mit vorliegendem Beschluss sollen auf Ebene der Einheitsgemeinde Stadt Tangerhütte erste Schritte zur Einrichtung eines angemessenen und wirksamen innerbetrieblichen Kontrollsystems für Steuern initiiert werden. In dieser Beschlussvorlage werden auch Angaben über Kosten gemacht.

2. Innerbetriebliches Kontrollsystem für Steuern

2.1 Begriffsbestimmung

Die Begriffe innerbetriebliches Kontrollsystem für Steuern (IKS Steuern) und Tax Compliance Management System (TCMS) werden regelmäßig synonym gebraucht. Der Begriff „Compliance“ umschreibt die Pflicht der Leitung eines Unternehmens die Einhaltung gesetzlicher Bestimmungen und unternehmensinterner Regeln, die für das Unternehmen gelten, sicherzustellen. Der Begriff „Tax“ schließt sämtliche Steuern, steuerlichen Nebenleistungen sowie ggf. die Einhaltung zollrechtlicher Vorschriften ein.

Ein IKS Steuern bzw. TCMS umfasst die Summe aller technischen sowie organisatorischen Maßnahmen und Kontrollen in einem Unternehmen, mit denen gewährleistet werden soll, dass die Steuergesetze im Unternehmen eingehalten und die Geschäftsleitung sowie die Mitarbeiter sich rechtmäßig verhalten.

2.2 Steuerpflicht der Einheitsgemeinde Stadt Tangerhütte

Im Bereich der passiven Steuerpflicht steht die Einheitsgemeinde Stadt Tangerhütte als Träger steuerlicher Rechte und Pflichten im Vordergrund. Dies gilt insbesondere in den Fällen, in denen die Einheitsgemeinde nach den Steuergesetzen eine Steuer schuldet, für eine Steuer haftet, eine Steuer für Rechnung eines Dritten einzubehalten und abzuführen, steuerliche Bücher und Aufzeichnungen zu führen oder andere ihr durch die Steuergesetze auferlegte Verpflichtungen zu erfüllen hat.

Eine Steuerpflicht der Einheitsgemeinde besteht insbesondere in Bezug auf folgende Steuerarten:

- Lohnsteuer z.B. Erfüllung der Arbeitgeberpflichten; Besteuerung von Arbeitseinkommen, Sachbezügen und geldwerter Vorteile;
- Umsatzsteuer z.B. Besteuerung des umsatzsteuerlichen Unternehmensbereichs sowie land- und forstwirtschaftlicher Tätigkeiten; Wechsel der Steuerschuldnerschaft; innergemeinschaftliche Erwerbe; umsatzsteuerliche Organschaft;
- Körperschaftsteuer / Gewerbesteuer / Solidaritätszuschlag z.B. Besteuerung der Gewinne der Betriebe gewerblicher Art der Stadt; Feststellung des steuerlichen Einlagenkontos; ertrag-steuerliche Organschaft; • Einkommensteuer z.B. Steuerabzug nach § 50 a EStG bei beschränkt steuerpflichtigen Personen; Steuerabzug nach §§ 48 bis 48 d EStG bei Bauleistungen; Kapitalertragsteuer für Betriebe gewerblicher Art der Stadt; Steuerfreistellungen;
- Stromsteuer z.B. Besteuerung des Verbrauchs von elektrischem Strom;
- Grunderwerbsteuer z.B. Besteuerung des Erwerbs von Grundstücken Im Hinblick auf die Erfüllung der jeweiligen steuerlichen Pflichten ist zumeist weiter zu unterscheiden

in die Abgabe von Steueranmeldungen und Steuererklärungen mit vollständigen und inhaltlich zutreffenden Informationen sowie die pünktliche Entrichtung der Steuerschuld.

2.3 Wesentliche Überlegungen zu dem Aufbau eines IKS Steuern

Die Steuergesetzgebung und deren Auslegung stellen die Rahmenbedingungen für die von der Einheitsgemeinde gegenüber der Finanzverwaltung in den jeweiligen Steuerarten vorzunehmenden Steuerdeklarationen dar. Der Umgang mit steuerlichen Sachverhalten und die dazugehörigen verantwortlichen Entscheidungsprozesse erfordern regelmäßig eine enge Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Fachteams und dem Team Finanzen und Steuern. Beispielsweise werden in den Fachteams, Einzelentscheidungen getroffen, die Auswirkungen auf die zutreffende steuerliche Behandlung der Vorgänge und unmittelbar Einfluss auf die Richtigkeit und Vollständigkeit der kommunalen Steuererklärungen und Steueranmeldungen haben können.

Das Team Finanzen und Steuern nimmt dabei eine zentrale und spezialisierte Rolle bei der Einschätzung besonderer steuerlicher Problemstellungen und steuerlicher Gestaltungen wahr und zudem ist ihr die Aufgabe zugeordnet, die von der Einheitsgemeinde bei der Finanzverwaltung einzureichenden Steuererklärungen und Steueranmeldungen vorzunehmen.

Auf allen Ebenen und von allen Personen der Verwaltung, die mit steuerlichen Themen befasst sind ist ein steuerlich regelkonformes Verhalten sicher zu stellen bzw. müssen diese aktiv werden um Regelverstöße zu verhindern bzw. Fehler zu korrigieren. Um dies auch entsprechend zu ermöglichen gibt es eine ganze Palette von Vorgaben und Unterstützungsangeboten des Teams Finanzen und Steuern an die Fachteams sowie innerhalb der Ämter.

Die jeweils fälligen Steuerbeträge werden zukünftig vom Finanzamt von einem Bankkonto der Einheitsgemeinde abgebucht. Die Aufgabe des steuerlichen Risikomanagements, d.h. z.B. steuerliche Risiken zu identifizieren und den jeweiligen Entscheidungsträgern zu kommunizieren, folgen den Rollen, Verantwortlichkeiten, Zuständigkeiten sowie ablauforganisatorischen Vorgaben und die Einhaltung der steuerlichen Pflichten ist somit ein integraler Bestandteil der kommunalen Gesamtorganisation.

Die Kommunikation zwischen dem Team Finanzen und Steuern und Fachteams ist aufgabenorientiert strukturiert und darauf ausgerichtet, im Zusammenwirken zwischen den Teams ein fristgerechtes Handeln gegenüber den Finanzbehörden zu ermöglichen sowie sicher zu stellen, dass die gesetzlich vorgesehenen steuerlichen Erklärungen der Einheitsgemeinde richtig und vollständig sind.

Für den Fall, dass nachträgliche Fehler erkannt werden bzw. von den Finanzbehörden, z.B. im Rahmen Steueraußenprüfungen andere steuerliche Einwertungen vorgenommen werden, werden regelmäßig auch im Rahmen der noch nicht festsetzungsverjährten Veranlagungszeiträume Berichtigungen von Steuererklärungen vorgenommen.

Im Hinblick auf das komplexe Regelwerk der Besteuerung der juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie die in letzten Jahren durch den Gesetzgeber, der Rechtsprechung bzw. der Finanzverwaltung vorgenommenen Veränderungen der steuerlichen Rahmenbedingungen ist ganz allgemein festzustellen, dass es für die handelnden Personen in der Praxis nicht immer leicht ist:

- die zutreffende steuerliche Behandlung zu erkennen und rechtssicher umzusetzen,
- eine rechtlich bindende Abstimmung mit der Finanzverwaltung herbei zu führen,
- systematische Ansätze zu verändern,
- den Austausch aller relevanten Informationen zwischen den agierenden Personen sicher zu stellen,
- Steuerrisiken im Spannungsfeld zwischen Haftungsvermeidung und

Steueroptimierung zu managen.

Aber nicht nur in Bezug auf das steuerliche Regelwerk können Veränderungen der steuerlichen Einwertung hervorgerufen werden, sondern die alltägliche Bedeutung von steuerrechtlichen Fragestellungen wird auch durch die Vielzahl der wirtschaftlichen Sachverhalte bei der Einheitsgemeinde geprägt. Auch die daraus resultierende thematische Vielfalt kann Einfluss auf die steuerrechtlichen Anforderungen bzw. Behandlung von Sachverhalten nach sich ziehen.

Im Sinne eines modernen und zukunftsfähigen internen Kontrollsystems für Steuern sind die dazu notwendigen Organisations- und Strukturentscheidungen, Rollen, Verantwortlichkeiten, Zuständigkeiten sowie ablauforganisatorischer Vorgaben in klarer, eindeutiger, lückenloser und überschneidungsfreier Weise zu regeln.

Zunehmende strafrechtliche Risiken Steuerliche Pflichten nicht zu beachten kann empfindliche Rechtsfolgen nach sich ziehen. Dies gilt insbesondere für die Steuerstraftat Steuerhinterziehung (§ 370 AO) sowie die Steuerordnungswidrigkeiten leichtfertige Steuerverkürzung (§ 378 AO) und Steuergefährdung (§ 379 AO).

Wegen Steuerhinterziehung macht sich strafbar, wer z.B. gegenüber den Finanzbehörden über steuerlich erhebliche Tatsachen unrichtige oder unvollständige Angaben macht oder die Finanzbehörden pflichtwidrig über steuerlich erhebliche Tatsachen in Unkenntnis setzt. Weitere Voraussetzung ist, dass hierdurch Steuern verkürzt werden oder der Täter für sich oder einen anderen einen nicht gerechtfertigten Steuervorteil erlangt. Eine Steuerverkürzung liegt z.B. vor, wenn Steuern gar nicht, zu niedrig oder zu spät festgesetzt werden. Eine Steuerhinterziehung kann durch aktives Tun oder ein pflichtwidriges Unterlassen begangen werden. Für diesen Straftatbestand ist Vorsatz erforderlich. Vorsatz kann nach Einschätzung der Gerichte aber bereits vorliegen, wenn der Täter es zumindest für möglich hält, dass seine Angaben unrichtig sind und es zu einer Steuerverkürzung kommen kann. Im Übrigen führt das steuerstrafrechtliche Kompensationsverbot (§ 370 Abs. 4 Satz 3 AO) dazu, dass bestimmte steuermindernde Umstände den strafrechtlichen Steuerschaden nicht verringern. Eine leichtfertige Steuerverkürzung liegt z.B. vor, wenn der Täter den objektiven Tatbestand einer Steuerhinterziehung erfüllt, hierbei jedoch nicht vorsätzlich, sondern lediglich leichtfertig handelt. Eine Steuergefährdung liegt schließlich vor, wenn jemand vorsätzlich oder leichtfertig z.B. unrichtige Belege ausstellt oder aufzeichnungspflichtige Geschäftsvorfälle nicht oder falsch verbucht oder verbuchen lässt und es dadurch ermöglicht wird, Steuern zu verkürzen oder nicht gerechtfertigte Steuervorteile zu erlangen.

Neben den für die jeweils handelnden Personen drohenden persönlichen Rechtsfolgen (Freiheitsstrafen sowie Geldstrafen) sieht das Gesetz in § 30 Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG) auch die Möglichkeit vor, eine sog. Unternehmensbuße gegen die juristische Person festzusetzen, die durch die Tat bereichert wurde bzw. bereichert werden sollte.

Hat ein Steuerpflichtiger eine Steuerhinterziehung begangen, die noch nicht entdeckt wurde, bietet § 371 AO die Möglichkeit eine Selbstanzeige zu erstatten, um so ggf. einer Strafe zu entgehen.

Erkennt ein Steuerpflichtiger nachträglich, dass eine von ihm abgegebene oder für ihn abgegebene Erklärung falsch oder unvollständig ist, muss er dies unverzüglich anzeigen und die erforderliche Richtigstellung vornehmen. Es ist dabei nicht ausgeschlossen, dass die Finanzverwaltung die Berichtigung einer Steuererklärung zum Anlass nimmt und steuerstrafrechtliche Ermittlungen einleitet. Eine strafbefreiende Wirkung einer Berichtigung von Steuererklärungen nach § 153 AO kann insoweit nicht geltend gemacht werden.

Um auch zukünftig noch Berichtigungen von Steuererklärungen vornehmen zu können ist es notwendig mithilfe eines angemessenen und wirksamen IKS Steuern zum einem steuerliche Risiken zu minimieren und zum anderen die jeweils mit steuerlichen Themen betrauten Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Einheitsgemeinde bestmöglich vor den genannten steuerstrafrechtlichen Risiken zu sichern.

Vom Deutschen Städtetag wurde für die Einführung und den Aufbau eines internen Kontrollsystems für Steuern der als Anlage beigefügte Leitfaden erarbeitet. Der Deutsche Städtetag empfiehlt mit der Einführung eines Tax Compliance Management Systems 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. Der Leitfaden soll als Grundlage für weitere Fachdiskussionen, Erörterung mit der Finanzverwaltung und möglicher Prüfungs- und Zertifizierungsinstanzen dienen. Ungeachtet dessen wird aber auch empfohlen bereits jetzt die Entwicklung eines auf die örtlichen Verhältnisse hin zugeschnittenen TCMS-Projektes zu beginnen.

3. Notwendige Arbeiten

Da nicht feststeht wann ein internes Kontrollsystem für Steuern als regelkonform einzustufen ist, ist es Aufgabe der Verwaltung der Einheitsgemeinde ein angemessenes und wirksames IKS für Steuern zu konzipieren und in der Praxis mit Leben zu füllen. Um die vom BMF gelassene Lücke zu füllen, ist insbesondere der IDW-Praxishinweis 1/2016 „Ausgestaltung und Prüfung eines Tax Compliance Management Systems gemäß IDW PS 980“, endgültig verabschiedet am 31.05.2017, für die künftige Ausgestaltung des IKS sowie der Leitfaden des Deutschen Städtetags heranzuziehen.

3.1 Einteilung in Projektphasen

Das Vorgehen zum Aufbau eines IKS Steuern auf Ebene der Einheitsgemeinde ist grob in folgende Projektphasen einzuteilen:

Projektphase 1

- Erfassung Status Quo und Festlegung des Handlungsbedarfes
- Sensibilisierung der Entscheidungsträger
- Erfassung und Analyse der Compliance-Ist-Situation in den wesentlichen steuerlichen Kernprozessen sowie der vorhandenen Organisation der Steuerfunktionen unter Berücksichtigung der spezifischen steuerlichen Anforderungen der Stadt München und der aktuell gültigen Maßstäbe für IKS
- Dokumentation der bestehenden steuerlichen Prozesse und Kontrollmechanismen der Stadt München • Analyse und Identifizierung möglicher Risiken • Identifizierung des Handlungsbedarfes und erste Priorisierung von Umsetzungslösungen

Projektphase 2:

- Entwicklung konkreter Anpassungslösungen und gezielte Umsetzung von ersten risikomindernden Maßnahmen
- Ableitung von risikomindernden Maßnahmen
- Entwicklung und Dokumentation in einer Risiko-Kontroll-Matrix

Projektphase 3:

- Entwicklung von steuerlichen Soll-Prozessen
- Erstellung von TCMS-Richtlinien
- Erstellung von Arbeitsanweisungen
- Optimierung steuerlicher Kernprozesse

Projektphase 4:

- Umsetzung der definierten Maßnahmen
- Überwachungskonzept
- Festlegung von Berichtspflichten
- Kommunikation
- Schulungskonzept

4. Mitwirkung und Kommunikation

Die Verantwortlichkeit für Steuern bei der Einheitsgemeinde gliedert sich grundsätzlich

zwischen den jeweiligen Fachteams, insbesondere den Team Finanzen und Steuern, aller Teams und nachgeordneten Stellen auf. In der ersten Phase des Projekts sind insbesondere alle Teamkoordinatoren und das Team Finanzen und Steuern, sowie die Führungskräfte zu beteiligenden.

5. Ressourcenbedarf

Bezüglich des Personalbedarfs für den Aufbau eines IKS Steuern kann nicht auf praktische Erfahrungswerte zurückgegriffen werden. Das Projekt ist bereits begonnen und die aktuelle Aufgabenstellung liegt in der fachlichen Erarbeitung der Themen. Dazu sind 10 Kollegen angehalten im Rahmen der Möglichkeit homeoffice bis zum 30.10.2020 sich im Selbststudium alle relevanten Sachverhalte zu erarbeiten und vorhandenen Klärungsbedarf zu identifizieren. Eine geplante Schulungsmaßnahme, die extern begleitete ist, musste Corona-bedingt ausfallen. Hierzu werden dann folgend Schulungsmaßnahmen geplant.

Externe fachliche Beratung ist bereits durch das anhängige Steuerstrafverfahren implementiert. Auf diese Beratung wird auch im Rahmen der Einführung eines IKS und TCMS zurückgegriffen.

Finanzielle Mittel müssen für Schulungsmaßnahmen, Dokumentationssystem und vorübergehender Stellenaufwertungen bereitgestellt werden.

6. Kostenplanung

Grundsätzliche sind notwendige Kosten bereits im Haushaltsansatz 2020 ff. enthalten. Es muss mindestens von nachstehenden Kostenpositionen ausgegangen werden:

- a) Schulungskosten 7.000 €
- b) Beratungskosten 10.000 € (zukünftige Folgekosten nicht inkludiert)
- c) Systemkosten 5.000 €
- d) Personalkosten 5.000 € (zeitlich befristet)

Aufgrund fehlender Erfahrungswerte ist eine Kostenschätzung nur schwer abzuleisten. Vorteil der Verwaltung der Einheitsgemeinde ist, dass die Kollegen/innen engagiert und motiviert sich diesem Thema stellen wollen und nicht wie in vielen anderen Verwaltungen üblich auf externe Beraterfirmen zurückgreifen, die ein System der Verwaltung überstülpen, dass letztlich niemand versteht. Der Ansatz der Einheitsgemeinde ist die Selbsterschließung der Sachverhalte unter Zuhilfenahme punktueller Beratung durch ein praktizierenden Steuerberater, um zukünftig das Thema Steuerpflicht flächendeckend im Arbeitsprozess zu implementieren.