

BESCHLUSSVORLAGE V0203/18 öffentlich	Referat	Referat II
	Amt	Amt für steuerliche Angelegenheiten
	Kostenstelle (UA)	0310
	Amtsleiter/in	Leupold-Herrmann, Mirjam
	Telefon	3 05-13 10
	Telefax	3 05-13 19
E-Mail	kaemmerei@ingolstadt.de	
Datum	26.02.2018	

Gremium	Sitzung am	Beschlussqualität	Abstimmungs- ergebnis
Finanz- und Personalausschuss	15.03.2018	Vorberatung	
Stadtrat	20.03.2018	Entscheidung	

Beratungsgegenstand

Einführung eines steuerlichen innerbetrieblichen Kontrollsystems (Tax Compliance Management System)

(Referenten: Herr Fleckinger, Herr Siebendritt)

Antrag:

1. Die Ausführungen zum Erfordernis eines Tax Compliance Management Systems werden zur Kenntnis genommen.
2. Die Verwaltung wird beauftragt, alle bestehenden innerbetrieblichen steuerlichen Regelungen in ein einheitliches und vollumfängliches Tax Compliance Managementsystem einzustellen und fortlaufend der Rechtsentwicklung wie den technischen Standards anzupassen.
3. Zur Ein- und Fortführung des Tax Compliance Management Systems bei der Stadt Ingolstadt wird eine 0,5 Planstelle in BesGr. A 12 geschaffen. Diese kann aufgrund der Dringlichkeit der Thematik unverzüglich besetzt werden.

gez.

Franz Fleckinger
Berufsmäßiger Stadtrat

gez.

Christian Siebendritt
Berufsmäßiger Stadtrat

Anlage 1: Grundelemente eines TCMS

Finanzielle Auswirkungen:

Entstehen Kosten: ja nein

wenn ja,

Einmalige Ausgaben	Mittelverfügbarkeit im laufenden Haushalt	
Jährliche Folgekosten 42.550	<input checked="" type="checkbox"/> im VWH bei HSt: 030100.4* <input type="checkbox"/> im VMH bei HSt:	Euro: 42.550
Objektbezogene Einnahmen (Art und Höhe)	<input type="checkbox"/> Deckungsvorschlag von HSt: von HSt:	Euro:
Zu erwartende Erträge (Art und Höhe)	von HSt:	
	<input type="checkbox"/> Anmeldung zum Haushalt 20	Euro:
<input type="checkbox"/> Die Aufhebung der Haushaltssperre/n in Höhe von _____ Euro für die Haushaltsstelle/n (mit Bezeichnung) ist erforderlich, da die Mittel ansonsten nicht ausreichen.		
<input type="checkbox"/> Die zur Deckung herangezogenen Haushaltsmittel der Haushaltsstelle (mit Bezeichnung) in Höhe von _____ Euro müssen zum Haushalt 20 _____ wieder angemeldet werden.		
<input type="checkbox"/> Die zur Deckung angegebenen Mittel werden für ihren Zweck nicht mehr benötigt.		

Kurzvortrag:

1. Tax Compliance Management System

Einführung

Die Kommunen erbringen im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung eine Vielzahl von Leistungen für die örtliche Gemeinschaft. Zur Erledigung dieser Aufgaben verfügen sie über eine entsprechende Verwaltungsstruktur, die sich nach der jeweiligen Gemeindegröße und dem Aufgabenspektrum ausrichtet. Das breite kommunale Aufgabenspektrum der Gemeinden umfasst auch Leistungen und Sachverhalte mit Steuerrelevanz, aus denen Verpflichtungen als Steuerpflichtiger resultieren. Den Gemeinden obliegt also nicht nur, aufgrund der einschlägigen Bestimmungen, die Berechtigung Steuern zu erheben (z. B. Grund- und Gewerbesteuer), sondern auch die aus steuerrelevanten Leistungen und Sachverhalten entstehenden Steuerverpflichtungen (insbesondere Steuererklärungspflichten) zu erfüllen. Wie jeder andere Steuerpflichtige sind Gemeinden für ihre steuerrelevanten Sachverhalte gesetzlich zur rechtzeitigen, vollständigen und richtigen Abgabe von Steuererklärungen verpflichtet.

Die Steuerverpflichtungen von Kommunen können aus den Bereichen der Umsatz-, Ertrag-, Grunderwerb- und Lohnsteuer resultieren. Vor allem in der Umsatzsteuer sind die Kommunen aufgrund der gesetzlichen Neuordnung der Umsatzbesteuerung von juristischen Per-

sonen des öffentlichen Rechts (§ 2b Umsatzsteuergesetz-UStG) von einer grundlegenden und umfassenden Systemumstellung betroffen, die spätestens ab dem 01.01.2021 greift. Allein durch die Neuregelung in § 2b UStG wird sich der steuerlich relevante Bereich in den Kommunen nochmals erheblich ausweiten. Kommunen stehen aktuell vor der Herausforderung, alle Aufgabenbereiche dahingehend zu analysieren, ob zukünftig umsatzsteuerlich relevante Einnahmen erzielt und vorsteuerabzugsfähige Leistungen bezogen werden (s. a. V0652/16 und V0807/16). Damit steigt das Risiko einer nicht vollständigen Umsatzsteuererklärung.

Die verspätete, fehlerhafte oder unvollständige Einreichung einer Steuererklärung birgt für die steuerpflichtige Kommune erhebliche finanzielle und politische Risiken und kann darüber hinaus strafrechtlich Konsequenzen für Verwaltungsleitung und MitarbeiterInnen nach sich ziehen. Dennoch können objektiv unrichtige Steuererklärungen von kommunalen Verwaltungen nicht ausgeschlossen werden. Die vorrangigen Ursachen hierfür liegen im komplexen und dezentralen Verwaltungsaufbau der Kommunen und in unscharfen Abgrenzungsregelungen zwischen den steuerpflichtigen und den nicht-steuerpflichtigen Tätigkeitsbereichen der öffentlichen Hand. Wird nach Abgabe der Steuererklärung erkannt, dass diese unrichtig oder unvollständig ist, so erfolgt eine Berichtigung nach § 153 Abs. 1 Abgabenordnung (AO). Es ist nicht auszuschließen, dass im Falle einer solchen Berichtigung vom Finanzamt eine straf- bzw. bußgeldrechtliche Vorwerfbarkeit des Erklärenden geprüft wird. Ein Fehler ist straf- bzw. bußgeldrechtlich nur dann vorwerfbar, wenn er vorsätzlich bzw. leichtfertig begangen wurde. Für eine Steuerhinterziehung reicht bereits bedingter Vorsatz aus. Im Anwendungserlass zu § 153 AO vom 23.05.2016 (IV A 3 – S 0324/15/10001, IV A 4 – S 0324/14/10001) weist das Bundesministerium der Finanzen unter Nr. 2.6 darauf hin, dass ein vom Steuerpflichtigen eingerichtetes **innerbetriebliches Kontrollsystem** gegebenenfalls ein Indiz darstellen kann, das – vorbehaltlich einer Einzelfallprüfung – gegen das Vorliegen eines Vorsatzes oder der Leichtigkeit sprechen kann. Folglich empfiehlt es sich dringend auch für Kommunen, ein innerbetriebliches Kontrollsystem, ein sog. Tax Compliance Management System (TCMS), einzuführen.

Definition TCMS

Der Begriff „Tax Compliance“ bezeichnet die Implementierung und Pflege eines Systems zur Sicherstellung der Befolgung steuerlicher Pflichten, also sowohl der zu beachtenden Steuergesetze als auch der untergesetzlichen Regelungen und Aufforderungen der Finanzverwaltung. Materiell umfasst der Begriff die Wertentscheidung der Verwaltungsleitung, **stets alle Steuerpflichten erfüllen zu wollen**. Formell umfasst der Begriff die Gesamtheit organisatorischer Maßnahmen, mit denen die Befolgung des geltenden Rechts tatsächlich sichergestellt wird. Ziel ist dabei die Vermeidung bzw. Begrenzung von finanziellen, politischen und strafrechtlichen Risiken für die Kommune und deren Beschäftigte.

Unter einem kommunalen TCMS sind die auf Grundlage der von den gesetzlichen Vertretern festgelegten Ziele eingeführten Grundsätze und Maßnahmen einer Kommune zu verstehen, die auf die Sicherstellung eines regelkonformen Verhaltens der gesetzlichen Vertreter und der MitarbeiterInnen der Kommune sowie ggfs. von Dritten abzielen, d.h. auf die Einhaltung der Regeln und damit auf die Verhinderung von Regelverstößen.

Die Grundelemente eines TCMS umfassen regelmäßig sieben Elemente (siehe Anlage).

Zielsetzung

Ziel der Verwaltung ist es, mit dem TCMS die vollständige und zeitgerechte Erfüllung steuerlicher Pflichten sicherzustellen, um dadurch persönliche Haftungsrisiken (straf- bzw. bußgeldrechtliche Konsequenzen für die Stadt und deren Beschäftigte) zu minimieren bzw. zu vermeiden und durch die frühzeitige Aufdeckung und Berichtigung von Fehlern entsprechenden Feststellungen der Betriebsprüfung des Finanzamtes vorzubeugen. Durch die Einführung eines TCMS soll eine vollständige, fristgerechte Abgabe von Steuererklärungen gewährleistet und so die Notwendigkeit von Berichtigungen von Steuererklärungen vermieden werden. Des Weiteren soll die Verwaltung auf das neue Umsatzsteuerrecht (§ 2b UStG) ab dem Jahr 2021 vorbereitet werden und damit behaftete Fehlerrisiken vermieden werden. Ein sehr wichtiges Ziel ist auch die Mitarbeitersensibilisierung für steuerrechtliche Sachverhalte.

Projektierung

Aufgrund der Komplexität des Themas und der fachübergreifenden Auswirkungen ist die Initiierung des Projektes „Einführung eines TCMS in der Stadt Ingolstadt“ mit einer entsprechenden Projektstruktur zu hinterlegen. Die Projektverantwortung bei der Stadt Ingolstadt soll dabei beim Finanzreferat liegen.

Angesichts der Größe der Verwaltung und der Komplexität der Vorgänge wird der Aufbau des TCMS von einer externen Beraterfirma begleitet und gesteuert. Neben der externen fachlichen Beratung erfordert die Implementierung auch internen Aufwand. Umfangreiche Daten sind zu beschaffen, zu beurteilen und geeignete Maßnahmen einzuleiten. Dieser Prozess bedarf ständiger Kontrolle und Anpassung der Maßnahmen (z. B. neue Dienstweisungen und Richtlinien anpassen bzw. entwerfen, Schulungen konzipieren und durchführen etc.).

Begleitet werden soll das Projekt von einer Projektgruppe bestehend aus Vertretern des Amtes für steuerliche Angelegenheiten, der Kämmerei, des Rechnungsprüfungsamtes und der Organisation.

Steuerrelevante Handlungsfelder der Stadt Ingolstadt

Im Rahmen der Einführung des TCMS werden die steuerrelevanten Handlungsfelder der Steuerarten Körperschaft- und Gewerbesteuer bei den Betrieben gewerblicher Art sowie Umsatzsteuer für die Stadt Ingolstadt insbesondere auf ihr Risikopotential hin überprüft. Des Weiteren werden bei der Einführung des TCMS für die Stadt Ingolstadt die Regelungen des § 37b Einkommensteuergesetzes (Pauschalierung der ESt bei Sachzuwendungen) und § 50a EStG (Steuerabzug bei beschränkt Steuerpflichtigen) sowie allgemeine Prozesse (Vertragsmanagement und Umsetzung von Rechtsänderungen) wichtig sein und besondere Prozessbeschreibungen erhalten.

Identifikation von Risikofeldern

In einem ersten Schritt werden eine Ist-Aufnahme sämtlicher Prozesse sowie eine Risikoanalyse erfolgen. Dieser sehr breiten Ermittlung folgt die Analyse möglicher bestehender Steuerrisiken, deren Bewertung basierend auf Materialitätsgrundsätzen in der Risiko-Kontroll-Matrix dokumentiert wird. Für die dokumentierten Risiken werden Kontrollen festgelegt, die von der Stadt vorzugsweise bis Projektende umgesetzt werden und von da an ständig evaluiert werden müssen. In diesem Zusammenhang werden auch die Erfordernis-

se, die aus der Einführung des § 2b UStG resultieren, in das neue Kontrollumfeld eingebettet.

Maßnahmen zur Vermeidung von steuerlichen Risiken

Es sind die Zuständigkeiten und die Aufgabengliederungspläne wie Stellenbeschreibungen in ihrer Gesamtheit zu überprüfen und ggf. anzupassen. In der Folge werden weitere Richtlinien und Dienstanweisungen erlassen, um den MitarbeiterInnen einen klaren Handlungsrahmen an die Hand geben zu können und steuerliche Risiken weiter zu minimieren. Eine wichtige Maßnahme wird die flächendeckende Einführung des „Vier-Augen-Prinzips“ sein. Das Amt für steuerliche Angelegenheiten ist bereits bei Planungs- und Entscheidungsprozessen mit einzubeziehen. Dabei wird der Informationsfluss bei der Neufassung und der Änderung von Verträgen und Satzungen eine wesentliche Rolle spielen. Unter anderem werden in der Folge auch EDV-Anpassungen und EDV-Weiterentwicklungen erforderlich sein.

Organisatorische Maßnahmen

Um die Implementierung und die anschließende Verankerung und ständige Weiterentwicklung des TCMS gewährleisten zu können, werden zusätzliche Personalressourcen erforderlich.

Die Stadtverwaltung zentralisiert derzeit in mehreren Umsetzungsstufen (sog. Wellen) die kamerale Buchhaltung und die damit verbundene Verwaltungsstruktur, um haushalts- und steuerrechtliche Anforderungen besser erfüllen zu können. Auch die Änderungen durch die Neuregelung des § 2b UStG sind praktisch in Prozesse umzusetzen. Die Stadt benötigt als Bestandteil des TCMS ein Organisationshandbuch. Weiter soll z. B. ein Buchungshandbuch erstellt werden und sämtliche bereits bestehenden Dienstanweisungen, Rundschreiben etc. sowie notwendige ergänzende Regelungen an dieser Stelle strukturiert zusammengefasst werden.

Ein Organisationshandbuch, auch Steuerhandbuch bezeichnet, legt die Aufbau- und Ablauforganisationen des Unternehmens der öffentlichen Hand fest. Dabei werden alle für die Erfüllung der steuerlichen Pflichten wichtigen Aufgaben bestimmten Funktionen und Abteilungen zugewiesen (z. B. Zuständigkeiten, Schnittstellenorganisation, Vertretungsregelungen). Das Steuerhandbuch kann wesentliche Teile der TCMS-Elemente abbilden (z. B. TCMS-Kultur, -Ziele, -Programm und -Kommunikation). Insbesondere sollten laufende Aus- und Fortbildungen für die MitarbeiterInnen als Bestandteil eines TCMS-Programms vorgesehen werden.

Das Organisationshandbuch wird idealerweise sofort digital erfasst und steht dann dem Fachbereich Organisation zur Verfügung. Die Dokumentation dient auch als Nachweis der Einrichtung des TCMS gegenüber der Finanzverwaltung.

Das Buchungshandbuch soll den derzeit noch dezentral buchenden MitarbeiterInnen wie den Kräften in der zentralisierten Finanzbuchhaltung an die Hand gegeben werden. Es ist geplant, hierin zuerst Grundlagen, wie z. B. Grundlagen der Kameralistik oder die Kosten- und Leistungsrechnung, zu erklären und zu veranschaulichen. Weiter soll detailliert auf die Haushaltsplanung und Haushaltsführung, wie z. B. Erfassung einer Zahlungsanordnung, Folgeanordnungen oder Umbuchungen, eingegangen werden. Darüber hinaus werden in Merkblättern Begrifflichkeiten wie z. B. „Bewertungskosten“ erläutert. Im letzten Teil ist eine

umfassende Übersicht der Gruppierungen (eine Art „Kontenplan“) vorgesehen, die mit Erläuterungen und Beispielen versehen ist, damit die Buchungskräfte zuordnen können, welche Buchungen auf die jeweilige Gruppierung vorzunehmen sind. Diese Maßnahmen dienen dazu, die Buchungsqualität zu erhöhen und damit eine korrekte steuerliche Behandlung sicherzustellen.

Kontrollmechanismen

Ein wesentlicher Bestandteil der Kontrollmechanismen ist die Berichtspflicht. So ist regelmäßig an den Oberbürgermeister zur Entwicklung des TCMS und über steuerliche Maßnahmen und Problemlagen von erheblichem Gewicht Bericht zu erstatten. Geplant ist auch eine jährliche Berichterstattung an den Stadtrat.

Ein weiterer Bestandteil der Kontrollmechanismen ist die Einrichtung von Prüf- und Überwachungsverfahren. Die oder der zuständige SachbearbeiterIn hat fortlaufend die Einhaltung von internen Richtlinien und Dienstanweisungen zu überwachen. Überdies sollen Revisions- und Weisungsrechte klar definiert und zudem anlassbezogene und stichprobenhafte Untersuchungen implementiert werden.

Arbeitsgruppe „Tax Compliance“ des Bayerischen Städtetags

Die Stadt Ingolstadt arbeitet bereits neben ausgewählten weiteren bayerischen Städten in der Arbeitsgruppe „Tax Compliance“ des Bayerischen Städtetags mit. Mit ersten Ergebnissen aus dieser Arbeitsgruppe ist im 2. Halbjahr 2018 zu rechnen. Ziel soll eine praktische Handreichung für die bayerischen Kommunen zum Thema TCMS sein.

2. Planstelle

Um sich den sehr komplexen Anforderungen stellen zu können und die steuerlichen Erfordernisse und Pflichten bestmöglich zu erfüllen wird für die Implementierung und anschließende Verankerung und ständige Weiterentwicklung des TCMS aus heutiger Beurteilung eine Teilzeitkraft benötigt.

Angesichts der dringenden Umsetzung der Neuregelung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand wird die Besetzung unverzüglich benötigt. Dies insbesondere, um umgehend in die vertiefende Prüfung der steuerrelevanten Vorgänge eintreten zu können und die notwendige Unterstützung der Fachbereiche und dem externen Berater im Zusammenhang mit der Implementierung des TCMS zu gewährleisten.