

Beschlussvorlage		Vorlage-Nr: 2021/MC/054
Federführend: Amt für Zentrale Dienste und Finanzen		Status: öffentlich
		Datum: 03.05.2021
		Verfasser: Frau M. Rißer
		FBL: Frau M. Rißer
Aufbau und Umsetzung eines internen Kontrollsystems für Steuern		
Behandlung	Termin	Beratungsfolge
Öffentlich	19.05.2021	Stadtvertretung der Stadt Malchin

Beschlussvorschlag:

Die Stadtverwaltung wird beauftragt, ein internes Kontrollsystem für Steuern (Tax Compliance Management System) unter dem Gesichtspunkt der angemessenen und wirksamen Gewährleistung der Einhaltung steuerlicher Pflichten aufzubauen und umzusetzen.

Sach- und Rechtslage:

1. Anlass:
Den Themen steuerliches Risikomanagement und Tax Compliance muss auch im Bereich der öffentlichen Hand eine deutlich gestiegene Bedeutung beigemessen werden.
2. Innerbetriebliches Kontrollsystem für Steuern Stadt Malchin:
Im Bereich der passiven Steuerpflicht steht die Stadt Malchin als Träger steuerlicher Rechte und Pflichten im Vordergrund. Dies gilt insbesondere in den Fällen, in denen die Stadt 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 Stadt Malchin besteht insbesondere in Bezug auf folgende Steuerarten:
 - Lohnsteuer
 - Umsatzsteuer
 - Körperschaftssteuer
 - Grunderwerbsteuer
3. Grundsätzliche Überlegungen zum Aufbau eines Innerbetrieblichen Kontrollsystems Steuern (IKS)
Die Steuergesetzgebung und deren Auslegung stellen die Rahmenbedingungen für die von der Stadt Malchin 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 Ämtern und dem Bereich Finanzen der Stadtverwaltung. Beispielsweise werden in den Ämtern Einzelentscheidungen getroffen, die Auswirkungen auf die zutreffende Behandlung der Vorgänge und unmittelbare Einfluss auf die Richtigkeit und Vollständigkeit der gemeindlichen Steuererklärungen und Steueranmeldungen haben können. Der Bereich Finanzen der Stadtverwaltung nimmt dabei eine zentrale und spezialisierte Rolle bei der Einschätzung besonderer steuerlicher Problemstellungen wahr. Zudem ist ihm die Aufgabe zugeordnet, die von der Stadt bei der Finanzverwaltung einzureichenden Steuererklärungen und Steueranmeldungen vorzunehmen.
Auf allen Ebenen und von allen Personen der Stadtverwaltung Malchin, 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 entsprechend zu ermöglichen, gibt es eine Reihe von Vorgaben und Unterstützungen des Bereichs Finanzen der Stadtverwaltung an die verschiedenen

Fachämter.

Zielstellung muss es sein, dass

- a) in Bezug auf die monatlich zu erstellende Lohnsteueranmeldung der Stadt die Personalverwaltung den Lohnsteuerabzug von den Gehaltszahlungen der städtischen Mitarbeiter vornimmt (über den vertraglich gebundenen Dienstleister) und die entsprechenden kassenmäßigen Anordnungen bereitstellt,
- b) die Fachämter ggfs. zusätzlich zu versteuernde Beträge (z.B. geldwerte Vorteile oder zu versteuernde Beträge aus Reisekostenabrechnungen) an die Personalverwaltung melden und die Personalverwaltung auf Basis all dieser Vorgänge eine Lohnsteueranmeldung elektronisch an das Finanzamt übermittelt,
- c) die Fachämter im Rahmen der Verbuchung von Geschäftsvorfällen die damit im Zusammenhang stehenden steuerlichen Wertungen bzgl. der Umsatzsteuer nach Beratung mit der Steuerabteilung vornehmen und sachgerecht verbuchen und die Steuerabteilung die Meldungen der Fachämter ab dem Jahr 2023 als Gesamtsteueranmeldung an das Finanzamt übermittelt.

Die Aufgabe des steuerlichen Risikomanagements ist es z.B. steuerliche Risiken zu identifizieren und den jeweiligen Entscheidungsträgern zu kommunizieren, Verantwortlichkeiten festzulegen sowie Zuständigkeiten und ablauforganisatorische Vorgaben zu machen. Die Einhaltung der steuerlichen Pflichten ist somit ein integraler Bestandteil der Gesamtorganisation der Stadt Malchin.

Die Kommunikation zwischen Steuerabteilung und Fachämtern muss darauf ausgerichtet sein, im Zusammenwirken ein fristgerechtes Handeln gegenüber den Finanzbehörden zu ermöglichen sowie sicher zu stellen, dass die gesetzlich vorgesehenen steuerlichen Erklärungen der Stadt richtig und vollständig sind. Für den Fall, dass nachträgliche Fehler erkannt werden bzw. von den Finanzbehörden, z.B. im Rahmen von Steueraußenprüfungen andere steuerliche Bewertungen vorgenommen werden, werden regelmäßig auch im Rahmen der noch nicht festsetzungsverjährten Veranlagungszeiträume Berichtigungen der Steuererklärungen vorgenommen.

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

Nicht nur in Bezug auf das steuerliche Regelwerk können Veränderungen der steuerlichen Wertung hervorgerufen werden. Die alltägliche Bedeutung von steuerrechtlichen Fragestellungen wird durch die Vielzahl der Sachverhalte bei der Stadt Malchin geprägt.

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

Die Sicherstellung eines steuerlich regelkonformen Verhaltens dient dabei nicht zuletzt auch der Vermeidung bzw. Begrenzung von finanziellen und steuerstrafrechtlichen Risiken für die Stadt, ihren MitarbeiterInnen sowie den gesetzlichen Vertretern. Wesentliche, durch steuerliche Pflichtverstöße bedingte Risiken, können neben Zusatzbelastungen für den städtischen Haushalt oder persönlichen Haftungsrisiken auch in Reputationsschäden für die Stadt und die jeweilig zuständigen MitarbeiterInnen bestehen.

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

Mit einem angemessenen internen Kontrollsystem für Steuern sollen die steuerlichen Risiken minimiert und die jeweils mit steuerlichen Themen betrauten MitarbeiterInnen der Stadt, die Verwaltungsspitze sowie die Stadt Malchin insg. bestmöglich vor den genannten steuerstrafrechtlichen Risiken „geschützt“ werden.

Ergänzend zum Thema Steuerstrafrecht ist in Bezug auf die Überlegungen zur Einführung eines IKS Steuern auch hervorzuheben, dass Steuerrecht und Steuervollzug sich deutlich in Richtung einer primär digitalen Verarbeitung sowie nur noch risiko-orientierten Analyse von Steuerdaten wandelt.

Die automatischen Steuer- Verfahren der Finanzbehörden sind derzeit mit vielfältigen Prüfungen und ggfs. Prüfhinweisen an die Verwaltung unterlegt, die teilweise schon bei sehr geringen Diskrepanzen bzw. Schwellenwerten ausgegeben werden.

Auch künftig wird es noch möglich sein, schlichte Berichtigungen von betrieblichen Steuererklärungen vorzunehmen ohne sofort in einen Anfangsverdacht für steuerstrafrechtliche Sachverhalte zu geraten. Im Anwendungserlass zu § 153 AO findet sich der deutliche Hinweis, dass es zukünftig der Vorgabe von internen Regeln sowie deren beständiger Überwachung bedarf, um sich innerhalb eines Unternehmens (Stadt) als für Steuern zuständige Person im schlimmsten Fall wirksam von steuerstrafrechtlichen Vorwürfen von der Schuld zu befreien zu können.

Dort heißt es:

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

Vorgaben zur Ausgestaltung eines innerbetrieblichen Kontrollsystems für Steuern werden von der Finanzverwaltung jedoch nicht gemacht. Dies muss sich an den individuellen Verhältnissen des Unternehmens (Stadt) orientieren.

4. Grundlagen für ein internes Kontrollsystem für Steuern
Hinweise für den Aufbau eines IKS gibt das Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland (IDW) mit den Praxishinweisen „Ausgestaltung und Prüfung eines Tax Compliance Management Systems IDW PS 980“ und der vom Deutschen Städtetag erarbeitete Leitfaden für die Einführung und den Aufbau eines internen Kontrollsystems für Steuern. Der Deutsche Städtetag empfiehlt mit der Einführung eines Tax Compliance Management Systems (TCMS) möglichst kurzfristig zu beginnen, weil die Umsetzung eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen wird.
5. Projektphasen zum Aufbau eines IKS
Der Aufbau des IKS ist in folgende grobe Projektphasen einzuteilen:

Projektphase 1: (bis Oktober 2021)
Erfassung des Status Quo und Festlegung des Handlungsbedarfs
Sensibilisierung der Verantwortlichen
Dokumentation der steuerlichen Prozesse
Analyse und Identifizierung möglicher Risiken
Festlegung des Handlungsbedarfs und erste Priorisierung von Umsetzungslösungen

Projektphase 2: (bis Dezember 2021)
Entwicklung konkreter Anpassungslösungen und Umsetzung von ersten risikomindernden Maßnahmen
Entwicklung einer Risiko- Kontroll- Matrix und Dokumentation

Projektphase 3: (bis Juni 2022)
Entwicklung von steuerlichen Soll- Prozessen
Erstellung von TCMS- Richtlinien
Inkraftsetzung von Arbeitsanweisungen
Optimierung steuerlicher Kernprozesse

Projektphase 4: (bis Ende 2022)
Umsetzung der definierten Maßnahmen
Erarbeitung eines Überwachungskonzeptes
Festlegung von Berichtspflichten
Kommunikation und Schulung

6. Personalbedarf
Bezüglich des Personalbedarfs für den Aufbau eines funktionierenden IKS für Steuern kann nicht auf praktische Erfahrungen zurückgegriffen werden.
Grundsätzlich wird mit eigenem Personal am Aufbau des IKS gearbeitet.
Dazu stehen MitarbeiterInnen mit entsprechender Qualifikation als Diplom- Ökonom, Verwaltungsbetriebswirt (VWA), Verwaltungswirt und Steuerfachangestellter zur Verfügung.
7. Externe fachliche Beratung
Um eine verlässliche Einschätzung des aktuellen Status der Stadt Malchin sowie einen soliden Überblick über noch zu treffende Maßnahmen zu erhalten, ist eine externe Beratung unerlässlich.
Dabei sollen folgende Unterstützungsleistungen eingeworben werden:
 - Begleitung des Projektes
 - Analyse der steuerlichen Organisation der Stadt Malchin unter Berücksichtigung der aktuell gültigen Maßstäbe an ein TCMS
 - Erarbeitung und Identifizierung steuerlicher Risiken, deren Bewertung und Erarbeitung von Kontrollmechanismen zur Fehlervermeidung
 - Erarbeitung und Bewertung zusätzlicher Handlungsfelder
 - Priorisierung der zu treffenden Maßnahmen
 - Unterstützung bei der Einrichtung des IKS für Steuern

Finanzielle Auswirkungen:

8. Kosten und Finanzierung
Die voraussichtlichen Kosten werden auf insgesamt 11.400 € geschätzt, wobei auf das Jahr 2021 ca. 4.200 € und auf das kommende Jahr 2022 etwa 7.200 € entfallen.

Die notwendigen Mittel für das Jahr 2021 stehen zur Verfügung. Die erforderlichen Mittel für 2022 werden im Haushaltsplan für das Jahr 2022 veranschlagt.

Anlagen:

keine