

Tax Compliance Management System der Stadtverwaltung Wuppertal

– Informationen, Tax CMS-Kultur & Tax CMS-Ziele –

Die Stadtverwaltung Wuppertal hat den Aufbau und die Einführung eines Tax Compliance Management Systems (Tax CMS) beschlossen, um ihren zahlreichen steuerrechtlichen Pflichten im Rahmen ihrer dezentral organisierten Leistungseinheiten rechtzeitig, vollständig und richtig nachzukommen.

Dieses Tax CMS richtet sich an alle Beschäftigten der Stadt Wuppertal (Oberbürgermeister*in, Dezernent*innen, Führungskräfte und Mitarbeiter*innen).

[Vorwort Stadtdirektor]

I. Einleitung/Informationen

1. Was ist Tax Compliance?

Der Begriff Tax Compliance umschreibt alle Maßnahmen einer Kommune, die im weitesten Sinne erforderlich sind, um ihren steuerlichen Pflichten nachzukommen und die Steuergesetze sowie die untergesetzlichen Regelungen und Aufforderungen der Finanzverwaltung zu beachten. Hierunter sind sowohl die Wertentscheidung der Verwaltung, sich an die Steuergesetze zu halten und ihre Steuerpflichten rechtzeitig, richtig und vollständig zu erfüllen, als auch die Befolgung des geltenden Rechts sowie interner Regularien zu fassen.

2. Was ist ein Tax Compliance Management System (Tax CMS)?

Ein Tax CMS umschreibt die Grundsätze und Maßnahmen einer Kommune, die auf die Sicherstellung des regelkonformen Verhaltens der Kommune und aller ihrer Beschäftigten bezogen auf die Steuerpflichten der Kommune abzielen. Dabei rücken sowohl die gesetzlichen Vertreter*innen, die Mitarbeiter*innen und ggfs. sogar Dritte in den Fokus. Oberstes Ziel des Tax CMS ist die Vermeidung und Begrenzung von finanziellen, politischen und vor allem strafrechtlichen Risiken für die Kommune, ihre gesetzlichen Vertreter*innen und ihre Mitarbeiter*innen/Beschäftigten. Das Tax CMS ist die Summe der systematisch gestalteten, technischen und organisatorischen Maßnahmen, die von der Stadtverwaltung Wuppertal als Kontrollmechanismen zur Einhaltung von Gesetzen und Richtlinien und zur Abwehr von Schäden durchgeführt werden, die durch das eigene Personal oder Dritte verursacht werden können. Ein Tax CMS wird dabei auch als wesentlicher Teil eines innerbetrieblichen Kontrollsystems (IKS) verstanden.

3. Grundstruktur und Aufbau eines Tax CMS

Die Grundstruktur eines „wirksamen“ Tax CMS richtet sich im Wesentlichen nach dem IDW PS 980¹ sowie den Vorschlägen des Deutschen Städtetags. Für die Wirksamkeit des Tax CMS orientiert sich die Stadt Wuppertal an den sieben nachfolgenden Grundelementen, die miteinander in Wechselwirkung stehen und sich an den typischen Elementen eines Compliance-Systems orientieren. Erst dadurch entsteht ein sog. „Kreislauf der Vollständigkeitskontrolle“².

a) Tax Compliance – Kultur

Ausgangspunkt bzw. Grundstein des Tax CMS ist die Tax Compliance – Kultur [alternativ: Tax Compliance – Leitbild]. Damit wird das Grundverständnis der Stadt Wuppertal in Bezug auf ihre Steuer- und Steuererklärungspflichten ausgedrückt und die Sorgfalt und Rechtstreue kodifiziert. Sie stellt die unmissverständliche Forderung der Verwaltungsspitze nach vorbildhafter steuerlicher Pflichtenerfüllung durch die Beschäftigten der Stadtverwaltung dar.

b) Tax Compliance – Ziele

Auf der Kultur / dem Leitbild aufbauend legt die Stadt Wuppertal Ziele für ihr Tax CMS fest. Diese sind mit den allgemeinen strategischen Zielen der Stadt abgestimmt und dienen der anschließenden Risikobestimmung und Risikobeurteilung. Weiterhin sind die Ziele auch die Grundlage für die zukünftige Überwachung und Fortschreibung des Tax CMS. Wesentliche Ziele sind vor allem die Vermeidung von Zusatzbelastungen für den Haushalt, die Vermeidung von Image- und Reputationsschäden sowie die Vermeidung von strafrechtlichen und personellen Konsequenzen.

c) Tax Compliance – Risiken

Wichtigstes Kernelement eines Tax CMS ist die lückenlose Identifikation aller Fehlerquellen. Dazu ist eine systematische Erfassung und Beurteilung der steuerlichen Kernaufgaben im Rahmen von Prozessbeschreibungen erforderlich. Die Anamnese hat für jede Steuerart separat zu erfolgen. Im Anschluss an die Risikoerfassung erfolgt die Risikobeurteilung / Risikoklassifizierung unter einer Kosten-/Nutzenbetrachtung.

d) Tax Compliance – Programm

Im Rahmen des Tax Compliance – Programms werden wirksame Maßnahmen entwickelt, um den zuvor klassifizierten Risiken entgegenzuwirken. Weiterhin müssen Grundsätze festgelegt werden, wie mit Verstößen angemessen umgegangen wird (bspw. Sanktionsmaßnahmen und Berichtspflichten). Dabei werden sowohl präventive als auch detektierende Elemente eingesetzt. Ziel ist es, Tax Compliance – Verstöße in der Zukunft möglichst frühzeitig zu erkennen bzw. diese sogar weitestgehend zu vermeiden.

¹ Institut der Wirtschaftsprüfer, Prüfungsstandard 980, der den Prüfungsstandard von Compliance Management Systemen festlegt.

² *Kammerloher-Lis/Kirsch*, Tax Compliance Management Systeme bei Unternehmen der öffentlichen Hand am Beispiel der Kommunen, Der Betrieb 2018, 151, 154.

e) Tax Compliance – Organisation

Das Element der Tax Compliance – Organisation beschreibt im Wesentlichen die Rollen und Verantwortlichkeiten im Rahmen des Tax CMS sowie die Ablauforganisation für die Einhaltung der steuerlichen Pflichten als integraler Bestandteil der Verwaltungsorganisation. An dieser Stelle sind gelebte Organisations- und Strukturentscheidungen zu hinterfragen und ggfs. eindeutiger, klarer und lückenloser zu regeln. Die Aufgabenverteilung ist in nachvollziehbarer Weise auf die Delegationsentscheidungen bis zur Stadtspitze hin zurückzuführen. Hierbei ist ein besonderes Augenmerk auf die Erfassung, Vervollständigung, Implementierung und Dokumentation von Vertretungsregelungen und auch Warninstrumente zu legen, für den Fall, dass entsprechende Aufgaben akut oder in absehbarer Zukunft nicht oder nicht rechtzeitig wahrgenommen werden können. Im Rahmen der Organisation sind insbesondere auch die Eigenbetriebe einzubeziehen.

f) Tax Compliance – Kommunikation

Ein weiterer Baustein des Tax CMS ist die Kommunikation. Diese beruht auf einer kontinuierlichen und insbesondere auch planbaren Information betroffener Mitarbeiter*innen und ggfs. auch Dritten. Es ist eine Strategie zur umfassenden Information, einem Schulungsprogramm und zum Informationsaustausch zu entwickeln. Dabei sind unterschiedliche Intensitätsstufen in Abhängigkeit von den jeweiligen Verantwortlichkeiten zu berücksichtigen.

g) Tax Compliance – Überwachung und Verbesserung

Das Tax CMS ist nicht nur einmalig einzuführen, sondern in der Zukunft laufend zu überwachen und wenn notwendig zu verbessern. Das bedeutet, dass in regelmäßigen – festzulegenden – Zeitabständen alle Elemente des Tax CMS – insbesondere die eingeführten Kontrollelemente – auf ihre Wirksamkeit hin überprüft und ggfs. angepasst/weiterentwickelt werden. Festgestellte Verstöße / eingetretene Risiken sind zu beurteilen und die festgelegten Maßnahmen (Tax Compliance – Programm) auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen. Es ist sicherzustellen, dass – sofern neue Risiken entstehen – diese schnellstmöglich erkannt und in das bestehende Tax CMS integriert werden (Aufnahme und Bewertung der Risiken und Einführung entsprechender Maßnahmen).

4. Dokumentation

Im Zentrum der Einführung des Tax CMS sowie dessen anschließender Überwachung und Verbesserung steht die Dokumentation. Alle Schritte und Entscheidungen müssen nachvollziehbar und überprüfbar dokumentiert werden. Soweit Richtlinien, Dienstanweisungen etc. überarbeitet werden, sind die jeweils geltenden Fassungen entsprechend revisionssicher zu dokumentieren.

Dazu hat der Verwaltungsvorstand der Stadt Wuppertal folgende Tax CMS - Kultur verabschiedet:

II. Tax CMS-Kultur

- Die Beschäftigten der Stadtverwaltung Wuppertal, einschließlich Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnlichen Gesellschaften erledigen ihre Arbeit und Aufgaben korrekt und gesetzestreu, insbesondere unter Beachtung der steuerrechtlichen Vorschriften.
- Dazu führt die Stadtverwaltung Wuppertal ein Tax CMS ein und pflegt dieses fortlaufend. Inhalt und Ziel des Tax CMS sind neben der vollständigen, richtigen und rechtzeitigen Erkennung und Umsetzung aller steuerlichen Verpflichtungen auch die Aufdeckung möglicher Risiken. Darüber hinaus wird die Stadt Wuppertal die aufgedeckten Chancen im Rahmen der weiteren Pflege und Optimierung des Tax CMS nutzen.
- Steuerrechtliche Aspekte sollen bei strategischen Zielen sowie der Ausrichtung der Stadt berücksichtigt werden.
- Steuerrechtliche Sachverhalte werden dokumentiert und berichtet.
- Steuerliches Wissensmanagement und Wissenstransfer werden aktiv gelebt und weiterentwickelt.
- Die Compliance-Regeln der Stadt Wuppertal (z.B. Ethikregeln, Handlungsleitlinien Tax CMS etc.) werden beachtet.

Auf der Grundlage der Tax CMS-Kultur hat der VV folgenden Zielkatalog (Tax CMS-Ziele) verabschiedet:

III. Tax CMS-Ziele / Zielkatalog

Die Reihenfolge der aufgezählten Ziele stellt kein Indiz für deren Gewichtung dar.

- Verankerung des Themas Tax Compliance als Führungsthema

Grundlage eines funktionierenden Tax CMS ist das klare Bekenntnis der gesetzlichen Vertreter der Stadt zu einer korrekten Erfüllung aller steuerlichen Verpflichtungen der Stadtverwaltung. Aus diesem Grund soll sowohl eine kontinuierliche Befassung des Verwaltungsvorstandes mit dem Thema Tax Compliance als auch eine regelmäßige Berichterstattung an den Verwaltungsvorstand zum Stand der Umsetzung des Projektes sowie nach deren Abschluss eine fortlaufende Überprüfung verankert werden.

- Vermeidung außerplanmäßiger Haushaltsbelastungen

Mit dem Projekt Tax Compliance sollen außerplanmäßige Haushaltsbelastungen vermieden werden, indem beispielsweise Steuernachzahlungen inkl. Säumniszuschlägen und Zinszahlungen für Nachforderungen aufgrund zuvor aufgedeckter Risiken und Lücken möglichst reduziert und vermieden werden. Dies gilt auch für eventuell anfallende Verspätungs-, Säumnis- oder Strafzahlungszuschläge. Darüber hinaus sollen ggfs. anrechenbare Steuererstattungsansprüche geltend gemacht werden und möglichst nicht verfallen. Zudem eröffnet das Tax Compliance die Möglichkeit, zeitnah Informationen betreffend neu entdeckter steuerlicher Haushaltsrisiken an die Kämmerei – ab definierter Gewichtigkeitsgrenzen – einzuführen. Schließlich wird durch die stadtweite Erfassung steuerrechtlicher Sachverhalte auch die Aufdeckung und Nutzung weiterer steuerlicher Vorteile – z.B. Vorsteueransprüche – ermöglicht.

- Vermeidung von Haftungsrisiken für die Beschäftigten der Stadt Wuppertal

Zentrales Element des Tax Compliance ist die Vermeidung der Notwendigkeit von Berichtigungen der Steuerklärung nach den §§ 153, 371 Abgabenordnung (Berichtigung von Erklärungen, Selbstanzeige bei Steuerhinterziehung) und ggfs. damit einhergehender strafrechtlicher Ermittlungen und Konsequenzen. Der Schutz beginnt dabei bei den Gesamtverantwortlichen, dem/der Oberbürgermeister*in und schließt alle Mitarbeiter*innen, die mit steuerrechtlichen Sachverhalten zu tun haben, ein. Ferner soll zukünftigen Beanstandungen im Rahmen von Betriebsprüfungen vorgebeugt werden. Schlussendlich kann die Anerkennung des Tax CMS durch die Finanzverwaltung als ein „funktionierendes“ innerbetriebliches Kontrollsystem im Sinne des AEAO³ zu § 153, Rd. 2.6. als Indiz für das Fehlen von Vorsatz dienen.

- Vermeidung von Organisationsversagen

Um dem Vorwurf eines Organisationsversagens entgegenzutreten zu können, ist die Einrichtung und konsequente Fortentwicklung eines angemessenen Tax CMS erforderlich, das perspektivisch den Prüfkriterien und dem Standard des IDW PS 980 entspricht. Dabei ist vor allem die Einrichtung eines unabhängigen Monitorings des Tax CMS erforderlich, welches jedoch im Rahmen des Themas Compliance an die Gesamtstruktur der Stadt Wuppertal angebunden werden kann. Perspektivisch ist die Zertifizierung des Tax CMS zu prüfen.

³ Bundesministeriums der Finanzen, Schreiben vom 23. Mai 2016, Anwendungserlass des zu § 153 AO.

- Führungs- und Mitarbeitersensibilisierung und Schulung für Tax Compliance

Damit sowohl Führungskräfte als auch Mitarbeiter*innen sensibilisiert und zukünftig optimal geschult werden können, ist zunächst die Identifikation aller für den Steuererklärungsprozess relevanten Mitarbeiter*innen erforderlich, um anschließend entsprechende Risikoanalysen – auf den konkreten Arbeitsprozess bezogen – erstellen zu können. Die Identifikation und Risikoanalyse ist fortlaufend – in regelmäßigen Abständen – zu überprüfen und ggfs. zu ergänzen/erweitern/anzupassen. Anschließend ist eine Bedarfsanalyse durchzuführen, um möglichst passgenaue Informationen und Bildungsangebote für die betroffenen Mitarbeiter*innen bereitstellen zu können. Dies erfordert auch die Ausarbeitung eines Schulungskonzeptes. Schließlich ist dafür zu sorgen, dass regelmäßige Erinnerungen an die zu beachtenden Hinweise erfolgen und Prüfverfahren eingerichtet werden, die aufzeigen, ob die entsprechenden Hinweise auch bekannt sind.

- Vermeidung von Reputations- & Imageschäden gegenüber der Öffentlichkeit, der Finanzverwaltung und stadtintern

Damit Reputations- und Imageschäden gegenüber der Öffentlichkeit, der Finanzverwaltung aber auch stadtintern vermieden werden, ist auf die fristgerechte Einhaltung aller Erklärungspflichten Wert zu legen. Dafür sind ausreichende Personal- und Sachmittelausstattungen durch die Geschäftsbereiche erforderlich. Damit einhergehend werden unnötige Berichtigungen von Steuererklärungen nach den §§ 153, 371 AO vermieden. Schließlich sollen so auch eventuelle Beanstandungen im Rahmen von Betriebsprüfungen – die ebenfalls zu Steuernachzahlungen inkl. Zuschlägen, Zinsen etc. führen können – vermieden werden.

- Reputationsgewinn durch Schaffung interner und externer Transparenz im Rahmen von effektiven Organisationsstrukturen

Weiterentwicklungen und Anpassungen des Standards IDW PS 980 sind zu verfolgen und zeitnah im Rahmen des Tax CMS umzusetzen. Dies bedingt den Aufbau einer unabhängigen Kontrollstruktur für das Tax CMS, die sinnvoll in das Compliance System der Stadt Wuppertal eingefügt werden sollte. Ansätze und Vorschläge, die aus dem Tax CMS resultieren, sollen regelmäßig auf ihre Wirksamkeit hin überprüft und – soweit erforderlich – fortentwickelt werden. Insbesondere soll die Einführung und Nutzung einer Vertragsdatenbank bzw. eines Systems fachbezogener Einzeldatenbanken als Grundlage für die Erfüllung steuerrechtlicher Pflichten geprüft und genutzt werden. Soweit erforderlich soll das Vier-Augen-Prinzip bei steuerlichen Beurteilungsvorgängen sowie Vorgängen, die anfällig für die Gefahr von Fehlbeurteilungen erscheinen, verbreitet werden. Diese Maßnahmen tragen effektiv zur Organisationsstrukturstraffung sowie zur Schaffung interner und externer Transparenz und damit zu einer erhöhten Risikovermeidung – vielleicht sogar zu einem Reputationsgewinn – bei.