

Telefon: 089/233 - 25841
Telefax: 089/233 - 24981

Stadtkämmerei
HA I/4 - Steuern

**Aufbau eines innerbetrieblichem Kontrollsystems für Steuern;
Vergabeermächtigung
Öffentlicher Teil**

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 10393

1 Anlage

Beschluss des Finanzausschusses vom 12.12.2017 (VB)
Öffentliche Sitzung

Inhaltsverzeichnis

	Seite
I. Vortrag des Referenten	3
1. Anlass der Beschlussvorlage	3
2. Innerbetriebliches Kontrollsystem für Steuern	3
2.1 Begriffsbestimmung	3
2.2 Steuerpflicht der Stadt München	3
2.3 Wesentliche Überlegungen zur Aufbau eines IKS Steuern	4
2.3.1 Leitbild für ein IKS Steuern	7
2.3.2 Zunehmende strafrechtliche Risiken	7
2.3.3 Zunehmender Einsatz von elektronischen Verfahren	9
2.3.4 Anwendungserlass des Bundesministeriums der Finanzen	9
2.3.5 IDW PS 980	10
2.3.6 Empfehlung des Deutschen Städtetages	11
2.4 Enthftung der Stadt, ihrer Organe sowie der Mitarbeiter	11
3. Notwendige Arbeiten	12
3.1 Einteilung in Projektphasen	12
3.2 Festlegung der Schwerpunkte	13
4. Mitwirkung und Kommunikation	13
5. Ressourcenbedarf	14
5.1 Personalbedarf	14

5.2	Externe fachliche Beratung	15
6.	Vergabeverfahren, Kosten und der Finanzierung	16
II.	Antrag des Referenten	17
III.	Beschluss	18

I. Vortrag des Referenten

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 Stadt München erste Schritte zur Einrichtung eines angemessenen und wirksamen innerbetrieblichen Kontrollsystems für Steuern initiiert werden.

In dieser Beschlussvorlage werden auch Angaben über Kosten, den geschätzten Auftragswert für das Vergabeverfahren und die Kalkulationsgrundlagen gemacht. Diese Angaben könnten die Bewerber bei der Preiskalkulation und Erstellung der Angebote beeinflussen und den Wettbewerb einschränken. Diese Beschlussvorlage wird daher in einen öffentlichen und nichtöffentlichen Teil aufgeteilt.

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 Stadt München

Im Bereich der passiven Steuerpflicht steht die Stadt München 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 München 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; ertragsteuerliche 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 zur Aufbau eines IKS Steuern

Die Steuergesetzgebung und deren Auslegung stellen die Rahmenbedingungen für die von der Stadt 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 Fachbereichen und der Stadtkämmerei HA I/4 – Steuern. Beispielsweise werden in den Referaten, Dienststellen und Eigenbetrieben Einzelentscheidungen getroffen, die Auswirkungen auf die

zutreffende steuerliche Behandlung der Vorgänge und unmittelbar Einfluss auf die Richtigkeit und Vollständigkeit der städtischen Steuererklärungen und Steueranmeldungen haben können. Die Stadtkämmerei HA I/4 – 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 Stadt bei der Finanzverwaltung einzureichenden Steuererklärungen und Steueranmeldungen vorzunehmen. Auf allen Ebenen und von allen Personen der Stadtverwaltung München, 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 der Stadtkämmerei an die Fachbereiche sowie innerhalb der Fachbereiche.

Die betreffenden Organisations- und Strukturentscheidungen der Stadt sehen z.B. vor, dass in Bezug auf die monatlich zu erstellenden Lohnsteueranmeldung der Stadt (Zentralbereich):

- das Personal- und Organisationsreferat den Lohnsteuerabzug von den Gehaltszahlungen der städtischen Mitarbeiter vornimmt und auf ein internes Konto des Kassen- und Steueramtes bereit stellt,
- die Fachbereiche ggf. zusätzlich zu versteuernde Beträge (z.B. geldwerte Vorteile oder zu versteuernde Beträge aus Reisekostenabrechnungen) an das Personal- und Organisationsreferat melden sowie ggf. auch Lohnsteuerbeträge unmittelbar auf das interne Konto des Kassen- und Steueramtes einzahlen,
- die Stadtkämmerei HA I/4 auf Basis all dieser Vorgänge eine Lohnsteueranmeldung elektronisch an das Finanzamt übermittelt.

bzw. in Bezug auf die monatliche Anmeldung der Umsatzsteuer:

- die Fachbereiche im Rahmen der Verbuchung von Geschäftsvorfällen die damit in Zusammenhang stehenden steuerlichen Einwertungen vornehmen und sachgerecht verbuchen sowie für die Ihnen zugeordneten Buchungskreise eine monatliche Auswertung und Überprüfung vornehmen, die Monatsdaten in einer Umsatzsteuervoranmeldung zusammenfassen und an die Stadtkämmerei HA I/4 melden sowie eine Umbuchung der Umsatzsteuersalden auf ein internes Konto der Stadtkämmerei HA I/4 veranlassen.
- die Stadtkämmerei HA I/4 die Meldungen der Dienststellen zusammen fasst, um die Meldungen der Eigenbetriebe und Daten bestimmter städtischen Gesellschaften ergänzt und elektronisch an das Finanzamt übermittelt.

Die jeweils fälligen Steuerbeträge werden vom Finanzamt von einem Bankkonto der Stadt München abgebucht.

Die Aufgabe des steuerlichen Risikomanagements, d.h. z.B. steuerliche Risiken zu identifizieren und den jeweiligen Entscheidungsträgern zu kommunizieren, folgt den Rollen, Verantwortlichkeiten, Zuständigkeiten sowie ablauforganisatorischen Vorgaben. Die Einhaltung der steuerlichen Pflichten ist somit ein integraler Bestandteil der städtischen Gesamtorganisation.

Die Kommunikation zwischen Steuerabteilung und Fachbereichen ist aufgabenorientiert strukturiert und darauf ausgerichtet, im Zusammenwirken zwischen Steuerabteilung und Fachbereichen der Steuerabteilung 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 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 hervorrufen werden, sondern die alltägliche Bedeutung von steuerrechtlichen Fragestellungen wird auch durch die Vielzahl der wirtschaftlichen Sachverhalte bei der Stadt München 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 Kontrollsystem für Steuern sind die dazu notwendigen Organisations- und Strukturentscheidungen, Rollen, Ver-

antwortlichkeiten, Zuständigkeiten sowie ablauforganisatorischer Vorgaben in klarer, eindeutiger, lückenloser und überschneidungsfreier Weise zu regeln.

2.3.1 Leitbild für ein IKS Steuern

Entsprechend dem Leitbild und Selbstverständnis der Stadtverwaltung München soll München eine zukunftsfähige Stadt im Gleichgewicht sein, ein gesunder familienfreundlicher Lebensraum und eine wirtschaftlich florierende Stadt, die Arbeitsplätze schafft und erhält; eine schöne Stadt mit vielfältigen kulturellen Leben und eine solidarische Stadt, die den sozialen Frieden sichert, Bildungschancen eröffnet und alle Bevölkerungsgruppen einbezieht; eine Stadt der Lebensfreude, der Toleranz und Weltoffenheit. Die Stadt ist dem Gemeinwohl verpflichtet, nicht einseitigen Interessen. Darüber hinaus ist die Stadt aber auch ein großes Dienstleistungsunternehmen, das für seinen Kunden da ist. Sie vollzieht die Gesetze und handelt auf Basis der Grundwerte der Verfassung.

Dies bedeutet nicht zuletzt bürgernahes und orientiertes Handeln, Wirtschaftlichkeit, soziale Verantwortung sowie dem Gemeinwohl orientierte Zielsetzungen und gesetzliche Pflichterfüllungen miteinander im Einklang zu bringen. Die Einhaltung steuerlicher Pflichten, der zu beachtenden Steuergesetze als auch der nicht gesetzlichen Regelwerke und Anforderungen der Finanzverwaltung ist damit ebenso erfasst, wie der Vollzug der von den gesetzlichen Vertretern der Stadt festgelegten Ziele, Grundsätze und Maßnahmen.

Mit einem klaren Bekenntnis der Stadtspitze zum Aufbau eines IKS Steuern geht auch die Wertentscheidung einher, die Einhaltung der steuerrechtlichen Verpflichtungen sicher zu stellen und auf allen Ebenen der Stadtverwaltung zu verankern und zu erfüllen. Die Sicherstellung eines steuerlich regelkonformen Verhaltens und der Verhinderung von Regelverstößen dient dabei nicht zuletzt auch der Vermeidung bzw. Begrenzung von finanziellen und steuerstrafrechtlichen Risiken für die Stadt, ihren Beschäftigten 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, die städtische Führungsspitze, die jeweils betroffenen Fachbereiche sowie der verantwortlichen Führungskräfte und Mitarbeiter bestehen.

2.3.2 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. Ein 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 Steuerverfälschung 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. Im Hinblick auf strafbefreiende Selbstanzeigen ist durch das Gesetz zur Änderung der Abgabenordnung und des Einführungsgesetzes zur Abgabenordnung vom 22.12.2014 (BGBl. I S. 2415) mit Wirkung seit dem 01.01.2015 eine Gesetzesänderung in Kraft getreten, durch die es zu einer wesentlichen Verschärfung der Voraussetzungen einer strafbefreienden Selbstanzeige gekommen ist. Unter anderem müssen Angaben zu allen unverjährten Steuerstraftaten in einer Steuerart, mindestens aber der letzten 10 Kalenderjahre für diese Steuerart gemacht werden, um einer Strafe zu entgehen.

Ein wesentlicher Anwendungsfall für ein steuerstrafrechtlich relevantes Unterlassen ist § 153 AO. Erkennt ein Steuerpflichtiger nachträglich, dass eine von ihm abgegebene oder für ihn abgegebene Erklärung falsch oder unvollständig ist, muss er dies

unverzöglich 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 Stadt, die Stadtspitze sowie die Stadtverwaltung München bestmöglich vor den genannten steuerstrafrechtlichen Risiken zu sichern.

2.3.3 Zunehmender Einsatz von elektronischen Verfahren

Ergänzend zum Thema Steuerstrafrecht ist in Bezug auf die Überlegungen zur Einführung eines IKS Steuern auch hervorzuheben, dass Steuerrecht und Steuervollzug, z.B. mit dem Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens vom 18.07.2016 (BGBl I S. 1679) sich deutlich in Richtung einer primär digitalen Verarbeitung sowie zunehmend nur noch risikoorientierten Analyse von Steuerdaten wandelt. Die automatischen Steuer-Verfahren der Finanzverwaltung sind derzeit mit vielfältigen Prüfungen und ggf. Prüfhinweisen an die Verwaltung unterlegt, die teilweise schon bei sehr geringen Diskrepanzen bzw. Schwellenwerten ausgegeben werden. Bezüglich der Berichtigungen von Steuererklärungen nach § 153 AO liegen die Schwellenwerte für einen Hinweis die steuerstrafrechtliche Relevanz des Vorgangs zu bewerten im mittleren vierstelligen bzw. unteren fünfstelligen Bereich.

Die Möglichkeit für die Stadt München sich auch in dieser Hinsicht als vertrauenswürdiger Steuerpflichtiger oder gar entsprechend zertifizierter Steuerpflichtiger zu präsentieren könnte von unschätzbarem Wert sein.

2.3.4 Anwendungserlass des Bundesministeriums der Finanzen

Im Umfeld von IKS Steuern ist zudem die Klarstellung durch das Bundesministerium der Finanzen im Schreiben vom 23.05.2016 (BStBl. I S. 490) hervor zu heben, dass es auch künftig noch möglich sein wird schlichte Berichtigungen von betrieblichen Steuererklärungen vorzunehmen und dies auch bei größeren Berichtigungsbeträgen gewahrt bleiben kann, ohne sofort in einen Anfangsverdacht für steuerstrafrechtliche Sachverhalte zu geraten. Im Rahmen der steuerstrafrechtlichen Leitplanken findet sich im Anwendungserlass zu § 153 AO ein deutlicher Hinweis, dass es zukünftig der Vorgabe von internen Regeln sowie deren beständiger Überwachung bedarf, um sich innerhalb eines Unternehmens als für Steuern verantwortliche Person im worst case wirksam von steuerstrafrechtlichen Vorwürfen exkulpieren zu können

Die entscheidende Botschaft des Bundesfinanzministeriums findet sich in Tz. 2.6 Satz 6 des Anwendungserlasses zur Abgabenordnung (AEAO) zu § 153 Abgabenordnung (AO) und lautet

„Hat der Steuerpflichtige ein innerbetriebliches Kontrollsystem eingerichtet, das der Erfüllung der steuerlichen Pflichten dient, kann dies ggf. 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. Andererseits ergibt sich durch die Vorgabe der Prüfung im Einzelfall Raum zur Berücksichtigung der individuellen Verhältnisse des Unternehmens, z.B. hinsichtlich Art, Größe und Organisation. Angesichts der Intention der Finanzverwaltung ist aber auch erkennbar, dass eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen der Stadt München als Steuerpflichtige und Finanzverwaltung ohne das präventive Instrument eines angemessenen internen Kontrollsystem für Steuern nicht auskommen wird. Bezüglich des Umfangs eines IKS für Steuern muss die Stadt jedoch in Vorleistung gehen.

2.3.5 IDW PS 980

Wenn ein Unternehmen sein internes Kontrollsystem für Steuern in Bezug auf Angemessenheit und Wirksamkeit dokumentieren oder zertifizieren lassen will so gibt der Praxishinweis 1 / 2016 des Instituts der Wirtschaftsprüfer in Deutschland (IDW): „Ausgestaltung und Prüfung eines Tax Compliance Management Systems IDW PS 980“ den entsprechenden Rahmen vor.

In Anlehnung an IDW PS 980 sind folgende speziell auf den Bereich Steuern zugeschnittene sieben Bausteine für TCMS erforderlich:

- Tax Compliance-Kultur
Festlegung von Grundeinstellungen und erwarteten Verhaltensweisen, Steuer-richtlinien, Steuerstrategie, Leitbild, Verhaltenskodex
- Tax Compliance-Ziele
Festlegung von Regeln für die Beurteilung von Tax Compliance Risiken
- Tax Compliance-Organisation
Regelung der Rollen und Verantwortlichkeiten, Organisationshandbuch Steuern
- Tax Compliance-Risiken
Systematische Risikoerkennung und Risikobewertung differenziert nach Steuerarten
- Tax Compliance-Programm
präventive sowie detektivische Maßnahmen um Verstöße zu vermeiden,

Richtlinien, Checklisten, Schulungen, Vertretungs- und Unterschriftbefugnisse, anlassbezogene und stichprobenartige Kontrollen, Dokumentationen

- Tax Compliance-Kommunikation
Berichte, Arbeitsanweisungen, Newsletter, Organisations- und Steuerrichtlinien
- Tax Compliance-Überwachung und Verbesserung
interne und externe Prüfungen, interne Revision, Wahrnehmung notwendiger Schulungs- und Fortbildungsmaßnahmen, externe Dienstleister

2.3.6 Empfehlung des Deutschen Städtetages

Vom Deutschen Städtetag wurde für die Einführung und den Aufbau eines internen Kontrollsystems für Steuern der als Anlage beigefügte Leitfadens 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 Entwurf des Leitfadens 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.

2.4 Enthftung der Stadt, ihrer Organe sowie der Mitarbeiter

Es ist in der Regel nicht davon auszugehen, dass die Stadt Verstöße gegen steuerliche Bestimmungen zulässt, dies auch nur billigend in Kauf nimmt oder bei festgestellten Fehler keine Korrektur vorgenommen wird. Andererseits bedeutet dies aber auch nicht, dass die Stadt als Steuerpflichtige für jede denkbare Reaktion der Finanzverwaltung „abgesichert“ ist. Auch ist nicht davon auszugehen, dass die Berichtigungsanzeigen der Stadt die Voraussetzungen einer strafbefreienden Selbstanzeige erfüllen können. Dies dürfte schon daran scheitern, dass in der Praxis das Vollständigkeitserfordernis nur schwer sichergestellt werden könnte und zudem in tatsächlicher Hinsicht davon auszugehen ist, dass die Finanzverwaltung Selbstanzeigen standardmäßig der Bußgeld- und Strafsachenstelle vorlegt und steuerstrafrechtliche Ermittlungsverfahren einleitet. Für die Stadt besteht damit auch weiterhin die Notwendigkeit „normale“ Berichtigungserklärungen gemäß § 153 AO einreichen zu können ohne dass dies gleich zu einem steuerrechtlichen oder steuerstrafrechtlichen Problemfall wird.

Wichtigster Bestandteil für die gewünschte Enthftung der Stadt, ihrer Organe sowie der mit steuerrechtlichen Themen befassten Mitarbeiter ist die Einrichtung eines an-

gemessenen und wirksamen internen Kontrollsystems für Steuern bei der Stadt München.

3. Notwendige Arbeiten

Da nicht feststeht wann ein internes Kontrollsystem für Steuern als regelkonform einzustufen ist, ist es Aufgabe der Stadt 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 (vgl. Anlage 1) heranzuziehen.

3.1 Einteilung in Projektphasen

Das Vorgehen zur Aufbau eines IKS Steuern auf Ebene der Stadt München 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

3.2 Festlegung der Schwerpunkte

Unabhängig von der Frage, inwiefern die steuerliche Organisation der Stadt München bereits heute die Anforderungen an ein angemessenes und wirksames IKS für Steuern in der Praxis erfüllen kann, ist abzusehen, dass die bisherigen Steuerstandards und deren Überwachung in Bezug auf den IDW PS 980 bzw. den Handlungsempfehlungen des Deutschen Städtetages zu überarbeiten sein werden. Auch wenn möglicherweise nur wenig Neues erfunden werden muss, ist das Ziel mit Hilfe eines systematischen und risikoorientierten Ansatzes das Thema Steuerorganisation anzugehen auch mit vielfältigen organisatorischen Herausforderungen verknüpft und wird vermutlich nur in einem langfristigen Prozess umgesetzt werden können. Es ist deshalb auch festzulegen unter welcher Überschrift die Stadt zuerst aktiv werden soll. So könnte z.B. zuerst die Abfassung eines Leitbildes sowie einer internen Steuerleitlinie in den Mittelpunkt gerückt werden, die in beiden Fällen dann als Basis für weitere Maßnahmen dienen. Da damit jedoch nicht zwingend auch mögliche Steuerrisiken minimiert werden, werden deshalb folgende Schwerpunktsetzungen vorgeschlagen:

1. Schritt (Zeitraum 2018) : Überprüfung, Ausgestaltung und Verbesserung von prozessimmanenten Kontrollen insbesondere durch Entwicklung und Verbesserung einer Risiko-Kontroll-Matrix sowie der dazugehörigen Dokumentation
2. Schritt (Zeitraum 2018 - 2020): Ausgestaltung des notwendigen Rahmenwerkes (Ableitung eines Maßnahmenkataloges und Implementierung eines Tax-Compliance-Managementsystems im Hinblick auf die Anforderung des IDW PS 980 bzw. des Leitfadens des Deutschen Städtetages)
3. Schritt (langfristiges Ziel): regelmäßige Überprüfung (intern / extern)

Die Konzeption, Festlegung von Meilensteinen, sowie die Auswahl der zu bearbeitenden Themen können je nach Steuerart bzw. Risikoeinwertung differieren und sind zielgerichtet und in Abhängigkeit vom Ergebnis der Ist-Aufnahme sowie möglicher Verbesserungspotenziale festzulegen.

4. Mitwirkung und Kommunikation

Die Verantwortlichkeit für Steuern bei der Stadt München gliedert sich grundsätzlich zwischen den jeweiligen Fachbereichen, insbesondere den Geschäftsbereichen Finanzmanagement und Buchhaltung, aller städtischen Referate, Dienststellen und Eigenbetrieben und der Hauptabteilung I/4 – Steuern der Stadtkämmerei auf. Zudem

sind über die bestehende steuerlichen Organschaften in Teilbereichen auch städtischen Eigengesellschaften zu beteiligen. In der ersten Phase des Projekts sind insbesondere alle Referate, alle Eigenbetriebe und die über steuerliche Organschaften zu beteiligenden Eigengesellschaften aufgerufen sich über Workshops an der Statusquo Aufnahme und der Entwicklung einer Risikokontrollmatrix zu beteiligen.

Für die Weiterentwicklungsphase sowie Implementierung eines IKS für Steuern ist ebenfalls davon auszugehen, dass die zu treffenden Maßnahmen und Regelungen nur mit einer guten Mitwirkung aller beteiligten Stellen zum Erfolg führen können.

5. Ressourcenbedarf

5.1 Personalbedarf

Bezüglich des Personalbedarfs für den Aufbau eines IKS Steuern kann nicht auf praktische Erfahrungswerte zurück gegriffen werden. Um das Projekt möglichst kurzfristig beginnen zu können sowie im Hinblick auf die sehr umfassende Aufgabenstellung soll die Startphase intensiv durch eine externe fachliche Begleitung vorgenommen werden. Bezüglich der Fragerunden zur Ist-Aufnahme benötigen die Berater eine wesentliche Unterstützung durch die Stadtkämmerei HA I/4 und in kleinerem Umfang (ca. 1 – 2 Tage pro Referat / Eigenbetrieb) durch die diversen Fachbereiche. Um möglichst schnell mit dem Aufbau einer ersten Verteidigungslinie beginnen zu können, müssen die anfallende Arbeiten noch mit dem vorhandenen Personal angegangen werden.

Die Wichtigkeit eines funktionierenden IKS für Steuern rückt jedoch nicht nur die Personalausstattung der Stadtkämmerei HA I/4 – Steuern in den Fokus sondern könnte auch Einfluss auf das Aufgabenspektrum und die Arbeitsweise der Referate, Dienststellen und Eigenbetriebe nehmen. Zudem werden sich Verknüpfungen zur IT der Stadt ergeben. Inwiefern durch die Herausforderungen eines funktionierenden IKS Steuern in den jeweiligen Fachbereichen die dortige Personalausstattung verändert werden muss, ist vom Ergebnis der Ableitung des Maßnahmenkatalogs abhängig und zu gegebener Zeit durch die jeweiligen Entscheidungsträger zu überprüfen und festzustellen.

Da die zu bearbeitenden Aufgaben voraussichtlich eine Aufgabentrennung zwischen Steuerdeklaration / Steuerplanung / interne Steuerberatung und der Compliance-Funktionen erforderlich machen, sind ggf. auch Änderungen der internen Organisation der Stadtkämmerei HA I/4 – Steuern vorzunehmen.

5.2 Externe fachliche Beratung

Um eine verlässliche Einschätzung des aktuellen Status der Stadt München sowie einen soliden Überblick über noch zu treffende Maßnahmen zu erhalten, ist ein Blick von außen unerlässlich.

Insbesondere wird von der Auftragnehmerin / dem Auftragnehmer folgendes erwartet:

- begleitende Projektleitung und Projektmanagement,
- eine Analyse der steuerlichen Organisation der Stadt München unter Berücksichtigung der spezifischen steuerlichen Unternehmensanforderungen und der aktuell gültigen Maßstäbe für Tax Compliance Management System
- eine Dokumentation der bestehenden steuerlichen Prozesse und Kontrollmechanismen der Stadt München
- Erarbeitung und Identifizierung steuerlicher Risiken, deren Bewertung und die Erarbeitung von Kontrollmechanismen zur Fehlervermeidung
- eine Einwertung in welchen zusätzlich definierten Handlungsfeldern konkret noch Compliance-Maßnahmen zu treffen sind
- eine Priorisierung der zu treffenden Maßnahmen
- Unterstützung bei der Einrichtung des IKS für Steuern bei der Stadt München

Der Umfang der Beratungsleistung hängt maßgeblich davon ab, welche Bestandteile des Projekts mit eigenen Mitarbeitern der Stadt und / oder mit externer Unterstützung bearbeitet werden. Eine endgültige Aufwandsschätzung ist daher nur schwer möglich.

Angestrebt wird deshalb nach der Status-quo Aufnahme und der Entwicklung einer Risikokontrollmatrix sowie die Erstellung der notwendigen Dokumentation, die überwiegend durch die externe Beratung zu erbringen ist, dass in der Phase der Weiterentwicklung zwar wesentliche Teile des notwendigen Inputs von den Beratern kommen sollen, die Anpassung und Abstimmung auf Ebene der Stadt jedoch vermehrt von Mitarbeitern der Stadtkämmerei HA I/4 Steuern vorgenommen werden.

Bei der Größe der Stadtverwaltung München ist schon die Analyse der bereits bestehenden Kontrollschritte und eine entsprechende Reifegrad-Ermittlung des vorhandenen IKS Steuern als sehr aufwendig einzustufen. Das benötigte Volumen an externer Unterstützung i.H.v. ca. 200 Beratertagen wird auf vier Phasen aufgeteilt. Die Verteilung ist individuell abhängig vom jeweiligen Beratungsaufwand. Derzeit wird allerdings von einer relativ gleichmäßigen Verteilung auf die vier Projektphasen ausgegangen.

Ziel ist in einer externen Ausschreibung von den Firmen ein Angebot für die Bearbeitung aller vier Projektphasen zu erhalten. Sämtliche Projektphasen sind dabei von einem Anbieter durchzuführen.

6. Vergabeverfahren, Kosten und der Finanzierung

Aufgrund der Beschlüsse des Verwaltungs- und Personalausschusses vom 16.01.2013 und der Vollversammlung vom 23.01.2013 über die Zuständigkeit von Ausschüssen bei Vergabeverfahren ist die Vorlage wegen der dezentralen Ressourcenverantwortung und der Sachbezogenheit im zuständigen Fachausschuss vor Durchführung der Ausschreibung zu behandeln.

Bei der zu vergebenden Leistung handelt es sich um eine Vergabe, die unter die Verfügung des OB vom 22.08.2008 fällt und somit nur im Einvernehmen mit der Vergabestelle 1 erfolgen kann. Das Direktorium-HA II, Vergabestelle 1 wird mit der Durchführung des Vergabeverfahrens beauftragt.

Die Erstellung der Vergabeunterlagen erfolgt in enger Zusammenarbeit zwischen der Stadtkämmerei und der Vergabestelle 1.

Der geschätzte Auftragswert liegt oberhalb des Schwellenwertes von 209.000 € (ohne MwSt.), der zu einer EU-weiten Ausschreibung verpflichtet. Die Leistung wird daher in einem offenen Verfahren gem. §§ 14, 15 VgV vergeben.

Die Bekanntmachung der Ausschreibung erfolgt im Supplement zum Amtsblatt der EU und auf www.muenchen.de/vgst1. Zudem werden die kompletten Vergabeunterlagen auf www.muenchen.de/vgst1 eingestellt. Jedes interessierte Unternehmen kann die Vergabeunterlagen herunterladen und ein Angebot abgeben. Die Bieter erhalten eine Frist von mindestens 35 Tagen, um ein Angebot abgeben zu können.

Die Bieter müssen ihre Eignung anhand einer Eigenerklärung zu Ausschlussgründen und zur Leistungsfähigkeit nachweisen:

Zur inhaltlichen Wertung der Angebote müssen die Bieterinnen und Bieter mit dem Angebot ein Konzept mit folgendem Inhalt über die Durchführung des Auftrages vorlegen.

- Zeit- und Projektstrukturplan
- Grobplanung Finanzkonzept

Die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Angebote erfolgt nach einem Punktesystem. Dabei werden folgende Wertungskriterien zugrunde gelegt:

- Preis: 30 %
- Qualität des vorgelegten Konzepts hinsichtlich:
 - Umsetzbarkeit (Zweckmäßigkeit, Individualität und Vielfältigkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen, Plausibilität der Zeitplanung, Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit): 40 %
 - Zielführung (strukturierte Vorgehensweise, inhaltlich fundiertes und methodisches Vorgehen): 30 %

Die einzelnen Kriterien werden dabei mittels einer Nutzwertanalyse zueinander ins Verhältnis gesetzt. Die preisliche und formelle Wertung der Angebote erfolgt durch die Vergabestelle 1. Die inhaltliche Wertung wird durch die Stadtkämmerei vorgenommen.

Die Auftragsvergabe an das wirtschaftlichste Angebot ist für 2018 geplant.

Eine erneute Befassung des Stadtrats ist erforderlich, falls das wirtschaftlichste Angebot den geschätzten Auftragswert um mehr als 20 % übersteigen sollte.

Die Beschlussvorlage ist hinsichtlich der Ausführungen zum Vergabeverfahren mit dem Direktorium-HA II, Vergabestelle 1 abgestimmt.

Die Darstellung der Kosten und der Finanzierung erfolgt im nichtöffentlichen Teil dieser Beschlussvorlage (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 10394).

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

Das Direktorium, das Baureferat, das Kommunalreferat, das Kreisverwaltungsreferat, das Kulturreferat, das Personal- und Organisationsreferat, das Referat für Arbeit und Wirtschaft, das Referat für Bildung und Sport, das Referat für Gesundheit und Umwelt, das Referat für Stadtplanung und Bauordnung, das Sozialreferat und das Revisionsamt haben einen Abdruck dieser Vorlage erhalten.

Der Korreferent der Stadtkämmerei, Herr Prof. Dr. Hans Theiss, und der Verwaltungsbeirat der Hauptabteilung I, Herr Stadtrat Horst Lischka, haben einen Abdruck der Beschlussvorlage erhalten.

II. Antrag des Referenten

1. Der Stadtrat stimmt dem Aufbau und dem dauerhaften Betrieb eines internen Kontrollsystems für Steuern unter dem Gesichtspunkt die Einhaltung steuerlicher Pflichten in der Praxis der Stadtverwaltung angemessen und wirksam zu gewährleisten grundsätzlich zu.
2. Die Stadtkämmerei wird beauftragt ein auf die Bedürfnisse der Stadt München zugeschnittenes internes Kontrollsystem für Steuern hinsichtlich des IDW PS 980 bzw. den Handlungsempfehlungen des Deutschen Städtetages zu konzipieren, in die Praxis einzuführen und später dauerhaft zu betreuen.

3. Die Vergabestelle 1 führt das Vergabeverfahren zu den in dieser Vorlage und der nichtöffentlichen Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 10394 genannten Bedingungen durch und erteilt den Zuschlag auf das wirtschaftlichste Angebot.
4. Eine erneute Befassung des Stadtrats ist nur erforderlich falls das wirtschaftlichste Angebot den geschätzten Auftragswert um mehr als 20% übersteigen sollte.
5. Über die Finanzierung entscheidet abschließend die Vollversammlung des Stadtrates.
6. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag.

Die endgültige Beschlussfassung über den Beratungsgegenstand obliegt der Vollversammlung des Stadtrates.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der / Die Vorsitzende

Der Referent

Ober-/Bürgermeister/in
ea. Stadtrat / ea. Stadträtin

Dr. Ernst Wolowicz
Stadtkämmerer

- IV.** Abdruck von I. mit III.
über die Stadtratsprotokolle

an das Direktorium - Dokumentationsstelle

an das Revisionsamt

an die Stadtkämmerei HA I/4

z. K.

V. Wv. Stadtkämmerei HA I/4

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.

2. An das Direktorium

An das Personal-und Organisationsreferat

An das Baureferat

An das Kommunalreferat

An das Kreisverwaltungsreferat

An das Kulturreferat

An das Referat für Arbeit und Wirtschaftlichkeit

An das Referat für Bildung und Sport

An das Referat für Gesundheit und Umwelt

An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung

An das Sozialreferat

An das Revisionsamt

An die Stadtkämmerei – GL

z. K.

Am.....

Im Auftrag