

Steuer-Richtlinie

zur Erfüllung der steuerlichen Pflichten bzw. Vermeiden von Verstößen gegen Steuergesetze des Landratsamtes Pfaffenhofen a.d.Ilm (Tax Compliance Richtlinie)

Inhaltsverzeichnis

1. Geltungsbereich
2. Zielsetzung
3. Ausgestaltung eines Tax Compliance Management Systems (TCMS)
 - a) Tax Compliance – Kultur
 - b) Tax Compliance – Ziele
 - c) Tax Compliance – Organisation
 - d) Tax Compliance – Risiken
 - e) Tax Compliance – Programm
 - f) Tax Compliance – Kommunikation
 - g) Tax Compliance – Überwachung und Verbesserung

1. Geltungsbereich

Diese Tax Compliance Richtlinie (Steuer-Richtlinie) gilt für das Landratsamt Pfaffenhofen a.d.Ilm (Kreisverwaltungsbehörde und Landkreis) ohne Eigenbetriebe.

Die Steuer-Richtlinie des Landratsamtes enthält die wesentlichen Leitlinien zur Führung und Leitung, zu Betrieb und Verwaltung sowie zur Überwachung des Landratsamtes in steuerlichen Angelegenheiten.

Die Steuer-Richtlinie soll zudem mehr Transparenz, Verantwortungsbewusstsein und Kontrolle in steuerlichen Angelegenheiten schaffen. Es muss sichergestellt sein, dass die wesentlichen relevanten steuerlichen Vorschriften von fachlich ausreichend qualifizierten Mitarbeitern verarbeitet und beachtet werden. Hierzu ist es erforderlich, dass in der Steuer-Richtlinie der Austausch relevanter Informationen zwischen den einzelnen Fachbereichen, die steuerliche Informationen verarbeiten und den steuerlich Verantwortlichen festgelegt wird.

Um die Lesbarkeit zu vereinfachen wird nur die männliche Form verwendet.

Die im Bereich Steuern erforderlichen Schritte werden durch diese Richtlinie für alle Mitarbeiter des Landratsamtes verbindlich geregelt.

Diese Richtlinie tritt nach Ausfertigung des Beschlusses des Kreistags in Kraft.

Sie ergänzt und spezifiziert alle bisher bestehenden Mitteilungen und Dienstanweisungen und sonstigen Festlegungen zu dieser Thematik. Soweit für einzelne Bereiche ergänzende Festlegungen erforderlich sind, werden diese gesondert erlassen.

2. Zielsetzung

Das Landratsamt ist gesetzlich zur rechtzeitigen Abgabe von vollständigen und richtigen Steuererklärungen verpflichtet. Umsatzsteuerrechtlich ist der AWP mit dem Landratsamt unter einer Steuereinheit zusammengefasst (§ 2 (1) UStG). Trotz der größten Sorgfalt kann es zu einer Notwendigkeit der Berichtigung von Steuererklärungen kommen.

Mit BMF-Schreiben vom 23.05.2016 (BStBl. I 2016, S. 490) wurde der Anwendungserlass zur AO um eine Regelung zu § 153 AO ergänzt. Die Verwaltungsanweisung erläutert u. a. die Abgrenzung zwischen der Berichtigung von Steuererklärungen nach § 153 AO und einer straffbefreienden Selbstanzeige nach § 371 AO. Für die Steuerhinterziehung reicht bereits bedingter Vorsatz aus. Das Vorliegen eines innerbetrieblichen Kontrollsystems, das der Erfüllung der steuerlichen Pflichten dient, wird als Indiz angesehen, welches gegen das Vorliegen eines Vorsatzes oder der Leichtfertigkeit sprechen kann und damit zugunsten des Steuerpflichtigen zu berücksichtigen ist. Unter dem Begriff „Tax Compliance Management System“ (TCMS) wird grundsätzlich die Implementierung und Pflege eines internen Kontrollsystems zur Sicherstellung der vollumfänglichen Einhaltung der steuerlichen Gesetze und Vorgaben der Finanzverwaltung verstanden.

Die Steuer-Richtlinie soll durch organisatorische Regelungen und Vorkehrungen sicherstellen, dass Regelverstöße vermieden bzw. aufgedeckt und korrigiert werden können. Durch mehr Verantwortungsbewusstsein, Transparenz und Kontrolle wird dies erreicht. Oberstes Ziel des TCMS ist die richtige, zeitgerechte und vollständige Erfüllung der steuerlichen Pflichten.

Das Erreichen der Ziele kann nur insoweit gemessen werden, wie die in dieser Steuer-Richtlinie und den darauf aufbauenden Vorschriften und Regelungen festgelegten Präventionsmaßnahmen implementiert und eventuelle Verstöße im Rahmen von regelmäßigen und stichprobenhaften Kontrollen und Prüfungen aufgedeckt und geahndet werden. Ein weiterer Hinweis für die Funktionsfähigkeit des Systems ist, wenn steuerliche Außenprüfungen ohne Prüfungsfeststellungen erfolgen.

3. Ausgestaltung eines Tax Compliance Management Systems (TCMS)

Die Steuer-Richtlinie setzt den Anwendungserlass zu § 153 AO unter Beachtung der Ausführungen im Praxishinweis 1/2016 zur Ausgestaltung und Prüfung eines TCMS gem. dem Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW PS 980) um.

Im Bereich des Steuerwesens ist aufgrund des rechtlichen Rahmens und der Komplexität sowie der Vielzahl der daran beteiligten Mitarbeiter des Landratsamtes eine entsprechende detaillierte Regelung notwendig.

Die internen Organisationsschritte, die in die Geschäftsabläufe eingebunden sind, werden im Folgenden geregelt.

a) Tax Compliance – Kultur

Tax Compliance im Sinne dieser Steuer-Richtlinie bedeutet die Einhaltung aller vom Landratsamt und deren Beschäftigten zu beachtenden Gesetze, Verordnungen, Satzungen, Verwaltungsvorschriften, vergleichbare Regelwerke, Verträge und internen Regelungen.

Im Bereich der steuerlichen Compliance hat die öffentliche Hand mit der Verpflichtung zur Einhaltung der Steuergesetze grundsätzlich die gleichen Pflichten wie ein privater Steuerpflichtiger.

Das Landratsamt ist sich dieser Verantwortung bewusst und kommuniziert dies nach innen und außen. Entsprechend ist seit Jahren ein System eingerichtet, um die vollumfängliche Erfüllung der steuerlichen Pflichten sicherzustellen. Diese Richtlinie dokumentiert das System.

Das Landratsamt geht neue steuerliche Themen (wie zum Beispiel die Einführung des § 2 b UStG) aktiv an und setzt diese vollumfänglich in der Organisation um.

Hierzu werden die betroffenen Mitarbeiter intern und extern geschult, der Informationsfluss sichergestellt, Mitzeichnungs- und Vorlagepflichten bestimmt, risikoorientierte Kontrollen eingerichtet und die Abläufe und Prozesse dokumentiert.

Die Abwicklung der steuerrechtlichen Angelegenheiten wird der Steuerstelle zugewiesen, die im Sachgebiet 11 – Kreisfinanzen, Kreiseigener Hochbau eingerichtet ist. Die Steuerstelle steuert und überwacht das TCMS. Bei Verstößen werden die entsprechenden arbeits- bzw. dienstrechtlichen Sanktionsmöglichkeiten soweit erforderlich ausgeschöpft.

Eine Unterrichtung des gesetzlichen Vertreters erfolgt im regelmäßigen Turnus.

Das Landratsamt, der jeweils gesetzliche Vertreter, die verantwortlichen Gremien und die Mitarbeiter sind sich ihrer Vorbildfunktion bei der Erfüllung der steuerlichen Pflichten bewusst und nehmen diese aktiv an.

b) Tax Compliance – Ziele

Ziel des Systems ist die Sicherstellung der vollumfänglichen Erfüllung der steuerlichen Pflichten des Landratsamtes.

Neben der Vorbildfunktion des Landratsamtes sowie den Reputationsrisiken bei Verstoß gegen die geltenden Regelungen sind auch Haftungsrisiken sowohl des Landratsamtes als Körperschaft als auch der jeweils gesetzlichen Vertreter zu vermeiden bzw. soweit wie möglich auszuschließen.

Ziel ist, dass bei möglichen Fehlern aufgrund objektiver Unrichtigkeit und Unvollständigkeit und daraus resultierenden Verkürzung in der Steuerdeklaration stets eine Nachmeldung im Sinne des § 153 AO möglich ist und eine steuerstrafrechtliche Würdigung im Sinne des § 371 AO ausgeschlossen werden kann.

Um diese Ziele mit einer hohen Sicherheit zu erreichen, wurden auf Ebene der Verwaltung sowohl vorbeugende Maßnahmen als auch regelmäßige Kontrollen eingeführt.

Das eingerichtete System zur Sicherstellung der vollumfänglichen Erfüllung steuerlicher Pflichten muss unter Berücksichtigung der vorhandenen Ressourcen personenunabhängig funktionieren.

Die steuerlich Verantwortlichen müssen ihre steuerlichen Mitwirkungspflichten kennen, um einen transparenten, zeitnahen und personenunabhängigen Informationsfluss zu gewährleisten.

c) Tax Compliance – Organisation

Die Tax Compliance – Organisation betrifft die Festlegung von klaren Rollen, Verantwortlichkeiten und einer individuellen Ablauforganisation.

Die Steuerdeklaration und die Würdigung der steuerlich relevanten Sachverhalte obliegen der Steuerstelle (= Kreisfinanzverwaltung), ggf. unter Einschaltung eines Steuerberaters oder des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbandes (BKPV). Die Steuerstelle hat eine qualifizierte Vertreterregelung, so dass die Erfüllung der steuerlichen Pflichten des Landratsamtes personenunabhängig sichergestellt ist.

Die zur Steuerdeklaration notwendigen Informationen sind von den Fachbereichen vollumfänglich zeitnah zur Verfügung zu stellen. Es handelt sich hierbei um eine Bringschuld.

Steuerrechtliche Themen sind insbesondere zu erwarten

- beim Abschluss von Verträgen/Zweckvereinbarungen,
- bei der Veränderung der gesellschaftlichen Struktur,
- bei Leistungen an das Personal,
- bei der Beschaffung und Veränderung der IT-Systemlandschaft,
- bei der Beschaffung insbesondere von Bau- oder Beförderungsleistungen,
- bei der Zurverfügungstellung von Personal- und Sachmitteln und
- bei der Erbringung von Leistungen gegen Entgelt.

Bei Schnittstellenthemen ist die Zuständigkeit eindeutig, lückenlos und überschneidungsfrei in bzw. zwischen den Fachbereichen schriftlich festzulegen.

In den Fachbereichen sind die jeweiligen Leiter im Rahmen ihrer Führungsverantwortung für die steuerlichen Sachverhalte zuständig (Steuerverantwortliche). Im Vertretungsfall muss auch der Vertreter über ausreichende steuerliche Kenntnisse verfügen, um steuerlich relevante Sachverhalte zu erkennen und zur steuerlichen Deklaration oder Würdigung an die Steuerstelle weiterzureichen (z. B. innergemeinschaftliche Erwerbe von Gegenständen aus anderen EU Mitgliedsstaaten oder Bezug von Dienstleistungen von im Ausland ansässigen Unternehmen).

Die Steuerverantwortlichen haben den Empfang und die Kenntnis über die Richtlinie schriftlich gegenüber der Steuerstelle zu bestätigen. Diese Bestätigung wird zentral in der Steuerstelle abgelegt.

Die Steuerverantwortlichen tragen die Verantwortung dafür, dass alle Mitarbeiter ihres Verantwortungsbereichs arbeitsplatzbezogen über diese Richtlinie informiert sind. Die Mitarbeiter haben den Empfang und die Kenntnis über die Richtlinie schriftlich gegenüber den Steuerverantwortlichen zu bestätigen.

Die Steuerverantwortlichen sind so fortzubilden bzw. zu informieren, dass sie ihrer Aufgabe vollumfänglich nachkommen können. Die Überwachung obliegt der Steuerstelle und ist entsprechend zu dokumentieren.

Soweit Tätigkeiten oder Verantwortlichkeiten des Landratsamtes an Dritte (z. B. Steuerberater, BKPV) ausgelagert sind, muss die auslagernde Stelle sicherstellen, dass an diese bzw. durch diese die notwendigen steuerlichen Informationen weitergegeben werden. Externe Dienstleister sind in das TCMS einzubeziehen. Sie sind über ihre Aufgaben zu unterrichten und auf die Einhaltung des TCMS zu verpflichten. Der externe Dienstleister wird ein Bestandteil des TCMS des Landratsamtes.

Die Kommunikation gegenüber Dritten oder die rechtliche Würdigung steuerlicher Themen obliegt nur der Steuerstelle.

Die Weitergabe der Umsatzsteuer-Identifikationsnummer (USt-ID) des Landratsamtes darf nur durch die Steuerstelle erfolgen. Die Erforderlichkeit muss gegenüber der Steuerstelle begründet werden.

Die Beantwortung von Fragen der Finanzverwaltung bzw. das Stellen von Anfragen an diese Behörde obliegt ebenfalls nur der Steuerstelle.

Die Steuerstelle hat Einsichtsrechte in die Geschäfts- und Fachbereiche, unter Berücksichtigung der Datenschutzgrundverordnung, die seit dem 25.05.2018 anzuwenden ist. In Zweifelsfragen ist der Datenschutzbeauftragte des Landratsamtes einzubeziehen.

Das Landratsamt kann einen externen Dienstleister (z. B. Steuerberater, BKPV) mit der Beratung und Erstellung der Jahressteuererklärungen der Betriebe gewerblicher Art und der Umsatzsteuerjahreserklärung beauftragen. Es werden von der Steuerstelle alle Informationen und Unterlagen vollständig und fristgerecht übergeben, die für die Abgabe der Steuererklärungen erforderlich sind. Der externe Dienstleister übernimmt die Aufgabe, die Erklärungen auf der Basis der ihm übergebenen, vollumfänglichen Informationen inhaltlich richtig zu erstellen und dem Steuerpflichtigen, dem Landratsamt, rechtzeitig zur Prüfung und Unterzeichnung vorzulegen, so dass die entsprechenden Fristen gewahrt werden können. Die letztendliche Verantwortung für die Abgabe der Jahreserklärungen bleibt beim Steuerpflichtigen, d. h. beim Landratsamt. Verantwortlich für die Abgabe der Erklärungen ist der jeweilige gesetzliche Vertreter der Körperschaft.

Der elektronische Versand der Steuererklärungen einschließlich evtl. erforderlicher Anlagen (z. B. e-Bilanz) erfolgt durch externen Dienstleister auf Grundlage der Einverständniserklärung. Bei der Erstellung der Erklärungen sind die finalen Versionen der Berechnungen unveränderbar dokumentiert.

Das Landratsamt muss die Arbeitsergebnisse des externen Dienstleisters einer Plausibilitätskontrolle unterziehen und dessen Tätigkeit angemessen überwachen. Diese Tätigkeit obliegt ebenfalls der Steuerstelle.

d) Tax Compliance – Risiken

Unter Berücksichtigung der Tax Compliance-Ziele werden Tax Compliance-Risiken identifiziert. Verstöße gegen einzuhaltende Regeln können eine Verfehlung der Tax Compliance-Ziele zur Folge haben. Das übergeordnete Risiko ist die nicht vollständige und zeitgerechte Deklaration von Steuern. Zur Risikominimierung sind die Buchführungs- und Aufzeichnungspflichten sowie die Aufbewahrungsfristen entsprechend der Grundsätze zur ordnungsgemäßen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff (GoBD) zu erfüllen.

Die steuerlichen Compliance-Risiken sind bezogen auf die jeweilige Steuerart festzustellen und schriftlich zu dokumentieren. Bei Bedarf erfolgt eine Anpassung. Dies ist abhängig von Entwicklungen im Steuerrecht bzw. von Veränderungen beim Landratsamt.

Für die Indikation von zukünftigen Steuerrisiken ist das durch die beim Landratsamt vorgelebte Tax Compliance-Kultur geschaffene Bewusstsein zur Identifikation steuerlich relevanter Sachverhalte von besonderer Bedeutung. Die Mitarbeiter haben Risiken, die sie bei ihrer Arbeit erkennen, an die Steuerstelle zeitnah weiterzugeben.

Änderungen in der gesellschaftlichen oder vertraglichen Struktur, aber auch Leistungen an kommunale Gesellschaften, an Dritte oder Mitarbeiter, die ein Tax Compliance-Risiko darstellen, sind durch die Steuerverantwortlichen der Geschäfts- und Fachbereiche auf deren steuerliche Relevanz hin zu überprüfen und der Steuerstelle mitzuteilen. Die Steuerverantwortlichen sollen die steuerlichen Risiken erkennen und der Steuerstelle mitteilen.

e) Tax Compliance – Programm

Ziel des Tax Compliance-Programms ist es, Maßnahmen festzulegen, die den festgestellten Risiken entgegenwirken. Das Tax Compliance-Programm umfasst auch die bei festgestellten Compliance-Verstößen zu ergreifende Maßnahmen.

Das Landratsamt begegnet den steuerlichen Risiken durch eine gelebte Kultur der zu treffenden Steuerdeklarationen.

Hierzu sind insbesondere folgende Maßnahmen mit vorbeugendem Charakter in die Abläufe der Verwaltung integriert:

- Die Zuständigkeitsregelung sowie die Funktionstrennungen sind eingerichtet. Es liegen Unterschriftenregelungen und Berechtigungskonzepte vor, so dass der ordentliche Geschäftsgang gewährleistet ist.
- Die Vertretungsregelungen sind schriftlich dokumentiert.
- Neue Entwicklungen im Steuerwesen werden durch die strukturierte Auswertung von Fachnachrichten identifiziert und soweit möglich intern umgesetzt.
- Die Steuerstelle und die Steuerverantwortlichen werden regelmäßig intern und bei Bedarf extern geschult. Das Schulungskonzept wird regelmäßig aktualisiert. Die Unterrichtung der Steuerverantwortlichen obliegt der Steuerstelle und erfolgt in der Regel durch schriftliche Richtlinien und Rundschreiben.
- Die Bearbeitung von besonderen Sachverhalten ist durch Dienstanweisung, Richtlinien und Rundschreiben verbindlich geregelt; hier werden exemplarisch die bedeutendsten aufgeführt:

- Innergemeinschaftlicher Erwerb
 - Umkehr der Steuerschuldnerschaft bei Bezug von Leistungen aus dem Ausland
- Die Dokumentationen der Abläufe und Belege sind entsprechend den Vorgaben des kommunalen Haushaltsrechts institutionalisiert und werden überprüft.
 - Vor Abschluss von steuerlich relevanten Verträgen/Vereinbarungen ist die Steuerstelle grundsätzlich einzubeziehen. Dies gilt auch, wenn Zweifel hinsichtlich der steuerlichen Relevanzen bestehen.
 - Die Bearbeitung der Lohnsteuermeldungen obliegen dem Sachgebiet 10 - Hauptverwaltung. Es ist eine Funktionstrennung mit Vertreterregelung eingerichtet.
 - Die Bearbeitung und Abgabe der Umsatzsteuer-Voranmeldungen, Umsatzsteuer-Jahreserklärungen für das Landratsamt sowie AWP, als auch die ertragssteuerlichen Jahreserklärungen des Landratsamtes obliegt der Steuerstelle. Die Jahreserklärungen erfolgen unter Einbindung eines externen Dienstleisters als steuerlichen Berater. Der jeweilige gesetzliche Vertreter unterzeichnet die Erklärungen vor Abgabe beim Finanzamt.
 - Werden die steuerlichen Tätigkeiten mit der Unterstützung eines externen Dienstleisters erfüllt, ist in der Organisation sicherzustellen, dass alle steuerlich relevanten Daten gesammelt und rechtzeitig an den Dienstleister übergeben werden.

Nach der Verwirklichung von steuerrelevanten Sachverhalten sind insbesondere folgende Maßnahmen mit aufdeckenden Charakter in die Abläufe der Verwaltung integriert:

- In die Abläufe der Verwaltung ist das Vier-Augenprinzip integriert.
- Systematische Auswertung von Daten auf Besonderheiten (Datenanalyse, Analytische Plausibilitäten, filtern IBAN nach ausländischen IBANs).
- In aussagekräftiger Stichprobe überprüft die Steuerstelle die gebuchten Anordnungen, ob ein umsatzsteuerbarer und umsatzsteuerpflichtiger Umsatz vorliegt, der zutreffende Steuersatz verwendet wurde, die Rechnung den formalen Vorgaben entspricht und welche Vertragspartei der Steuerschuldner ist. Soweit notwendig, veranlasst die Steuerstelle die Korrektur der Erfassung.
- Bei teilweise steuerpflichtigen und steuerfreien Umsätzen ist vor Abgabe der Erklärung eine Überprüfung und Korrektur der steuerpflichtigen und steuerfreien Anteile durch die Steuerstelle vorzunehmen.
- Die Steuerstelle kontrolliert und überwacht die Bekanntheit und Umsetzung der Dienstanweisung, Rundschreiben und Richtlinien in einer angemessenen Zahl von Stichproben.
- Das Kreisrechnungsprüfungsamt / der Rechnungsprüfungsausschuss führt anlassbezogene und zufällige Prüfungen im Rahmen seines Prüfungsplans durch.

f) Tax Compliance – Kommunikation

Ziel der Tax Compliance-Kommunikation ist es, die betroffenen Mitarbeiter in den Tax Compliance-Prozess zur Erfüllung der steuerlichen Pflichten einzubinden, zu sensibilisieren und über das Programm und deren zugewiesene Rolle in diesem Programm zu informieren. Das ist die Voraussetzung dafür, dass die jeweiligen Mitarbeiter ein Verständnis für ihre Aufgabe entwickeln und diese auch erfüllen können.

Von den jeweiligen Steuerverantwortlichen der Geschäfts- und Fachbereiche sind die steuerlich relevanten Sachverhalte an die Steuerstelle weiterzuleiten. Bei der Kommunikation sind die Anforderungen der Datenschutzgrundverordnung zu berücksichtigen. Bei Bedarf ist der Datenschutzbeauftragte des Landratsamtes hinzuziehen.

Fachliche Informationen und Vorgaben zum Umgang mit fachlichen Informationen sind von der Steuerstelle an die einzelnen Geschäfts- und Fachbereiche weiterzureichen. Die im Rahmen von Kontrollen und Prüfungen identifizierten Fehler in der Behandlung von steuerlichen Sachverhalten sind umgehend dem relevanten Adressatenkreis zur Verfügung zu stellen.

Die Mitarbeiter des Landratsamtes werden ermutigt, mögliche Verbesserungen im Hinblick auf den Tax Compliance-Prozess der Steuerstelle mitzuteilen.

g) Tax Compliance – Überwachung und Verbesserung

Die Einhaltung der organisatorischen Vorkehrungen und Maßnahmen der Steuer-Richtlinie ist regelmäßig einer sachgerechten Überprüfung durch die Steuerstelle zu unterziehen. Das Kreisrechnungsprüfungsamt / der Rechnungsprüfungsausschuss unterstützt im Rahmen seiner Prüfungstätigkeit die Einhaltung des TCMS. Insbesondere Schnittstellenthemen und die Weiterleitung von Informationen an die Steuerstelle sind Gegenstand dieser Prüfungstätigkeit. Bei der Überprüfung festgestellte Verbesserungsmöglichkeiten werden umgesetzt und allen Beteiligten mitgeteilt. Voraussetzung für die Überwachung ist eine geeignete Dokumentation des TCMS. Auch die Kontrollmaßnahmen sollen schriftlich dokumentiert werden.

Bei Verstößen sind entsprechende strafrechtliche, disziplinarische oder arbeitsrechtliche sowie haftungsrechtliche Maßnahmen zu prüfen und gegebenenfalls einzuleiten.

Begründet dadurch, dass die Erfüllung der steuerlichen Pflichten des Landratsamtes zum Teil auf einen externen Dienstleister übertragen werden kann, muss dauerhaft sichergestellt werden, dass die zur Durchführung der Tätigkeit notwendigen Informationen vollständig und rechtzeitig zur Verfügung gestellt werden. Die Arbeitsergebnisse des Dienstleisters sind einer Plausibilitätskontrolle zu unterziehen und dessen Tätigkeit ist angemessen zu begleiten. Eine geeignete Dokumentation, als Voraussetzung für die Überwachung, ist durchzuführen. Nach Erhalt der Steuerbescheide übermittelt das Landratsamt dem externen Dienstleister die Bescheide zur Prüfung. Die Fristenüberwachung für Rechtsbehelfe erfolgt durch den Dienstleister.