



**Mainz, den 26.03.2019**

## **TOP 7 - § 2b UStG - Tax Compliance Management**

### **Sachstand:**

Nach Ablauf der Übergangsfrist kommt spätestens ab Veranlagungsjahr 2021 der neue § 2b UStG zur Anwendung. Beim GStB ist eine Arbeitsgruppe mit drei Unterarbeitsgruppen (Fallsammlung, Interkommunale Kooperation, Verwaltungsprozesse) eingerichtet, die Empfehlungen für die Umsetzung dieser Neuregelung erarbeitet (Vgl. separate Anlage).

Eine dieser Empfehlungen soll sein, zur Umsetzung der neuen umsatzsteuerlichen Anforderungen ein sog. Tax-Compliance-Managementsystem (TCMS) einzuführen. Es handelt sich dabei um ein innerbetriebliches Kontrollsystem, bestehend aus verschiedenen organisatorischen Elementen - angefangen von der Schaffung eines Leitbilds und einer "Kultur der Steuerehrlichkeit" bis hin zu beispielsweise einer Risiko-Kontroll-Matrix zur Bewertung steuerlicher Risiken (vgl. separate Anlage).

Es bietet sich an, ein solches Instrument nicht nur für die Umsatzsteuer, sondern gleichermaßen für alle übrigen Steuerarten einzusetzen, wie insbesondere Körperschaftsteuer, Lohn-/Einkommensteuer (einschl. geldwerte Vorteile, Dienstwagennutzung usw.), Kapitalertragssteuer und Energie-/Stromsteuer.

Das TCMS dient nicht zuletzt auch der rechtlichen Absicherung: Nach § 153 AO schützt ein solches innerbetriebliches Kontrollsystem zumindest als Indiz vor dem Vorwurf der Leichtfertigkeit oder des Vorsatzes der Steuerverkürzung bzw. -hinterziehung.

In der AG Verwaltungsprozesse wurde die Frage diskutiert, ob und inwieweit ein solches TCMS für die allgemeine Verwaltung auch die Eigenbetriebe mit abdecken bzw. erfassen soll. Sowohl diese AG als auch die Lenkungsgruppe Fachbeirat plädieren dafür, die auch die Eigenbetriebe mit einzuschließen. Nicht umfasst sind dagegen die rechtlich selbständigen kommunalen Unternehmen (GmbH, AöR); diese brauchen ggf. jeweils eigenständige TCMS.

### **Beschlussvorschlag:**

Der Fachbeirat Eigenbetriebe und kommunale Unternehmen spricht sich dafür aus, dass bei der Einführung eines Tax Compliance Management Systems TCMS in der allgemeinen Verwaltung aus

Anlass der Neuregelung des § 2b UStG auch der/die Eigenbetrieb/e darin mit einbezogen werden bzw. für die Eigenbetriebe parallel ein darauf / damit abgestimmtes TCMS auch beim/bei den Eigenbetrieb/en eingeführt wird.



Mainz, den 14.01.2019  
Az.: 070-04 TR/nm

**Niederschrift zur Sitzung der UAG „Verwaltungsprozesse“ der Arbeitsgruppe UStG § 2b am  
05.12.2018**

**Beginn:** 13.30 Uhr    **Ende:** 16:00 Uhr

**Teilnehmerinnen und Teilnehmer:**

Bappert, Thomas	Nieder Olm
Bretscher, Christopher	Landstuhl
Guckenbiehl, Alois	OSK
Halfmann, Ute	Lauterecken-Wolfstein
Hering, Hans-Werner	Rennerod
Kellen, Karl-Heinz	Arzfeld
Kemper, Patrick	Asbach
Koch, Oliver	Wörrstadt
Kupper, Christina	Hagenbach
Metz, Ulrike	Haßloch
Ott, Manuela	Kirchheimbolanden
Drubel, Martina	Pellenz
Rees, Nicole	Wittlich
Rünz, Andrea	Weißenthurm
Wächter, Leo	Bernkastel-Kues
Breitenbach, Dr. Harald	Mittelrheinische Treuhand GmbH
Engelster, Michael	Dr. Burret GmbH
Rätz, Thomas	GStB-Geschäftsstelle (Obmann)

**Tagesordnung:**

1. Einführung
2. Grundelemente eines TCMS
3. Termin nächste Sitzung

**Tischvorlagen** (digital als Anlagen):

- Präsentation der heutigen Sitzung
- Beispiel für "Fahrplan" (Quelle: DST)
- Beispiel für "Zielkatalog" (Quelle: MT bzw. DST)

## 1. Einführung

Erstes Ziel der Sitzung ist die Festlegung eines Arbeitsprogramms für die AG.

Der Vorschlag, dieses an den Grundelementen eines Tax Compliance Management Systems zu orientieren, wird beraten und im Ergebnis angenommen.

Ein besonderes Augenmerk soll auf das Verhältnis bzw. der Zusammenarbeit zwischen Ortsgemeinden (= Steuerschuldner) zur VG-Verwaltung (= Verwaltung der Steuersachen) gelegt werden.

## 2. Grundelemente eines TCMS

Anhand der Präsentation bzw. Tischvorlagen werden die einzelnen Grundelemente aufgerufen und diskutiert. Daraus ist insgesamt festzuhalten:

### zu Grundelement 1 - "Kultur"

- Die Bewusstseinsbildung ("Compliance-Kultur") und Sensibilisierung aller Beteiligten ist Grundvoraussetzung für eine reibungslose Abwicklung der Steuerfragen.
- Als besondere Herausforderung wird die Einbindung der Ortsbürgermeister in die Compliance-Kultur gesehen. Dabei komme es vorrangig darauf an, die Ortsbürgermeister dahin zu sensibilisieren, dass diese die VGV auch über alle umsatzsteuerrelevanten Vorgänge, insbesondere die mit Dritten abgeschlossenen Verträge, in Kenntnis setzt. Was die Verwaltung nicht kennt, kann sie auch nicht beachten.
- Dazu wird die Empfehlung vereinbart, eine entsprechende Beschlusslage herbeiführen, die insbesondere den Willen der OG bekräftigt, aktiv mitzuwirken; hier sollen entsprechende Arbeitshilfen erstellt werden. Die anstehende Kommunalwahl ist insoweit als Chance zu sehen, die neugewählten Räte bzw. Ortsbürgermeister zu sensibilisieren.

### zu "Ziele"

Drei strategische Ziele werden als maßgeblich angesehen:

1. Vermeidung von finanziellen Schäden bzw. unerwarteten Haushaltsbelastungen durch Nachzahlungen oder gar Strafzahlungen;
2. Vermeidung Schäden an Reputation und Image;
3. Potentiale und Chancen einer aktiven Steuergestaltung nutzen;

Auf dieser Basis soll in der AG ein Vorschlag für einen konkreten Zielkatalog erarbeitet werden; als maßgebliches Ziel ist dabei auch die Einbindung der Ortsgemeinden zu setzen.

### zu Risiken bzw. Risikomatrix:

- Als Hauptrisiken werden benannt:
  - Infos kommen nicht an die richtige Stelle in der Verwaltung, sei es von den Ortsgemeinden, sei es von anderen Stellen im eigenen Haus. -> Vertragsmanagement
  - Personal: sowohl im Hinblick auf Kapazitäten wie auch auf das know-how
- Daneben sind die Chancen nicht zu verkennen im Hinblick auf die Vorsteuer.

- Es wird vereinbart, in der AG eine Risiko-Matrix zu erarbeiten, die die typischen Risiken, die alle betreffen, beinhalten sowie Ergänzungsoptionen hat für individuelle Risiken im Einzelfall je nach Bedarf (mit entsprechenden Beispielen).

zu Kommunikation:

- Ist Daueraufgabe, d.h. nicht nur in der Einführungs- bzw. Umstellungsphase, sondern stetig fortlaufend; beginnend mit der Bewusstseinsbildung (Kultur / Leitbild)

zu Fahrplan:

- Die AG wird ein entsprechendes Muster erarbeiten

Zusammenfassend werden für das Arbeitsprogramm der AG folgende Aufgaben vereinbart:

- Erarbeitung von Beschlussvorlagen für die (Orts)Gemeinderäte mit dem Ziel der Sensibilisierung, Bewusstseinsbildung und Willensbekundung;
- Erarbeitung von Eckpunkten für ein Vertragsmanagement im Sinne eines "Pflichtenheft";
- Erarbeitung eines Musters für einen Zielkatalog;
- Erarbeitung einer (typischen) Risikomatrix mit Bewertung und (Gegen)Maßnahmen und Erfolgskontrolle; Erweiterungsoptionen und Beispiele für weitere individuelle Risiken;
- Erarbeitung eines Musterfahrplans mit Checkliste.

**3. Termin nächste Sitzung**

Vereinbart wird Montag, 21. Januar 2019, Beginn 10.00 Uhr, ganztägig bis ca. 15.00 h.

Die Geschäftsstelle wird für einen Mittagsimbiss sorgen.

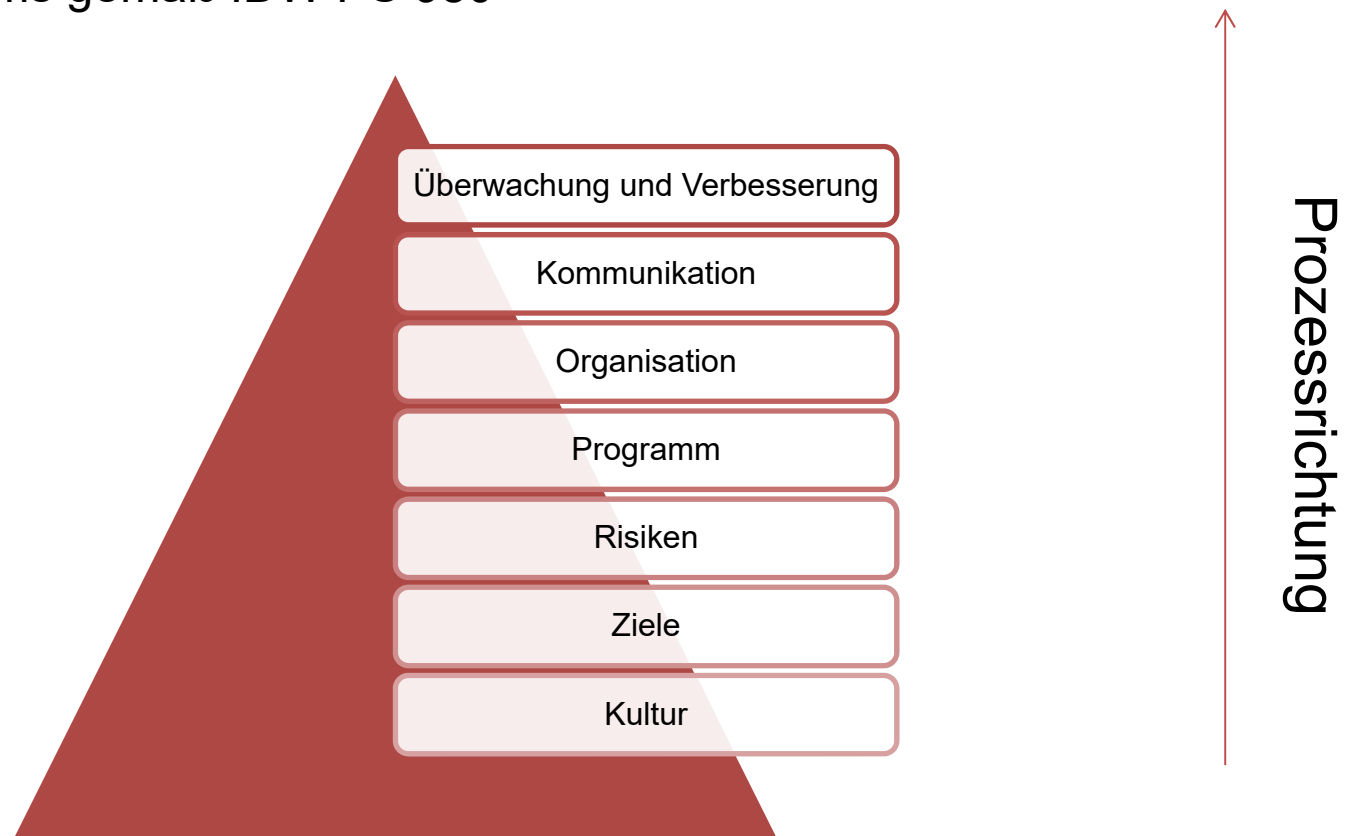
Dort soll die Fa. OSK zusammen mit der VGV Landstuhl das Vertragsmanagement "VERNA" präsentieren.

gez. Dr. Rätz

Januar 2019

# Grundelemente eines Tax Compliance Management Systems

Nach IDW Praxishinweis 1/2016 Ausgestaltung und Prüfung eines Tax Compliance Management Systems gemäß IDW PS 980



# Maßnahmen zur Einführung eines Tax Compliance Management Systems

## Beispiele Zielkatalog

### Strategisches Ziel

- Operationalisierte Ziele

### Außerplanmäßigen Haushaltsbelastungen vermeiden

- Steuernachzahlungen vermeiden
- Kämmerei über neue Haushaltsrisiken informieren
- Vermeidung von (Strafzahlungs-)Zuschlägen
- Steuererstattungsansprüchen geltend machen

### Öffentlichkeitsbild der Stadt erhalten oder verbessern

- Steuererklärung pünktlich einreichen
- Qualifiziertes Personal in ausreichender Menge
- Vermeidung von Fehlern bei der Steuererklärung

# Maßnahmen zur Einführung eines Tax Compliance Management Systems





# Tax Compliance Management in Kommunen

Im Zuge des täglichen Geschäftes kommt es vor, dass Steuererklärungen abgegeben werden, die sich im Nachhinein als unrichtig erweisen. Bisher war es möglich, die notwendigen Korrekturen durch Abgabe einer oder auch mehrerer geänderter Steuererklärungen vorzunehmen. Das strafrechtliche Risiko ist jedoch durch eine verschärfte Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes zum sogenannten Eventualvorsatz gestiegen.

Danach kann eine vorsätzliche Steuerverkürzung bereits dann vorliegen, wenn sie lediglich konkret für möglich gehalten wird. Wird die erste Korrektur als Selbstanzeige gewertet und erweist sich danach eine weitere Änderung als notwendig, so kann dies die strafbefreiende Wirkung der Selbstanzeige aufheben. Die Finanzverwaltung hat in ihrem Anwendungserlass zu § 153 AO den Steuerpflichtigen folgenden Weg aufgezeigt, um sich vom Vorwurf der Leichtfertigkeit oder des Vorsatzes zu entlasten:

*„Hat der Steuerpflichtige ein innerbetriebliches Kontrollsystem (für steuerliche Angelegenheiten) eingerichtet, das der Erfüllung der steuerlichen Pflichten dient, kann dies gegebenenfalls ein Indiz darstellen, das gegen das Vorliegen eines Vorsatzes oder der Leichtfertigkeit sprechen kann, jedoch befreit dies nicht von einer Prüfung des jeweiligen Einzelfalles.“*

Ein solches Tax Compliance-Management System (im Folgenden: Tax-CMS) ist ein Konzept zur Implementierung und Pflege eines Systems, das sicherstellen soll, dass steuerliche Gesetze und Vorgaben der Finanzverwaltung im Unternehmen ganzheitlich eingehalten werden. Da die Implementierung und Ausgestaltung eines solchen Tax-CMS nicht gesetzlich vorgeschrieben ist, kann die konkrete Umsetzung in der Praxis, abhängig von den jeweiligen Bedürfnissen, unterschiedlich ausgestaltet sein. Das Tax-CMS

Risiko-Kontroll-Matrix				
Risiken	Eintritts- wahrscheinlichkeit	Auswirkung	Kontrollen	Wirksamkeit der Kontrollen
Verletzung von Abgabefristen	gering	mittel	vorhanden	wirksam
Fehlerhafte/urvollständige Erklärung	mittel	hoch	vorhanden	nicht wirksam
Fehleinschätzung über steuerliche Auswirkung von Geschäftsvorfällen	hoch	hoch	nicht vorhanden	N/A
.....	.....	.....	.....	.....

Abb. 3: Beispiel für eine vereinfachte schematische Darstellung einer Risiko-Kontroll-Matrix

einer Verbandsgemeinde wird daher deutlich weniger komplex ausgestaltet sein als das einer Großstadt.

Die Basis eines funktionierenden Tax-CMS sollte stets auf einem sogenannten Tax-CMS-Leitbild aufgebaut werden, welches generelle Prinzipien, Ziele und eine Compliance-Kultur vorgibt. Dieses Tax-CMS-Leitbild kann z.B. in Form einer Steuerrichtlinie definiert werden. In einer Richtlinienammlung können dabei auch weitere unternehmensweite Prinzipien, allgemeine Leitbilder oder ein Verhaltenskodex dokumentiert werden, in denen auf Punkte wie Steuerethik und steuerliches Wohlverhalten eingegangen wird (Beispiel: Wir streben an, die fälligen Steuererklärungen bis zum 31. Dezember des Folgejahres vollständig und richtig abzugeben).

In der Prüfungspraxis hat es sich etabliert, Risiken in einer sogenannten Risiko-Kontroll-Matrix zu erfassen, um bestehende und potenzielle Risiken zu identifizieren und zu adressieren. Die Risiken werden sodann in Risikoklassen eingeteilt, auf ihre Eintrittswahrscheinlichkeit und auf mögliche Folgen analysiert. Bei dieser Risikoaufnahme sind die vorhandenen Kontrollen und Steuerungsmöglichkeiten zu beleuchten und auf ihre Wirksamkeit hin zu untersuchen. Dabei ist es nötig, dass sämtliche Fälle in der Kommune mit möglicher steuerlicher Relevanz aufgespürt und erkannt werden.

In einem Tax-Compliance-Programm auf Basis des Tax-CMS-Leitbilds und der Risiko-Kontroll-Ma-

trix sind Prozessabläufe und Vorgehensweisen festzulegen, welche sicherstellen, dass Tax-Compliance-Verstöße künftig erkannt bzw. vermieden werden. Dabei sind die jeweiligen Prozesse stets durch Richtlinien und Organisationsanweisungen zu begleiten.

Ein Tax-CMS ist nur so gut, wie es auch umgesetzt wird. Deshalb sind laufende interne Kontrollen („IKS“) und ein implementiertes Risikomanagement essenziell, um die Qualität eines Tax-CMS sicherzustellen. Es muss regelmäßig kontrolliert werden, ob die getroffenen Regelungen auch tatsächlich permanent umgesetzt werden und den gewünschten Erfolg herbeiführen. So kann zeitnah erkannt werden, ob die getroffenen Regelungen die Ziele des Tax-CMS sicherstellen oder ob weitergehender Handlungsbedarf besteht. Zur Begleitung der Umsetzung der Prozesse können IT-basierte Lösungen verwendet werden. Darin werden die entwickelten Tax-CMS-Prozessabläufe abgebildet und dem Nutzer so ein digitaler und fest vorgegebener Prozess zur Verfügung gestellt, der die getroffenen Regelungen sicher einhält. Ein eingeführtes Vier-Augenprinzip kann in entsprechenden Lösungen ebenfalls integriert und damit sicher umgesetzt werden. Bei Verbandsgemeinden dürfte im Regelfall ein papierbasiertes System auch ausreichend sein.

Entscheidend für die Zweckerreichung eines Tax-CMS ist die Dokumentation des gesamten Systems in einem sogenannten „Tax-Manual“. Da der Zweck eines Tax-CMS in der

Vermeidung von steuerstrafrechtlicher und steuerordnungswidrigkeiten-rechtlicher Verfahren gegen das Unternehmen und seine Mitarbeiter und Organe liegt, ist die Anerkennung durch die Finanzverwaltung unbedingt sicherzustellen.

Durch die vollumfängliche Dokumentation des Systems kann gegenüber der Finanzverwaltung die Implementierung und der Umfang des Tax-CMS nachgewiesen werden. Durch eine entsprechende Dokumentationsqualität wird die Finanzverwaltung in die Lage versetzt, die Funktionsfähigkeit und Angemessenheit des Systems zu beurteilen und entsprechende Rückschlüsse zu treffen.

Der „Startschuss“ für eine Einführung sollte relativ bald erfolgen, da erste Erfahrungen zeigen, dass die Umsetzung einen längeren Zeitraum in Anspruch nimmt. Da die steuerlichen Risiken insbesondere mit der Einführung des § 2b UStG durch eine Ausweitung der Steuerpflichten steigen, ist zu empfehlen, im Zusammenhang mit den Arbeiten zur Einführung des § 2b UStG ein derartiges innerbetriebliches Kontrollsystem („IKS“) oder auch ein Tax-Compliance-Management-System einzurichten.



Harald Breitenbach,  
Mitglied der  
Geschäftsführung  
Mittelrheinische  
Treuhand GmbH