

# DER LANDRAT

Geschäftsbereich: Finanzen	<b>DRUCKSACHE</b>	
Az.: 20-07-05	lfd. Nr.	Jahr
Datum: 24.06.2022	76	2022

## Vorlage

		Zutreffendes ankreuzen ☑				
an (zutreffenden Ausschuss einsetzen und ankreuzen)	Sitzungstag	öffent- lich	nicht- öffentlich	Beschlussvorschlag		
				ange- nommen	abgelehnt	geändert
<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
<input checked="" type="checkbox"/> Ausschuss für Finanzen und Konsolidie- rung	01.09.2022	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
<input checked="" type="checkbox"/> Kreisausschuss	09.09.2022		<input checked="" type="checkbox"/>			
<input checked="" type="checkbox"/> Kreistag	28.09.2022	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
<input checked="" type="checkbox"/> Die Ziele der UN-Behindertenrechtskon- vention wurden berücksichtigt:	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein <input checked="" type="checkbox"/> entfällt					

<b>Verantwortlichkeit (Ordnungsziffer der Org.-einheit/Sichtvermerk):</b>				Geschäftsbereich 20 zur Beschlussausführung.  (Handzeichen)
Gefertigt:	Beteiligt:			
20.03	20	II	Landrat gez. Radeck	

### Betreff:

1. Teilbericht über eine vorbereitende Prüfung zum Jahresabschluss des Landkreises Helmstedt für das Haushaltsjahr 2021;  
hier: Tax Compliance Managementsysteme

### Beschlussvorschlag:

Der Prüfungsvermerk zum 1. Teilbericht über eine vorbereitende Prüfung zum Jahresabschluss des Landkreises Helmstedt für das Haushaltsjahr 2021 des Referates R vom 03.03.2022; „Tax Compliance Managementsysteme“ wird zur Kenntnis genommen.

<b>Vorlage</b> (Fortsetzungsblatt)	<b>DRUCKSACHE</b>	
	lfd. Nr. 76	Jahr 2022

**Sachdarstellung, Begründung, ggf. finanzielle Auswirkungen:**

5 Im Prüfungsvermerk zur 1. Teilprüfung vom 03.03.2022, Tax Compliance Managementsysteme, erörtert das Referat Rechnungsprüfung, ob und inwieweit die Implementierung eines Kontrollsystems zur Bewältigung der wachsenden Komplexität kommunaler Steuerpflichten im Landkreis Helmstedt sinnvoll wäre.

10 Prüfungsgegenstand ist deshalb die mögliche Einführung eines Tax Compliance Managementsystems, beziehungsweise die Einrichtung einzelner Komponenten des Kontrollsystems.

15 Der Zwischenprüfungsvermerk sowie die Stellungnahme des Landrates sind der Vorlage beigelegt.



**Referat (R) Rechnungsprüfung**  
**Landkreis Helmstedt**

## **1. Teilbericht**

des Referates Rechnungsprüfung des Landkreises Helmstedt  
über eine vorbereitende Prüfung zum

### **Jahresabschluss des Landkreises Helmstedt** für das Haushaltsjahr 2021

einschließlich der Prüfung der Verwaltung auf Ordnungsmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und  
Wirtschaftlichkeit gem. § 155 Abs. 2 Nr. 2 NKomVG

hier:

## **Prüfung „Tax Compliance Managementsysteme“**

Bericht vom:	03.03.2022
Rechtsgrundlagen:	§§ 155, 156 NKomVG
Prüfer/in:	Frau Magin
Prüfungszeit:	29.11.2021 – 07.02.2022 (mit Unterbrechungen)

## Inhaltsverzeichnis

<b>1 Allgemeines</b>	<b>4</b>
1.1 Prüfungsauftrag	4
1.2 Prüfungsanlass, Prüfungsgegenstand	4
1.2.1 Prüfungsanlass	4
1.2.2 Prüfungsgegenstand	4
<b>2 Begriff „Tax Compliance Management System“</b>	<b>5</b>
2.1 Definition „Compliance Management System“	5
2.2 Compliance Management Systeme bezogen auf Steuern	5
2.3 Gesetzliche Bedeutung	5
<b>3 Arten von Steuern und ihre Risikofelder in der öffentlichen Verwaltung</b>	<b>6</b>
3.1 Grunderwerbsteuer	7
3.2 Lohnsteuer	7
3.3 Ertragsteuern	7
3.4 Spenden und Sponsoring	8
3.5 Umsatzsteuer	8
3.5.1 Bisherige Verfahrensweise	9
3.5.2 Neuer § 2b UStG	9
3.6 Zusammenfassung steuerliche Risikofelder	10
<b>4 Ausgestaltung eines Tax Compliance Management Systems</b>	<b>10</b>
4.1 Kultur	11
4.2 Ziele	11
4.3 Risiken	13
4.4 Programm	13
4.5 Organisation	14
4.6 Kommunikation	15
4.7 Überwachung und Verbesserung	15
4.8 Dokumentation	15
<b>5 Prüfungsdurchführung</b>	<b>15</b>
<b>6 Prüfungsfeststellungen</b>	<b>16</b>
6.1 Feststellungen zu den einzelnen Steuerarten	17
6.1.1 Grunderwerbsteuer	17
6.1.2 Lohnsteuern	17
6.1.3 Ertragsteuern	17
6.1.4 Spenden und Sponsoring	17
6.1.5 Umsatzsteuer	18
6.2 Bereits vorgenommene Schritte der Systemumstellung auf das neue Umsatzsteuerrecht	18
6.2.1 Externe Hilfe	18
6.2.2 Einnahmeanalyse und Vertragsscreening	19
6.3 Aufbau bzw. Umsetzung eines Tax Compliance Management Systems	19

6.3.1 Kultur .....	20
6.3.2 Ziele.....	20
6.3.3 Risiken .....	20
6.3.4 Programm .....	20
6.3.5 Organisation .....	20
6.3.6 Kommunikation .....	21
6.3.7 Überwachung und Verbesserung .....	21
6.3.8 Dokumentation .....	21
<b>7 Zusammenfassendes Prüfungsergebnis.....</b>	<b>21</b>
<b>8 Anlage: Fragebogen .....</b>	<b>24</b>

## **1 Allgemeines**

### **1.1 Prüfungsauftrag**

Dem Rechnungsprüfungsamt obliegt nach § 155 Abs. 1 NKomVG die Prüfung des Jahresabschlusses mit vorbereitender Prüfung der Kassenvorgänge und Belege wie auch die Prüfung der Verwaltung auf Ordnungsmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit im Auftrag des Kreistages<sup>1</sup> nach § 155 Abs. 2 Nr. 2 NKomVG.

Bei der Prüfung der Verwaltung auf Ordnungsmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit kann aufgrund der Größe des Landkreises und seiner vielfältigen, unterschiedlichen Aufgaben nicht der gesamte Verwaltungsbereich auf einmal im Rahmen der Jahresabschlussprüfung begutachtet werden. Vielmehr ist es sinnvoll, jeweils einzelne Geschäftsbereiche, Sachgebiete oder Aufgabenbereiche unterjährig einer solchen Prüfung über einen gewissen Zeitraum (auch mehrere Jahre) zu unterziehen. Die Ergebnisse solcher Prüfungen sind grundsätzlich Bestandteil der jährlichen Jahresabschlussprüfung.

Der Landkreis Helmstedt ist mit der Erstellung der Jahresabschlüsse deutlich in Verzug geraten, letzter geprüfter Jahresabschluss ist der des Haushaltsjahres 2016. Wesentlich für die Wirkung einer Prüfung ist jedoch deren Aktualität. Daher hält es das Rechnungsprüfungsamt für zwingend geboten, vermehrt vorbereitende Prüfungen durchzuführen. Basierend auf dem Ergebnis der laufenden Prüfungen, vervollständigt durch unterjährig gewonnene Erkenntnisse anderer / eigenständiger Prüfungen ist es so möglich, bei der Jahresabschlussprüfung Prüfungsaussagen sicherer zu treffen und Prüfungszeiten zu verkürzen.

### **1.2 Prüfungsanlass, Prüfungsgegenstand**

#### **1.2.1 Prüfungsanlass**

Die Steuerangelegenheiten von Unternehmen, aber auch Kommunen, werden immer komplexer.

Trotz aller Sorgfalt sind steuerliche Unrichtigkeiten dabei nicht immer zu vermeiden. Sei es, dass selten auftretende steuerliche Sachverhalte durch die dafür zuständigen Beschäftigten nicht als steuerpflichtig erkannt werden und daher eine Steuer-(an-)meldung unterbleibt, sei es durch Fehler von steuerverantwortlichen Mitarbeitenden.

Daher ist grundsätzlich ein internes Kontrollsystem sinnvoll, um die Anforderungen der kommunalen Steuerpflichten in Umfang und Komplexität zu erfüllen und die verbleibenden (Rest-)Risiken zu bewältigen.

Vor dem Hintergrund der Einführung des neuen § 2b UStG (s. Bz. 3.5.2) ist dies Anlass für das Rechnungsprüfungsamt, zu prüfen, inwieweit ein internes Kontrollsystem für Steuern, sprich ein Tax Compliance Management System, bereits beim Landkreis Helmstedt vorhanden bzw. eingerichtet ist oder wie den steuerlichen Risiken ansonsten begegnet werden soll.

#### **1.2.2 Prüfungsgegenstand**

Inhalt der Prüfung ist daher die (vorgesehene) Einrichtung eines Tax Compliance Management Systems bzw. bereits eingerichteter (einzelner) Komponenten beim Landkreis Helmstedt als Teil eines internen Kontrollsystems zur Erfüllung der steuerlichen Pflichten des Landkreises Helmstedt

---

<sup>1</sup> Vgl. KT-Beschluss vom 11.12.2019

und zur Vermeidung von Steuernachzahlungen und von steuerstrafrechtlichen Verfolgungen, insbesondere im Hinblick auf den § 2b UStG und seine Komplexität.

Ersatzweise werden die ergriffenen bzw. geplanten Maßnahmen zur Vermeidung steuerlicher Risiken geprüft.

## **2 Begriff „Tax Compliance Management System“**

Ein Tax Compliance Management System (TCMS) ist ein Compliance Management System, das auf die Erfüllung steuerlicher Pflichten gerichtet ist.

### **2.1 Definition „Compliance Management System“**

Unter „Compliance“ versteht man die Einhaltung von Regeln, und zwar sowohl von gesetzlichen Bestimmungen als auch interne Richtlinien. Darunter sind in öffentlichen Verwaltungen auch Dienstanweisungen, Satzungen und bindende Beschlüsse von politischen Gremien zu fassen.

Ein Compliance Management System wird grundsätzlich durch die von den gesetzlichen Vertretern auf der Grundlage festgelegter Ziele eingeführten Grundsätze und Maßnahmen definiert, die auf die Sicherstellung eines regelkonformen Verhaltens dieser Vertreter und der Beschäftigten sowie gegebenenfalls von Dritten abzielen, um wesentliche Verstöße zu verhindern.

Die genaue Ausgestaltung eines Compliance Management Systems ist immer abhängig von den jeweiligen Besonderheiten der einzelnen Kommune bzw. Organisation, die charakterisiert werden durch:

- Größe und Struktur der Verwaltung,
- Art der Aufgaben / Tätigkeiten,
- angewendete Prozesse,
- Umfeld, sich verändernde Erfordernisse,
- spezifische Risiken der Kommune und
- besondere Ziele der Kommune.

Ziel des Compliance Management System ist es, systematisch die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Verstöße gegen Compliance-Anforderungen vermieden bzw. erschwert und eingetretene Verstöße erkannt und behandelt werden können.

### **2.2 Compliance Management Systeme bezogen auf Steuern**

Unter einem Tax Compliance Management System sind demnach die auf Grundlage der von den gesetzlichen Vertretern festgelegten Ziele eingeführten Grundsätze und Maßnahmen einer Kommune zu verstehen, die auf die Sicherstellung eines regelkonformen Verhaltens hinsichtlich Steuern abzielen.

Materiell umfasst der Begriff Tax Compliance Management System die Bereitschaft eines Steuerpflichtigen zur Befolgung der steuerlichen Pflichten, also eine Wertentscheidung. Formell umfasst der Begriff aber auch die Gesamtheit der organisatorischen Maßnahmen, mit denen die Befolgung der steuerlichen Pflichten tatsächlich sichergestellt wird.

### **2.3 Gesetzliche Bedeutung**

Wie bereits unter Bz. 1.2.1 geschrieben, werden die Steuerangelegenheiten der Kommunen immer komplexer. Kommunale Verwaltungen unterlagen darüber hinaus lange Zeit nur für Ertrag- bzw. Umsatzsteuern für Betriebe gewerblicher Art der Steuerpflicht, also wenn sie wirtschaftlich

tätig waren. Durch die Komplexität der Thematik kann es bei der Abgabe von Steuererklärungen und –anmeldungen auch bei größter Sorgfalt zu Unrichtigkeiten kommen.

Dies ist umso bedeutsamer, da nicht nur die steuerpflichtigen Sachverhalte zugenommen haben und inhaltlich schwieriger abzugrenzen sind, sondern sich auch das Steuerstrafrecht verschärft hat und die Finanzbehörden härter durchgreifen.

Steuerliche Unrichtigkeiten bzw. Verstöße führen zu deutlichen strafrechtlichen und haftungsrechtlichen Risiken für die Verwaltungsleitung, aber auch die mit den jeweiligen steuerrechtlich befassten Beschäftigten.

Gerade durch die Einführung des § 2b UStG mit seinen weitreichenden Änderungen hinsichtlich der Umsatzsteuerpflicht von kommunalen Verwaltungen sowie durch zunehmende Pflichten zur elektronischen Datenübermittlung kommt es durch Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen dem komplexen Verwaltungsaufbau von Verwaltungen mit ihren organisatorisch gewachsenen Strukturen und unscharfen Grenzen von steuerpflichtigen und nichtsteuerpflichtigen Betätigungsbereichen der Verwaltung zu einer deutlichen Risikosteigerung.

Neben steuerstrafrechtlichen, haftungsrechtlichen und finanziellen Auswirkungen für die jeweilige Kommune bei steuerlichen Unrichtigkeiten droht auch immer ein Reputationsverlust der Verwaltung.

Unter Bz. 1.2.1 wurde bereits dargestellt, dass steuerliche Unrichtigkeiten nicht immer zu vermeiden sind. Sofern der Fehler / die Unrichtigkeit auffällt, muss umgehend eine Korrektur erfolgen. Bei Unterlassung einer Korrektur wird seitens der Steuerbehörde grundsätzlich von einer vorsätzlichen Straftat ausgegangen. Allerdings kann auch eine nicht vollständige Korrektur als fahrlässige oder leichtfertige Steuerstraftat ausgelegt werden. Außerdem können Fehler / Unrichtigkeiten natürlich auch erst bei Steuerprüfungen der Finanzämter auffallen, was ebenfalls strafrechtliche Ermittlungen – je nach Schwere des Verstoßes – wegen fahrlässiger, leichtfertiger oder vorsätzlicher Steuerstraftaten nach sich zieht.

Aufgrund der bereits geschilderten zunehmenden Komplexität der steuerlichen Sachverhalte in Kommunen kommt das Bundesministerium für Finanzen den kommunalen Verwaltungen durch den Anwendungserlass zur Abgabenordnung zu § 153 AO entgegen. Danach kann ein innerbetriebliches Kontrollsystem, welches der Steuerpflichtige eingerichtet hat, ein Indiz darstellen, das gegen das Vorliegen eines Vorsatzes oder der Leichtfertigkeit sprechen kann.<sup>2</sup>

Das bedeutet, dass die Etablierung und Dokumentation eines internen Kontrollsystems für Steuern (= Tax Compliance Management System) ebenso sehr empfehlenswerte und ratsame Mittel sind, um Haftungsinanspruchnahme und Steuerstrafverfahren zu vermeiden.

### **3 Arten von Steuern und ihre Risikofelder in der öffentlichen Verwaltung**

Um steuerliche Fehlerquellen zu identifizieren und dann zu eliminieren, ist zunächst zu analysieren, welche Steuerarten in den Kommunen, speziell im Landkreis Helmstedt, überhaupt anfallen, d. h. wo und wofür obliegen dem Landkreis Helmstedt gegenüber den Steuerbehörden steuerliche Pflichten.

---

<sup>2</sup> vgl. AEAO zu § 153 Nr. 2.6

Im Wesentlichen besitzen öffentliche Verwaltungen in den Bereichen Grunderwerbsteuern, Lohnsteuern, Ertragsteuern, Spenden und Sponsoring sowie Umsatzsteuern steuerliche Verpflichtungen. Dort liegen damit die entsprechenden Risikofelder mit ihren spezifischen Besonderheiten.

### **3.1 Grunderwerbsteuer**

Grunderwerbsteuer fällt üblicherweise bei einem Erwerb von Grundstücken bzw. Grundstücksanteilen an. Sie richtet sich nach dem jeweiligen Erwerbspreis. Grundsätzlich sind entsprechende steuerliche Fehlerquellen sehr gering. Sie bestehen hauptsächlich bei Erwerbsvorgängen im Rahmen von Umstrukturierungen und Unternehmensverkäufen, d. h. „Verschiebungen von Grundstücken“ an rechtlich selbständige wirtschaftliche Unternehmungen.

### **3.2 Lohnsteuer**

Die Lohnsteuer ist eine Vorauszahlung auf die von natürlichen Personen erhobene Einkommensteuer.

Öffentliche Verwaltungen als juristische Personen des öffentlichen Rechts sind diesbezüglich nicht selbst steuerpflichtig, haben aber steuerliche Pflichten im Rahmen der für ihre Beschäftigten abzuführenden Lohnsteuer. Abhängig von der Mitarbeiterzahl der Kommune müssen dabei u. U. eine Vielzahl von Lohnsteuerberechnungen, -anmeldungen und -zahlungen erfolgen.

Spezielle Risikofelder sind dabei grundsätzlich geldwerte Vorteile (z. B. für Dienstwagen und -wohnung), Lohnsteuerpauschalierungen, Lohnsteuer bei Personalgestellung und der Abgrenzung von selbständiger und unselbständiger Arbeit.

### **3.3 Ertragsteuern**

Zu den Ertragsteuern gehören alle Steuern, die den Ertrag bzw. das Einkommen oder den Gewinn versteuern, da jeder entsprechend seinem Einkommen am Steuereinzug beteiligt werden soll. Unter Ertragsteuern fallen u. a. die Einkommensteuern für natürliche Personen und die Körperschaftsteuer für juristische Personen.

Kommunen als juristische Personen des öffentlichen Rechts sind dabei hauptsächlich nur Körperschaftsteuerpflichtig für Betriebe gewerblicher Art im Rahmen einer wirtschaftlichen Betätigung. Als Betriebe gewerblicher Art von juristischen Personen des öffentlichen Rechts gelten nach § 4 Abs. 1 KStG alle Einrichtungen, die einer nachhaltigen wirtschaftlichen Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen außerhalb der Land- und Forstwirtschaft dienen und die sich innerhalb der Gesamtbetätigung der juristischen Person wirtschaftlich herausheben. Zur wirtschaftlichen Betätigung gehört nicht die reine Vermögensverwaltung, also die langfristige Vermietung und Verpachtung des kommunalen Grundvermögens.

Die Absicht, Gewinn zu erzielen, und die Beteiligung am allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr sind für einen Betrieb gewerblicher Art nicht erforderlich, eine Einnahmeerzielungsabsicht reicht aus.

Zu den Betrieben gewerblicher Art gehören gemäß § 4 Abs. 5 KStG nicht Betriebe, die überwiegend der Ausübung der öffentlichen Gewalt dienen (Hoheitsbetriebe), wie z. B. Abfallentsorgung oder Friedhofswesen.

Ein weiteres wichtiges Abgrenzungskriterium ist die wirtschaftliche Bedeutsamkeit, d. h. die wirtschaftliche Tätigkeit muss sich aus der Gesamtbetätigung der juristischen Person des öffentlichen

Rechts wirtschaftlich herausheben. Bis zu einem Jahresumsatz von 35 TEUR wurde bislang davon ausgegangen, dass die wirtschaftliche Bedeutsamkeit nicht gegeben ist.

Risikofelder im Ertragsteuerrecht sind dabei:

- Wurden alle Betriebe gewerblicher Art erkannt?
- Wurden alle Einnahmen und Ausgaben richtig zugeordnet?
- Ist es zwischenzeitlich zur Betriebsaufgabe gekommen?
- Wurde die Kapitalertragsteuer für (verdeckte) Gewinnausschüttungen angemeldet?

### **3.4 Spenden und Sponsoring**

Die Einwerbung von Spenden und Sponsoring stellt einen Bestandteil zur Finanzierung von gemeinnützigen Projekten bzw. Objekten dar.

Grundsätzlich sind Spenden aus Sicht der Steuerverwaltung freiwillige und unentgeltliche Zuwendungen an eine Körperschaft für einen gemeinnützigen Zweck im Rahmen ihrer Tätigkeit. Ob die unentgeltliche Zuwendung in Form einer Zahlung, einer Sachzuwendung oder einem Verzicht auf Aufwandsersatz erfolgt, ist dabei grundsätzlich unerheblich.

Für Spenden dürfen vom Empfänger Zuwendungsbescheinigungen ausgestellt werden. Wichtig ist dabei, dass die Spende für einen gemeinnützigen Zweck erfolgt, denn nur dann unterliegt sie der Steuervergünstigung. Sollte sich im weiteren Zeitablauf herausstellen, dass eine Spende zu Unrecht angenommen wurde, haftet der Zuwendungsempfänger für den entstandenen Steuer Schaden.

Risikofelder für Spenden sind daher sowohl die Form als auch der Wert der Spende, die Ausstellung von Zuwendungsbescheinigungen, die Gemeinnützigkeit der öffentlichen Verwaltung sowie die Verwendung der Spende.

Eine besondere Herausforderung bildet außerdem die steuerliche Abgrenzung der erhaltenen Spenden von Sponsoring.

Sponsoring bezeichnet die Gewährung von Geld oder geldwerten Vorteilen durch Unternehmen zur Förderung von Steuerbegünstigten in sportlichen, kulturellen, sozialen, ökologisch oder ähnlichen gesellschaftspolitischen Bereichen, wobei mit der Gewährung eigene unternehmensbezogene Ziele der Werbung, des Marketings oder der Öffentlichkeitsarbeit verfolgt werden.

Je nach Art der genauen Leistungsgestaltung können unterschiedliche ertrag- oder umsatzsteuerliche Auswirkungen bei dem Sponsoring-Empfänger auftreten. Hier liegen daher die entsprechenden Risikofelder.

### **3.5 Umsatzsteuer**

Bei der Umsatzsteuer werden verkaufte Waren und Dienstleistungen besteuert. Die Umsatzsteuer bildet zusammen mit dem vom Unternehmen geforderten Entgelt den Preis. Das Unternehmen hat die Umsatzsteuer an die Steuerverwaltung abzuführen. Öffentliche Verwaltungen sind nur insoweit betroffen, als sie als „Unternehmer“ auftreten.

### 3.5.1 Bisherige Verfahrensweise

Nach der bis zum 31.12.2015 geltenden Fassung des UStG (§ 2 Abs. 3) waren Verwaltungen als juristische Personen des öffentlichen Rechts nur – also ausnahmsweise - im Rahmen ihrer Betriebe gewerblicher Art und ihrer land- und forstwirtschaftlichen Betriebe gewerblich oder beruflich tätig. Die sog. Unternehmereigenschaft der juristischen Person des öffentlichen Rechts war unmittelbar verknüpft mit dem Begriff „Betrieb gewerblicher Art“ nach dem KStG; s. Bz. 3.3.

Dementsprechend stimmen die Risikofelder überwiegend mit denen der Ertragsteuer (Körperschaftsteuer) überein und liegen außerdem in der Abgrenzung der Unternehmereigenschaft.

### 3.5.2 Neuer § 2b UStG

Mit der Änderung des UStG zum 01.01.2016 wurde der bisherige § 2 Abs. 3 UStG gestrichen und § 2b UStG neu eingefügt. Die Änderungen des UStG traten zum 01.01.2017 in Kraft. Die Kommunen besaßen dabei die Möglichkeit, von einer Übergangsregelung Gebrauch zu machen<sup>3</sup>. Danach konnten sie gegenüber dem Finanzamt erklären, das bisher (also bis zum 31.12.2021) geltende Recht für sämtliche vor dem 01.01.2021 ausgeführten Leistungen weiterhin anzuwenden. Aufgrund der Corona-Pandemie wurde dieser Zeitpunkt auf den 01.01.2023 verschoben<sup>4</sup>.

Auch der Landkreis Helmstedt hat, wie der Großteil der Kommunen, von dieser Option Gebrauch gemacht.

Nachdem vor der Änderung die öffentliche Hand nur ausnahmsweise unter bestimmten Voraussetzungen umsatzsteuerpflichtig war, wurde sie mit der Änderung grundsätzlich immer umsatzsteuerpflichtig. Um die Besonderheiten des hoheitlichen Handelns zu würdigen, wurden mit § 2b UStG (neue Fassung) lediglich Ausnahmen vom Grundsatz der Besteuerung geschaffen.

Öffentliche Verwaltungen sind nunmehr bei einer Betätigung auf privatrechtlicher Grundlage immer Unternehmer. Sie gelten nur nicht als Unternehmer, sofern sie Tätigkeiten ausüben, die ihnen im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen. Wenn bei der Betätigung auf öffentlich-rechtlicher Grundlage größere Wettbewerbsverzerrungen vorliegen, werden juristische Personen des öffentlichen Rechts aber doch als Unternehmer i. S. des UStG behandelt.

Wettbewerbsverzerrungen liegen auf jeden Fall dort nicht vor, wo kein Wettbewerb mit Privaten möglich ist, also bei der klassischen hoheitlichen Verwaltung. Außerdem gibt es zwei weitere Fälle, in denen Wettbewerbsverzerrungen nicht vorliegen. Einerseits, wenn der aus gleichartiger Tätigkeit erzielte Umsatz 17,5 TEUR im Jahr nicht überstiegen wird, andererseits entsteht auch keine Wettbewerbsverzerrung bei Fällen, in denen vergleichbare, privatrechtliche erbrachte Leistungen einer Steuerbefreiung (§ 4 UStG) unterliegen. Hier erhalten damit sowohl Private als auch öffentliche Verwaltungen keine Belastung durch die Umsatzsteuer, sondern eine Steuerbefreiung.

Für Fälle des Leistungsaustausches zwischen verschiedenen juristischen Personen des öffentlichen Rechts (z. B. im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit) definiert im systematischen Zusammenhang § 2b Abs. 3 UStG (i. d. n. F.) größere Wettbewerbsverzerrungen. Bei Leistungen, die aufgrund gesetzlicher Bestimmungen ausschließlich von juristischen Personen des öffentlichen Rechts erbracht werden dürfen, kommt es dementsprechend durch die Monopolstellung der Verwaltung nicht zu einem Wettbewerb mit Privaten.

---

<sup>3</sup> vgl. § 27 Abs. 22 UStG

<sup>4</sup> s. Gesetz zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise (Corona-Steuerhilfegesetz) vom 19.06.2020 (BGBl. I S. 1385)

Außerdem liegen keine Wettbewerbsverzerrungen vor, wenn gemeinsame spezifische öffentliche Interessen die Zusammenarbeit bestimmen. Dies ist der Fall, wenn

- langfristige öffentlich-rechtliche Vereinbarungen geschlossen wurden,
- die sich auf den Erhalt der öffentlichen Infrastruktur beziehen und der Wahrnehmung einer allen Beteiligten obliegenden öffentlichen Aufgabe dienen, und
- die Leistungen daraus nur gegen Kostenerstattung abgerechnet werden sowie
- im Wesentlichen an andere juristische Personen des öffentlichen Rechts erbracht werden.

Abschließend weist § 2b Abs. 4 Nr. 5 UStG für kommunale Verwaltungen einen Katalog von Tätigkeiten (auf öffentlich-rechtlicher Grundlage) aus, die immer der Umsatzsteuer unterworfen sind. Diese Tätigkeiten sind daher grundsätzlich umsatzsteuerpflichtig, sofern sie nicht unbedeutend sind (unbedeutend sind Umsätze unter 17,5 TEUR). Dies gilt z. B. für die Gas- und Wasserversorgung. Eine entsprechende Umsatzsteuerpflicht für die im Katalog aufgeführten Leistungen bestand jedoch bereits vor der Umstellung des UStG.

Im Vergleich des „alten Rechts“ mit dem „neuen § 2b UStG“ ist festzustellen, dass zukünftig erheblich mehr Umsätze der öffentlichen Verwaltungen dem unternehmerischen und damit dem Bereich der Umsatzsteuer unterliegen. Dazu kommt, dass es für die dargestellten umsatzsteuerbaren Leistungen noch Steuerbefreiungsmöglichkeiten gibt. Auf eine Darstellung der verschiedenen Befreiungsmöglichkeiten wird an dieser Stelle verzichtet.

Sofern eine juristische Person des öffentlichen Rechts unternehmerisch tätig und umsatzsteuerpflichtig wird, besteht weiterhin die Möglichkeit des Vorsteuerabzuges. Unter Vorsteuerabzug ist das Recht des „Unternehmens“ zu verstehen, von seiner Umsatzsteuerschuld die an Vorunternehmer entrichtete Umsatzsteuer (die sog. Vorsteuer) abzuziehen.

Deutlich wird bei der Änderung des UStG unzweifelhaft, dass nicht nur die Quantität der Fälle steigt, sondern auch die Komplexität der gesetzlichen Bestimmungen. Auch die steuerlichen Verpflichtungen neben der Zahlung von Umsatzsteuer nehmen zu. Die Risikofelder sind deshalb umfangreich und vielfältig.

### **3.6 Zusammenfassung steuerliche Risikofelder**

Aufgrund der dargestellten diversen steuerlichen Risiken, die innerhalb einer öffentlichen Verwaltung bestehen, insbesondere bei der Umgestaltung des UStG mit seinem neuen § 2b UStG sind umfassende organisatorische Maßnahmen, mit denen die Befolgung der steuerlichen Pflichten innerhalb der gesamten Verwaltung tatsächlich sichergestellt wird, zwingend notwendig.

Gerade mit Wissen um die sehr komplexen steuerliche Verpflichtungen und der entsprechenden Risikofelder stellen sich die Fragen, wie diesen Anforderungen adäquat begegnet werden kann, wie ein geeignetes Tax Compliance Management Systems aussieht und wie es Hilfestellung leisten kann.

## **4 Ausgestaltung eines Tax Compliance Management Systems**

Um die dargestellten Risiken aufzudecken und zu eliminieren und den Anforderungen der Finanzverwaltung an ein haftungsminderndes internes Kontrollsystem zu genügen, wird es nicht reichen, nur Dienstanweisungen zu den einzelnen Aspekten zu erlassen. Ein dafür geeignetes Tax Compliance Management System muss diesbezüglich verschiedene Anforderungen erfüllen, die

die Finanzverwaltung leider nicht definiert. Klar wird jedoch, dass es sich um ein aufeinander abgestimmtes System ineinander greifender Regeln, Prozesse und Maßnahmen handeln muss.

Ausführungen zur Ausgestaltung eines geeigneten Tax Compliance Management Systems wurden jedoch – ziemlich übereinstimmend – vom IDW (Institut der Wirtschaftsprüfer) in einem Praxishinweis<sup>5</sup> und vom Deutschen Städtetag in einem Leitfaden 2017<sup>6</sup> gemacht.

Nachfolgend werden die dortigen sieben voneinander abhängigen Kriterien eines Tax Management Systems dargestellt. Es handelt sich um die Elemente Kultur, Ziele, Risiken, Programm, Organisation, Kommunikation sowie Überwachung und Verbesserung. Bedeutsam ist darüber hinaus eine Dokumentation der Maßnahmen.

#### **4.1 Kultur**

Die Tax Compliance Kultur ist Teil der grundsätzlichen Kultur der Verwaltungsspitze mit der Einhaltung von Regeln und Gesetzen. Diese Kultur wird zum einen von der Verwaltungsspitze und den Führungskräften, die eine Vorbildfunktion für die Mitarbeiter haben, geprägt, zum anderen tragen diese Vorbilder durch die Prägung die Bedeutung der Regeleinhaltung in die unteren Ebenen der Verwaltung.

Kultur ist daher auch, dass auf jeder Funktionsebene der öffentlichen Verwaltung die Wahrnehmung besteht, dass die Einhaltung der (steuerlichen) Vorgaben und Regeln ein wichtiges Anliegen ist und jeder (im Rahmen seiner Aufgaben) dazu beitragen muss. Klar sollte ebenfalls sein, dass Verstöße und Zuwiderhandlungen nicht toleriert und auch geahndet werden.

Wichtig für eine positive Tax Compliance Kultur ist somit das Annehmen der steuerlichen Herausforderungen und das aktive Auseinandersetzen mit rechtlichen Änderungen, wie z. B. der Einführung des § 2b UStG, durch die Information der Verwaltungsspitze, Bildung einer Projektgruppe, Festlegung von Verantwortlichkeiten, Projektplanungen, Erlass von entsprechenden Richtlinien, Durchführung eines Haushaltsscreenings, Beteiligung fachkundiger Dritter bei Bedarf u. a. geeignete Maßnahmen.

#### **4.2 Ziele**

Die Ziele eines Tax Compliance Management Systems werden grundsätzlich aus den allgemeinen Zielen der Verwaltung abgeleitet und sollen sicherstellen, dass die steuerlichen Verpflichtungen vollständig erfüllt werden.

Daneben schädigen offensichtlich werdende Gesetzesverletzungen die Reputation der öffentlichen Verwaltung, so dass ein Tax Compliance Management System auch dem guten, gesetzestreuen Ruf der Kommune dient.

Unrichtigkeiten bei der Steueranmeldung führen zu Nachzahlungen, ggf. zu Mehrzahlungen, und damit auch zu einer unvorhergesehenen Belastung des Haushalts. Neben diesem Haushaltsrisiko bestehen Haftungsrisiken für die gesetzlichen Vertreter bzw. für die steuerverantwortlichen Mitarbeiter (s. Bz. 1.2.1 und 2.3). Auch diese Risiken sollen durch das Tax Compliance Management System möglichst eliminiert werden.

---

<sup>5</sup> IDW Praxishinweis 1/2016, Ausgestaltung und Prüfung eines Tax Compliance Systems gemäß IDW PS 980, 31.05.2017, Tz. 5 und 6

<sup>6</sup> Tax Compliance in Kommunen, Leitfaden des Deutschen Städtetags für den Aufbau eines internen Kontrollsystems für Steuern, April 2017

Ziel ist es daher ebenfalls, bei möglichen Fehlern im steuerlichen Bereich eine Nachmeldung im Sinne des § 153 AO vorzunehmen und eine steuerstrafrechtliche Würdigung auszuschließen.

Zur Zielerreichung insgesamt sind sowohl vorbeugende Maßnahmen als auch aufdeckende Kontrollen notwendig. Ein Tax Compliance Management System muss zur Sicherstellung der steuerlichen Pflichten unter Berücksichtigung der vorhandenen Ressourcen personenunabhängig funktionieren.

Aus den vorgenannten übergeordneten Hauptzielen lassen sich dann die nachfolgenden, untergeordneten Ziele ableiten:

- ❖ Vermeidung von zusätzlichen Haushaltsbelastungen
  - möglichst keine Steuernachzahlungen und Zinszahlungen auf Nachforderungen, Zahlungen für Verspätungs-, Säumnis- oder Strafzahlungszuschläge
  - zeitnahe Information des Geschäftsbereiches für Finanzen über neue steuerliche Haushaltsrisiken (z. B. durch Gesetzesänderungen oder neue hinzukommende Aufgaben)
- ❖ Vermeidung von Reputationsschäden
  - fristgerechte Einhaltung der steuerlichen Erklärungspflichten
  - ausreichende Personal- und Sachmittelausstattung der steuerlichen Mitarbeiter
  - möglichst keine Nachmeldungen nach § 153 AO erforderlich
  - keine Beanstandungen bei Prüfungen (Finanzbehörden, Rechnungsprüfungsamt)
- ❖ Tax Compliance als Führungsthema aufbauen
  - regelmäßige Berichterstattung zum Projekt Tax Compliance Management System
  - regelmäßige Befassung mit steuerlichen Thematiken
- ❖ Vermeidung von Organisationsversagen
  - Aufbau und Weiterentwicklung eines angemessenen Tax Compliance Management System
- ❖ Eliminierung von Haftungsrisiken
  - möglichst keine Nachmeldungen nach § 153 AO erforderlich
  - keine Beanstandungen bei Prüfungen (Finanzbehörden, Rechnungsprüfungsamt)
  - Anerkennung des eingerichteten Tax Compliance Management Systems durch die Finanzverwaltung als ein zulässiges internes Kontrollsystem um Haftungen und strafrechtliche Verfolgung zu minimieren (s. Bz. 2.3)
- ❖ Mitarbeitersensibilisierung zum Thema Tax Compliance
  - Identifikation aller steuerlich relevanten Mitarbeiter (auch in dezentralen Geschäftsbereichen)
  - Risikoanalysen für diese Mitarbeiter

- bedarfsgerechte Information der betrauten Mitarbeiter und entsprechende Fortbildungsangebote
- Erinnerungen und Hinweise zum Tax Compliance Management System bzw. zu steuerlichen Thematiken
- ❖ Schaffung interner und externer Transparenz sowie effektiver Organisationsstrukturen
  - Aufbau und Weiterentwicklung eines angemessenen Tax Compliance Management Systems
- ❖ Aufbau einer entsprechenden unabhängigen Kontrollstruktur
  - Vier-Augen-Prinzip bei der Beurteilung von steuerlichen Problematiken

### **4.3 Risiken**

Risiko im Tax Compliance Management System bedeutet den möglichen Eintritt eines Verstoßes gegen eine steuerliche Regelung. Ableitend von den Zielen des Tax Compliance Management Systems sind die entsprechenden steuerlichen Risiken zu identifizieren, zu erfassen und zu beurteilen.

Ausgehend von den unter Bz. 3 aufgeführten Steuerarten ist für jede von ihnen systematisch und prozessbezogen eine Risikoliste zu erstellen. Dies erfordert ein systematisches Screening des gesamten Haushalts der Verwaltung. Die identifizierten Risiken sind je Art und Ausmaß der fehlenden Zielerreichung einzuordnen und Maßnahmen zur Risikoeliminierung zu benennen. Gleichzeitig sind entsprechende Verantwortlichkeiten festzulegen.

Für den Fall, dass sich ein Risiko verwirklicht, also eine steuerliche Unrichtigkeit zu Tage tritt, sind außerdem Folgerisiken zu bedenken, damit weitere Unrichtigkeiten im anschließenden Verfahren ausgeschlossen werden können.

Eine solch umfassende Risikoanalyse ist sehr zeitaufwendig, so dass sich zunächst auf die wichtigsten steuerlichen Aspekte beschränkt werden sollte. Darüber hinaus ist es hilfreich, Einzelrisiken auch anlassbezogen zu erfassen, z. B. bei

- Investitionsprojekten,
- organisatorischen Veränderungen (Ausgliederungen, Personalgestellung usw.) und
- Neuabschlüssen oder Änderungen von Verträgen und Satzungen (Sponsoring, Zuwendungen oder Kooperationsverträge).

Die Ergebnisse der durchgeführten Risikoanalyse sind schriftlich festzuhalten, z. B. in einer Risiko-Kontroll-Matrix.

### **4.4 Programm**

Das Tax Compliance Programm steht den entsprechenden Risiken gegenüber und wirkt ihnen entgegen, um die Risiken zu vermeiden oder zumindest zu minimieren. Die jeweiligen Maßnahmen und Prozesse, um einem Risiko zu begegnen, stellen daher in ihrer Gesamtheit das Tax Compliance Programm dar.

Es ist wichtig, dass diese Maßnahmen sowohl vorbeugenden, als auch kontrollierenden Charakter haben und, wie bereits unter Bz. 4.3 geschrieben, regeln, wie mit (selbst) entdeckten Fehlern umgegangen wird.

Geeignete Maßnahmen sind dabei:

- Sensibilisierung der Beschäftigten über das Risiko an sich und die geltenden Vorschriften,
- Schaffung klarer Verantwortlichkeiten mit entsprechenden Zugriffsrechten (Organisationspläne),
- Personalplanung für den steuerlichen Bereich (Bedarf, Ausstattung, Personalgewinnung, Weiterbildung, Förderung)
- Einführung von prozessbegleitenden Kontrollen (z. B. Vier-Augen-Prinzip, Funktionstrennungen in den Abläufen),
- IT-Strategie (Automatisierbarkeit von Datenauswertungen, Zugriffsrechte, automatische Risikominimierung),
- Erlass interner Richtlinien zum Umgang mit bestimmten Richtlinien und
- Schulung der Beschäftigten in der Anwendung der Tax-Compliance Maßnahmen und des steuerlichen Basiswissens.

#### **4.5 Organisation**

Die Verwaltungsspitze regelt die Verantwortlichkeiten und Aufgaben sowie die Ablauforganisation für die Einhaltung der steuerlichen Pflichten. Solche eindeutige Organisation (durch Richtlinien) sind ein weiterer zentraler Bestandteil des Tax Compliance Management Systems.

Die Abläufe sind dabei sowohl von oben nach unten, als auch horizontal für gleichgeordnete Bereiche festzulegen. Sofern es Überschneidungen in den Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten gibt, sind solche Schnittmengenthematiken klar, übersichtlich, eindeutig und überschneidungsfrei zu regeln.

Ein zu schaffender Tax Compliance Organisationsplan sollte insbesondere die folgenden kritischen Punkte beinhalten:

- Verteilung von Verantwortlichkeiten,
- Verteilung von Zuständigkeiten,
- Schnittstellenorganisation und
- lückenlose Vertretungsregelungen.

Gleichzeitig ist die Organisation des erforderlichen Informationsflusses unabdingbar. Die betroffenen Beschäftigten in der Kreisverwaltung müssen zu den steuerlichen Bestimmungen, den Risiken und den vorgesehenen Maßnahmen sowie erforderlichen Änderungen informiert werden, aber auch die Verwaltungsspitze muss über Änderungen und Bedarfe der einzelnen Teilbereiche in Kenntnis gesetzt werden.

Grundsätzlich liegt die Gesamtverantwortung für die Organisation bei den gesetzlichen Vertretern, es ist jedoch empfehlenswert, für die steuerlichen Angelegenheiten einen entsprechend fachkundigen Gesamtbeauftragten zu bestellen. Je nach Bedeutung der steuerlichen Angelegenheiten in den nachgeordneten Geschäftsbereichen kann es zudem sinnvoll sein, dort ebenfalls steuerliche „Verantwortliche“ einzusetzen.

Außerdem muss geprüft werden, welche Ressourcen (z. B. Personal) benötigt werden. Diese Ressourcen müssen dann bereitgestellt werden.

#### **4.6 Kommunikation**

Die Kommunikation ist ein ganz wesentlicher Bestandteil des Tax Compliance Management Systems. Gerade im Vorfeld der Einführung eines solchen Systems oder bei anschließend erforderlichen Änderungen des Verfahrensablaufs ist eine intensive Information, Kommunikation und Werbung für die Maßnahmen erforderlich.

Aber auch im weiteren Verlauf müssen die mit steuerlichen Angelegenheiten Beschäftigten und ggf. Dritte, die in die Abläufe eingebunden sind, kontinuierlich über das Tax Compliance Programm und die Verantwortlichkeiten informiert werden.

Die diesbezüglich erforderlichen Kommunikationserfordernisse und –maßnahmen sind in einer Kommunikationsrichtlinie formell festzulegen.

Gleichzeitig sind Berichtswege, -anlässe und –inhalte zu regeln, denn Kommunikation muss in beide Richtungen erfolgen.

#### **4.7 Überwachung und Verbesserung**

Letztes grundlegendes Element eines Tax Compliance Systems ist die Überwachung und Verbesserung. Die einzelnen anderen Bestandteile des Systems, insbesondere die Risiken und das Programm sind regelmäßig zu hinterfragen und auch weiterzuentwickeln, um eine dauerhafte Funktionsfähigkeit des Systems zu gewährleisten.

Gerade bei festgestellten Mängeln oder steuerlichen Verstößen wird eine Anpassung des Tax Compliance Management Systems erforderlich sein.

#### **4.8 Dokumentation**

Die Dokumentation gehört nicht zu den sieben vorstehenden Grundelementen eines Tax Compliance Management Systems, sie ist aber dennoch für dieses äußerst bedeutsam. Bereits die vorstehenden Ausführungen zu den einzelnen Elementen gehen auf die Notwendigkeit einer angemessenen Dokumentation ein. Darüber hinaus lassen sich nur tatsächlich dokumentierte Risiken, Maßnahmen und Programme als Beweise für eine Haftungsminimierung i. S. d. AEAO zu § 153 verwenden.

Die Mindestausstattung an Dokumentation besteht dabei aus einem Steuerhandbuch oder einer Steuerrichtlinie, in der die einzelnen Mindestbestandteile des Tax Compliance Management Systems Kultur, Ziele, Risiken, Programm, Organisation, Kommunikation sowie Überwachung und Verbesserung umgesetzt werden, und einer Risiko-Kontroll-Matrix, in der die Dokumentation der Umsetzung erfolgt.

### **5 Prüfungsdurchführung**

Zu Beginn der Prüfung des beim Landkreis Helmstedt eingerichteten bzw. vorgesehenen Tax Compliance Management Systems wurde dem Geschäftsbereich Finanzen als grundsätzlich zuständigem Fachbereich für Steuern am 13.12.2021 der als Anlage beigefügte Fragebogen zu den Erfordernissen und den bereits vorhandenen Bestandteilen bzw. den Planungen übersandt. Eine Rücksendung des ausgefüllten Fragebogens sollte bis zum 15.01.2022 erfolgen. Dieser ging am 25.01.2022 wieder beim Rechnungsprüfungsamt ein.

Seitens des Rechnungsprüfungsamtes wurde anschließend geprüft, welche Maßnahmen zur Vermeidung bzw. Minimierung steuerlicher Unrichtigkeiten bereits getroffen wurden und in welchen Teilen ein Tax Compliance Management System bereits eingerichtet ist bzw. eingerichtet werden soll sowie inwieweit die bereits getroffenen Maßnahmen angemessen sind.

Die Zielsetzung der Prüfung liegt als Systemprüfung nicht in dem Erkennen von einzelnen Regelverstößen oder steuerlichen Beurteilungen. Sie ist dementsprechend weder darauf ausgerichtet, Sicherheit über die tatsächliche Einhaltung von steuerlichen Vorschriften in Einzelfall zu erreichen, noch darauf, die Angemessenheit der gewählten Steuerstrategie im Einzelnen zu beurteilen.

Das für den Landkreis Helmstedt implementierte Tax Compliance Management System bzw. die bereits getroffenen Maßnahmen sind angemessen, wenn es bzw. sie geeignet sind, mit hinreichender Sicherheit sowohl Risiken für wesentliche Regelverstöße rechtzeitig zu erkennen als auch solche Regelverstöße zu verhindern. Zu einem angemessenen Tax Compliance Management System zählt auch, dass bereits eingetretene Regelverstöße zeitnah an die zuständige Stelle beim Landkreis Helmstedt zu berichten sind, damit die notwendigen Konsequenzen für eine Verbesserung des Tax Compliance Management Systems getroffen werden können.

Die Prüfung wurde so geplant und durchgeführt, dass mit hinreichender Sicherheit entsprechende Aussagen getroffen werden können.

Das Ergebnis dieser Prüfung ist unter Bz. 6 – Prüfungsfeststellungen detailliert dargestellt und unter Bz. 7 zusammengefasst.

## **6 Prüfungsfeststellungen**

- Der Landkreis Helmstedt regelt seine steuerlichen Angelegenheiten bisher selbst durch das vorhandene Personal. Eine grundsätzliche Beratung bzw. Betreuung durch einen Steuerberater erfolgt nicht. Lediglich für die Umstellung im Rahmen des § 2b UStG wird derzeit eine externe Hilfe einer Steuerberatungsgesellschaft in Anspruch genommen. Zu den Einzelheiten wird auf Bz. 6.2.1 verwiesen.
- Eine zentrale Steuerstelle ist beim Landkreis Helmstedt nicht eingerichtet. Die einzelnen steuerlichen Angelegenheiten werden überwiegend dezentral durch die einzelnen Geschäftsbereiche wahrgenommen. Grundsätzlich obliegen dem Landkreis steuerliche Pflichten im Rahmen der Grunderwerbsteuern, der Lohnsteuern, der Ertragsteuern, der Umsatzsteuer und der Spenden bzw. bei einem etwaigen Sponsoring. Zu den Einzelheiten wird auf die nachfolgenden Ausführungen verwiesen.
- Der Landkreis Helmstedt verfügt lediglich im Geschäftsbereich Finanzen über eine Person mit steuerlicher Expertise, obwohl steuerliche Angelegenheiten auch dezentral in anderen Geschäftsbereichen anfallen. Steuerliche Kenntnisse der dortigen Beschäftigten sind nicht bekannt. Eine Vertretung der einzigen steuerlich geschulten Person ist nicht eingerichtet.
- Der Geschäftsbereich Finanzen als Steuerverantwortlicher wird nur in entsprechende Entscheidungen des Landkreises eingebunden, wenn ein steuerrelevanter Sachverhalt vom zuständigen Geschäftsbereich als solcher erkannt wird.

## 6.1 Feststellungen zu den einzelnen Steuerarten

### 6.1.1 Grunderwerbsteuer

Der Landkreis Helmstedt hat in den letzten Jahren im Rahmen seiner Investitionen einige Erwerbsvorgänge durchgeführt und musste diesbezüglich Grunderwerbsteuern entrichten. Die Abwicklung erfolgte dabei – wie bereits ausgeführt – in den jeweils zuständigen Geschäftsbereichen.

Erwerbsvorgänge im Rahmen von Umstrukturierungen und Unternehmensverkäufen sind bisher nicht angefallen.

**Die entsprechenden steuerlichen Risiken für Grunderwerbsteuerangelegenheiten sind daher recht gering; vgl. Bz. 3.1.**

### 6.1.2 Lohnsteuern

Die Regelungen des Landkreises Helmstedt hinsichtlich seiner steuerlichen Verpflichtungen bei Lohnsteuern wurden im Rahmen dieser Prüfung nicht untersucht. Grundsätzlich fallen lohnsteuerrechtliche Verpflichtungen hauptsächlich im Geschäftsbereich Personal und Organisation an und werden dort durch entsprechend fähiges Personal wahrgenommen. Um den Umfang dieser Prüfung nicht zu weit auszudehnen, wurde dieser Teil mit seinen doch speziellen Inhalten nicht in den Fragebogen „Tax Compliance Management“ aufgenommen; vgl. Anlage.

**Grundsätzlich bestehen daher die unter Bz. 3.2 aufgeführten Risiken für Lohnsteuern. Sofern noch nicht geschehen, wäre es daher ratsam, auch für den Bereich der Lohnsteuern interne Kontrollsysteme einzurichten und bei Etablierung eines Tax Compliance Management Systems diesen Bereich mit aufzunehmen.**

### 6.1.3 Ertragsteuern

Wie unter Bz. 3.3 ausgeführt, sind Kommunen als juristische Personen des öffentlichen Rechts hauptsächlich nur Körperschaftsteuerpflichtig (ertragsteuerpflichtig) für Betriebe gewerblicher Art im Rahmen einer wirtschaftlichen Betätigung.

Beim Landkreis Helmstedt bestehen folgende Betriebe gewerblicher Art (BgA):

- BgA Breitband,
- BgA Leistungen des dualen Systems,
- BgA BHKW und Photovoltaik und
- BgA Dachverpachtung.

**Ertragsteuern mussten dafür bislang nicht gezahlt werden, da die einzelnen BgAs regelmäßig Verluste erwirtschaften. Dennoch bestehen Risiken für die steuerlichen Pflichten im Ertragsteuerrecht.**

### 6.1.4 Spenden und Sponsoring

Die Annahme von Spenden erfolgt über die einzelnen Geschäftsbereiche. Diese sind zuständig für die Ausstellung von Zuwendungsbescheinigungen, die Prüfung der Gemeinnützigkeit sowie die Verwendung der Spende.

**Die Verantwortung für die steuerlich relevante Frage der Gemeinnützigkeit liegt beim jeweils zuständigen Geschäftsbereich. Steuerfachliche Beurteilungen durch den Geschäftsbereich Finanzen erfolgen nicht.**

Sponsoring gibt es laut Auskunft des Geschäftsbereiches 20 bisher beim Landkreis Helmstedt nicht, könnte jedoch irgendwann auftreten.

**Die unter Bz. 3.4 geschilderten Risikobereiche bestehen daher sowohl für Spenden als auch für Sponsoring.**

#### 6.1.5 Umsatzsteuer

Umsatzsteuer muss für die verkauften „Waren“ bzw. Dienstleistungen der beim Landkreis Helmstedt bestehenden Betriebe gewerblicher Art (s. Bz. 6.1.3) abgeführt werden.

Diesbezüglich gab es in den letzten fünf Jahren eine Betriebsprüfung der Finanzverwaltung für den Bereich der Blockheizkraftwerke und des Breitbands. Diese Betriebsprüfung führte zu einer Änderung des Vorsteuerabzugs bei kleinen Blockheizkraftwerken. Die steuerlichen Nachforderungen aus der Betriebsprüfung beliefen sich auf rd. 5,9 TEUR.

Die Nachforderungen sind sicherlich nicht dramatisch, es zeigt sich aber, dass trotz aller Sorgfalt steuerliche Unrichtigkeiten auftreten können. **Das steuerliche Risiko ist hier bereits einmalig eingetreten. Aufgrund der geschilderten Komplexität des Umsatzsteuerrechts, insbesondere nach der Umstellung, bestehen für diesen Bereich erhöhte Risiken.**

### **6.2 Bereits vorgenommene Schritte der Systemumstellung auf das neue Umsatzsteuerrecht**

#### 6.2.1 Externe Hilfe

Wie bereits dargestellt, bedient sich der Landkreis Helmstedt bei der Umstellung auf das neue Umsatzsteuerrecht der externen Hilfe einer Steuerberatungsgesellschaft. Diese berät den Landkreis im Rahmen eines Onlineprojektes bei der Umstellung und gibt Hilfestellungen bei der Analyse der Einnahmen.

Im Rahmen von Online-Workshops werden dabei über 18 Monate beginnend ab Oktober 2021 in abgestimmten Projektschritten alle notwendigen Aufgaben durchgeführt, um die Teilnehmer an dem Projekt auf die Umstellung auf die Neuregelung des § 2b UStG vorzubereiten und diese Umstellung durchzuführen.

Die Online-Workshops dienen primär der Wissensvermittlung und Unterstützung der praktischen Umsetzung. Die Umsetzung selbst erfolgt in den abgestimmten Projektschritten durch den Landkreis Helmstedt. Durch das Onlineprojekt wird der Landkreis Helmstedt in die Lage versetzt, den Haushalt hinsichtlich der (neuen) umsatzsteuerlichen Belange zu prüfen (Umsatz-Haushalts-Check).

Fragestellungen und Beratungen werden darüber hinaus in zwei Einzel-Online-Terminen besprochen, eine weitergehende telefonische Betreuung wird gewährleistet.

Im Rahmen dieses Online-Projektes werden zum Ende hin Wechselwirkungen zur Tax Compliance und der Umgang mit neuen unternehmerischen Tätigkeiten einer Kommune besprochen.

## 6.2.2 Einnahmeanalyse und Vertragsscreening

Im Hinblick auf die zukünftig zu erfüllenden steuerlichen Pflichten ist eine systematische Analyse der Tätigkeiten des Landkreises über den gesamten Haushalt der erste elementare Schritt. Dabei werden bzw. wurden inzwischen die Einzahlungen bzw. Erträge eines Haushaltsjahres mit den dazugehörigen Tätigkeiten tabellarisch erfasst und auf ihre umsatzsteuerliche Relevanz im Hinblick auf den neuen § 2b UStG geprüft. Sofern dabei künftig umsatzsteuerliche Belange berührt werden, wird seitens des Geschäftsbereiches Finanzen Kontakt mit den jeweiligen Geschäftsbereichen aufgenommen. Dies betrifft derzeit den Geschäftsbereich Schule, Kultur und Sport hinsichtlich der „Verpachtung“ von Sportstätten. Gemeinsam werden die kritischen Aspekte der Neuregelung des § 2b UStG besprochen und anschließend umgesetzt.

Der Geschäftsbereich Hochbau und Gebäudemanagement wird demnächst folgen. Wenn die Analyse ergibt, dass weitere Geschäftsbereiche betroffen sind, werden diese entsprechend informiert und sowohl die Führungskräfte als auch die betroffenen Beschäftigten in die Umsetzungsprozesse mit eingebunden.

Neben der Einnahmeanalyse wird derzeit durch den Geschäftsbereich Finanzen ein Vertragsscreening für alle Einzahlungen und Erträge vorgenommen und die bestehenden diesbezüglichen Verträge in einer Aufstellung erfasst. Sofern für die Umstellung erforderlich, werden Vertragsänderungen vorgenommen.

Beide Erfassungstabellen dienen abschließend auch einer Dokumentation der durchgeführten Umstellung gegenüber dem Finanzamt.

Die Einnahmeanalyse soll laut grober Zeitplanung voraussichtlich bis ungefähr Ende März 2022 abgeschlossen sein. Ab Sommer 2022 wird die künftige Organisation der umsatzsteuerlichen Angelegenheiten geregelt, also welchen Aufgaben / Besonderheiten auf die Buchhaltung zukommen und was die einzelnen Geschäftsbereiche machen müssen. Dabei soll immer auf die jeweiligen Bedürfnisse bzw. Besonderheiten der Geschäftsbereiche abgestellt werden.

Wenn sich bei der Analyse der Einnahmen bzw. der entsprechenden Verträge eine Umsatzsteuerpflicht ergibt, werden darüber hinaus auch organisatorische Maßnahmen eingeleitet, um Vorsteuerabzugsmöglichkeiten zu nutzen.

Die Umstellung auf § 2b UStG wird im Landkreis Helmstedt durch eine einzige Person mit steuerlicher Expertise unter Zuarbeit einer weiteren Beschäftigten vorgenommen. Die Umstellung wird grundsätzlich neben dem normalen Tagesgeschäft (Buchhaltung, Jahresabschlussarbeiten etc.) durchgeführt.

## 6.3 Aufbau bzw. Umsetzung eines Tax Compliance Management Systems

Die Etablierung eines Tax Compliance Management Systems ist bislang beim Landkreis Helmstedt nicht geplant. Vorbeugende Maßnahmen zur Vermeidung von Steuernachzahlungen und von steuerstrafrechtlichen Verfolgungen sind daher bisher konkret nicht vorgesehen.

Obwohl ein formelles Tax Compliance Management System bisher beim Landkreis Helmstedt nicht etabliert wurde bzw. werden soll, sind dennoch einige Aspekte eines solchen Kontrollsystems bereits vorhanden.

### 6.3.1 Kultur

Beim Landkreis Helmstedt herrscht unbestritten die Kultur, dass Gesetze und Regeln von allen Ebenen eingehalten werden.

Hinsichtlich der neuen steuerlichen Herausforderungen des § 2b UStG sind die neuen Regelungen jedoch noch nicht auf allen Ebenen angekommen. Diese doch sehr zeitaufwendige Aufgabe wird hauptsächlich nur durch einen Mitarbeitenden getragen, der für die Durchführung des erforderlichen Haushaltsscreenings zuständig ist. Erst sofern die Möglichkeit einer neuen Umsatzsteuerpflicht für einzelne Bereiche besteht, werden diese informiert und eingebunden. Ansonsten ist jeder Geschäftsbereich für die steuerlichen Angelegenheiten überwiegend alleine verantwortlich.

Verantwortlichkeiten für Verfahrensabläufe wurden noch nicht festgelegt. Richtlinien zu steuerlichen Verfahrensabläufen (also nicht nur im Bereich Umsatzsteuer) existieren noch nicht.

### 6.3.2 Ziele

Das grundsätzliche Ziel der Erfüllung der steuerlichen Pflichten besteht beim Landkreis Helmstedt gewiss. Mangels vorgesehener Etablierung eines Tax Compliance Management Systems wurden naturgemäß noch keine Unterziele festgelegt.

### 6.3.3 Risiken

Risiken hinsichtlich einer ordnungsgemäßen Umsetzung der Steuerpflicht (für alle Steuern) wurden seitens des Landkreises Helmstedt noch nicht erkannt, bestehen jedoch nach Auffassung des Rechnungsprüfungsamtes eindeutig. Wie bereits mehrfach dargestellt, tritt ein Risiko immer dann zu Tage, wenn es zu steuerlichen Unrichtigkeiten kommen kann. Steuerliche Unrichtigkeiten sind dabei nicht nur Fehler bei Steuerzahlungen, sondern auch bei sonstigen steuerlichen Pflichten.

Steuerliche Unrichtigkeiten können jedoch – bei aller Sorgfalt – immer mal eintreten, so dass durchaus Risiken bestehen.

Im Rahmen des derzeit durchgeführten Haushaltsscreenings wäre es daher als ersten Schritt anzuraten, systematisch und prozessbezogen gleichzeitig eine Risikoliste zu erstellen. Auch ohne eine etwaige Etablierung eines Tax Compliance Management Systems wäre die Dokumentation einer solchen Risikoliste (mit vorbeugenden und kontrollierenden Maßnahmen) wichtig, um im Falle von steuerlichen Unrichtigkeiten gegenüber der Finanzverwaltung die Möglichkeiten einer Haftungsinanspruchnahme und der Verfolgung von Steuerstraftaten zu minimieren.

### 6.3.4 Programm

Da seitens des Landkreises Helmstedt noch keine Risiken erkannt wurden (s. Bz. 6.3.3), können naturgemäß auch noch keine Maßnahmen zur Vermeidung bzw. Minimierung der Risiken ergriffen worden sein.

### 6.3.5 Organisation

Auch die Organisation ist dementsprechend noch nicht umgesetzt oder geplant.

Das Rechnungsprüfungsamt hält es jedoch zwingend für erforderlich, die Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten zwischen den einzelnen Geschäftsbereichen und dem Geschäftsbereich für Finanzen für steuerliche Angelegenheiten schriftlich zu regeln. Außerdem ist es unabdingbar, lückenlose Vertretungsregelungen zu implementieren und zwar, sowohl im Geschäftsbereich für

Finanzen, als auch Geschäftsbereichen, die mit steuerlichen Angelegenheiten befasst sind. Dies bedeutet, dass das mit steuerlichen Angelegenheiten befasste Personal ermittelt und dann geschult werden muss.

Auch wenn steuerliche Angelegenheiten beim Landkreis Helmstedt nicht in einem zu großen Umfang anfallen, sind gerade bei ungeplanten, langfristigen Ausfällen des verantwortlichen Personals Vertretungsregelungen unbedingt notwendig.

In diesem Zusammenhang sollte darüber entschieden werden, ob es einen einheitlichen Ansprechpartner bzw. einen „Tax Compliance Beauftragten“ gibt.

### 6.3.6 Kommunikation

Wie bereits unter Bz. 3.6 dargestellt, ist die Kommunikation ein ganz wesentlicher Bestandteil des Tax Compliance Management Systems. Das Rechnungsprüfungsamt hält es für erforderlich, dass es für die steuerlichen Angelegenheiten einen transparenten, zeitnahen, stetigen und personenunabhängigen Informationsfluss gibt, dies ist derzeit nicht der Fall.

Auch Dritte, die eventuell in steuerliche Abläufe eingebunden werden sollen, wie z. B. ein Steuerberater, sind kontinuierlich zu informieren.

Ein Berichtswesen für steuerliche Angelegenheiten ist naturgemäß aufgrund der bisher nicht vorgesehenen Einrichtung eines Tax Compliance Management Systems nicht eingerichtet. Beim Landkreis Helmstedt ist aber auch ein grundsätzliches Berichtswesen noch nicht verankert.

Das Rechnungsprüfungsamt sieht daher entsprechenden Handlungsbedarf.

### 6.3.7 Überwachung und Verbesserung

Da ein Tax Compliance Management System bisher noch nicht eingerichtet ist, liegen folglich noch keine Überwachungs- und Verbesserungsbedarfe vor.

### 6.3.8 Dokumentation

Auch eine Dokumentation der Bestandteile eines Tax Compliance Management Systems ist daher grundsätzlich nicht erfolgt, allerdings dienen die beiden unter Bz. 6.2.2 genannten Erfassungstabellen der Einnahmeanalyse bzw. der entsprechenden Verträge und Satzungen der Dokumentation.

Grundsätzlich besteht darüber hinaus die Bereitschaft zu einer Dokumentation, sofern dafür entsprechende Anlässe bekannt werden.

## 7 Zusammenfassendes Prüfungsergebnis

**Der Landkreis Helmstedt hat die Herausforderung angenommen, die Einführung des § 2b UStG zum 01.01.2023 erfolgreich umzusetzen. Grundsätzlich sollen alle steuerlichen Pflichten ordnungsgemäß erfüllt werden. Sofern sich durch die Umstellung des Umsatzsteuerrechts organisatorische Bedarfe ergeben, sollen diese umgesetzt werden. Genauere Planungen bzw. Erkenntnisse bestehen allerdings noch nicht, da der Landkreis Helmstedt diesbezüglich erst am Anfang der steuerlichen Umstellung auf den neuen § 2b UStG steht.**

**Unabhängig davon sind die steuerliche Komplexität sowie die daraus erwachsenden Risiken einer Haftungsanspruchnahme bei fehlerhaften Steuerangelegenheiten oder eine steuerstrafrechtliche Verfolgung beim Landkreis Helmstedt bisher noch nicht hinreichend erkannt worden.**

**Die steuerlichen Sachverhalte werden zunehmend komplexer und umfangreicher, dennoch gibt es im Landkreis Helmstedt nur einen einzigen Beschäftigten mit steuerlicher Expertise, der noch mit weiteren Aufgaben betraut ist. Eine Vertretung für diesen Beschäftigten im Hinblick auf Steuerangelegenheiten ist nicht bestellt und mangels fehlender Fachkenntnisse des restlichen Personals wohl auch nicht möglich.**

**Darüber hinaus liegt die grundsätzliche Umsetzung von Entscheidungen in der Verantwortung der dafür jeweils zuständigen Geschäftsbereiche, die steuerlich nicht ausgebildet oder geschult sind. Ein stetiger, transparenter Informationsfluss zum Thema „Steuern“ oder zu Steuerteilbereichen existiert ebenfalls nicht.**

**Das Rechnungsprüfungsamt ist daher der Auffassung, dass die personellen Ressourcen für steuerliche Angelegenheiten nicht ausreichend sind. Die mit steuerlichen Angelegenheiten Beschäftigten nehmen unzweifelhaft ihre Aufgaben ernst und möchten sie gerne zuverlässig und richtig erledigen, die Risiken für steuerliche Unrichtigkeiten sind aber durch die fehlenden personellen Ressourcen hoch.**

**Wie unter Bz. 6.3 dargestellt, erfüllt der Landkreis Helmstedt grundsätzlich bereits einige Aspekte der Grundelemente eines Tax Compliance Management Systems, ohne ein solches generell etablieren zu wollen. Eine gesetzliche Pflicht für ein Tax Compliance Management System besteht zwar nicht, dennoch hält es das Rechnungsamt für ratsam, mindestens geeignete vorbeugende und kontrollierende Maßnahmen zu implementieren, um den auch beim Landkreis Helmstedt vorhandenen Risiken in steuerlichen Angelegenheiten zu begegnen. Diese könnten dann auch als Indiz dafür gelten, dass bei steuerlichen Unrichtigkeiten kein Vorsatz oder keine Leichtfertigkeit vorliegt.**

**Da sich die steuerliche Haftungsanspruchnahme und die entsprechende strafrechtliche Verfolgung nicht nur auf die damit Beschäftigten beschränkt, sondern sogar hauptsächlich gegenüber der Vertretung des Landkreises Helmstedt erfolgt, hält es das Rechnungsprüfungsamt auch für geboten, ein entsprechendes Berichtswesen über die Erfordernisse der steuerlichen Angelegenheiten bzw. die erfolgten Umsetzungen von steuerlichen Projekten einzurichten.**

**Insgesamt hält es das Rechnungsprüfungsamt daher für erforderlich, - wenigstens zunächst beginnend in Grundzügen – ein Tax Compliance Management System beim Landkreis Helmstedt zu etablieren, um sowohl die steuerlichen Risiken zu vermindern bzw. möglichst zu eliminieren, als auch um einer Haftungsanspruchnahme und möglichen Steuerstrafverfahren vorzubeugen.**

**Dem Rechnungsprüfungsamt ist dabei bewusst, dass eine solche Etablierung – auch in Grundzügen – sehr zeitaufwendig ist und daher über die vorstehenden benötigten personellen Ressourcen hinaus entsprechenden zusätzlichen Bedarf bedingt.**

Die Ergebnisse dieser Prüfung wurden im Rahmen einer Abschlussbesprechung zu dieser Prüfung am 03.03.2022 mit dem Geschäftsbereich Finanzen, Herrn Vorbrod und Herrn Michel besprochen.

Eine Stellungnahme zu diesem Bericht hält das Rechnungsprüfungsamt für nicht erforderlich.

Da es sich bei dieser durchgeführten Prüfung um eine vom Kreistag übertragene Prüfungsaufgabe handelt, ist dieser Bericht dem Kreistag, gerade infolge der Bedeutung der Umstellung des § 2b UStG zum 01.01.2023, unverzüglich zur Kenntnis zu geben.

Im Rahmen dieser Prüfung wurde, wie ausgeführt, festgestellt, dass der Landkreis Helmstedt in steuerlichen Angelegenheiten noch nicht ausreichende Maßnahmen ergriffen hat, um den entsprechenden Risiken zu begegnen. Solche Maßnahmen sind grundsätzlich als Teil eines internen Kontrollsystems anzusehen. Das Ergebnis der Prüfung hat daher auch Auswirkungen auf die künftige Jahresabschlussprüfung 2021 im Hinblick auf das beim Landkreis Helmstedt eingerichtete generelle, interne Kontrollsystem.

Eine entsprechende Wiederholungsprüfung wird zu gegebener Zeit stattfinden.

Referat (R) Rechnungsprüfung  
Landkreis Helmstedt  
Az.: 14 13 11/2 (2021)  
Helmstedt, den 03.03.2022

*gez. Beidokat*

(Beidokat)  
Referatsleiterin

*gez. Magin*

(Magin)  
Prüferin

## 8 Anlage: Fragebogen

**Landkreis Helmstedt**  
**Referat (R) - Rechnungsprüfung**

### Fragebogen "Tax Compliance Management"

1.	Werden Sie grundsätzlich durch einen Steuerberater beraten und, wenn ja, hinsichtlich welcher Aufgaben? nein
2.	Wie hoch war die Summe der regulären Steuerfestsetzung im zuletzt veranlagten Zeitraum und wofür wurde sie festgesetzt? keine Steuerfestsetzung f. Ertragssteuern, da die BgA's regelmäßig Verluste erwirtschaften
3.	Gab es in den letzten 5 Jahren Anlass zur Korrektur, die zu einer Steuernachzahlung von mehr als 2.500,00 EUR geführt hat? nein
4.	Welche Aussagen treffen hinsichtlich der Ursache zur Korrektur zu? nicht zutreffend
5.	Wurde der Landkreis in den letzten fünf Jahren einer Betriebsprüfung unterzogen und gab es wesentliche Feststellungen? Wenn ja, welche? Sonderprüfungen Umsatzsteuer, Bereich BHKW und Breitband Nur 1x, Änderung des Vorsteuerabzugs bei kleinen BHKW's
6.	Wie hoch waren die steuerlichen Nachforderungen im Jahresdurchschnitt? einmalig rund 5.900€, die aber durch Investitionszuschüsse wieder ausgeglichen wurden
7.	Verfügt der Landkreis über Mitarbeitende mit steuerlicher Expertise im Geschäftsbereich Finanzen bzw. in dezentralen Geschäftsbereichen? im GB Finanzen ja in den anderen GB's keine bzw. nicht bekannt
8.	Um wieviele Personen handelt es sich in den einzelnen Bereichen und gibt es eine Stellvertretungsregelung? GB Finanzen 1 Person, kein Vertreter

9.	Welche Erwerbsvorgänge nach § 1 Abs. 1 GrEStG gab es in den letzten Jahren?
	Der Landkreis Helmstedt hat in den vergangenen Jahren mehrere Erwerbsvorgänge durchgeführt. Die Abwicklung erfolgte in den zuständigen Geschäftsbereichen. Bei Bedarf kann mit einigem Aufwand eine entsprechende Aufstellung gefertigt werden.
10.	Gab es Erwerbsvorgänge im Rahmen von Umstrukturierungen und Unternehmensverkäufen; § 1 Abs. 3 GrEStG und Abs. 2a?
	keine
11.	Welche Betriebe gewerblicher Art (BgA) gibt es beim Landkreis?
	BgA Breitband, BgA Leistungen des dualen Systems, BgA BHKW u. Photovoltaik, BgA Dachverpachtung
12.	Was ist der Gegenstand des jeweiligen BgA?
	Bezeichnung entspricht dem Tätigkeitsfeld
13.	Wurden dafür entsprechende Steuererklärungen abgegeben? Auch für die etwaige Feststellung von Verlustvorträgen?
	Ja
14.	Wurden zwischenzeitlich BgA aufgegeben und wenn ja, welche?
	nein
15.	Wurde die Kapitalertragsteuer für verdeckte Gewinnausschüttung angemeldet bzw. war dies notwendig?
	ist nicht notwendig
16.	War bei allen Spenden die Gemeinnützigkeit gegeben?
	Alle eingehenden Spenden werden vom annehmenden Geschäftsbereich auf eine Steuerrelevanz hin überprüft, ggf. werden sog. Spendenbescheinigungen ausgestellt.
17.	Inwieweit erfolgen steuerfachliche Beurteilungen vor der Annahmen von Spenden?
	bisher keine

18.	Gibt es Sponsoring? Wenn ja, welche Arten von Sponsoring gibt es?
	nein, bisher nicht bekannt
19.	Wurden steuerfachliche Beurteilungen beim Abschluss von Sponsoringverträgen einbezogen?
	nein, nicht von GB 20
20.	Werden Steuern für Sponsoringverträge gezahlt?
	nein
21.	Wie sieht die verbindliche Zeitplanung zur Umstellung auf § 2b UStG aus?
	per 31.12.2022
22.	Werden Sie durch einen Steuerberater bei der Umstellung auf § 2b UStG beraten?
	ja
23.	Welche Leistungen erbringt der Steuerberater? Bitte fügen Sie eine Vertragskopie bei.
	Analyse und Beratung, Onlineprojekt Schüllermann
24.	Welche Feststellungen wurden bereits getroffen?
	Es sind noch keine Feststellungen getroffen worden
25.	Welche weitere Vorgehensweise ist vorgesehen?
	Wenn notwendig, werden Vertragsänderungen angeschoben
26.	Wurden bzw. werden Verträge vor Unterschrift steuerlich gewürdigt und das Ergebnis dokumentiert?
	ja

27.	<p>Welche Ergebnisse hat die Einnahmeanalyse ergeben? Sind Bereiche ins Licht gerückt, die bisher nicht steuerrechtlich beachtet waren? z.B. Problematik Sportstättenverpachtung GB 40</p>
28.	<p>Erfolgt auch eine Ausgabeanalyse hinsichtlich etwaiger Vorsteuerabzugsmöglichkeiten? Sofern eine Ust.-Pflicht entsteht, werden entsprechenden organisatorische Maßnahmen eingeleitet, um Vorsteuerabzugsmöglichkeiten zu nutzen</p>
29.	<p>Sind hinsichtlich eines etwaigen Vorsteuerabzuges aufgrund der Umstellung bereits Verfahrensabläufe geändert worden? Wenn ja, welche? nein</p>
30.	<p>Verfügt der Landkreis bereits über ein (rudimentäres) Tax Compliance Management System und welche Komponenten wurden bereits implemetiert / umgesetzt? nein</p>
31.	<p>Wie funktioniert beim Landkreis grundsätzlich die Umsetzung neuer übergreifender Regelungen? Über die betroffenen Vorstände ggf. unter Beteiligung der beteiligten Geschäftsbereiche</p>
32.	<p>Davon ausgehend, dass bereits erste Schritte zu § 2b UstG eingeleitet wurden, wurden die (betroffenen) Führungskräfte diesbezüglich bereits informiert? Der ganze Prozess läuft immer unter Abstimmung mit den GBL's</p>
33.	<p>Inwieweit wurden bereits betroffene Mitarbeitende informiert? Bei Änderungsbedarf werden sie direkt mit eingebunden</p>
34.	<p>Wann wird grundsätzlich der GB 20 (als Steuerverantwortlicher) in Entscheidungen des Landkreises eingebunden? Der GBL 20 wird nur eingebunden, wenn das Problem bzw. der steuerrelevante Sachverhalt als solcher erkannt wird, 20.1 entsprechend</p>

	<b>Ziel eines Tax Compliance Management Systems ist grundsätzlich die Vermeidung von Steuernachzahlungen und von steuerstrafrechtlichen Verfolgungen.</b>
35.	<p>Wurden bereits entsprechende vorbeugende Maßnahmen etabliert? Was wäre dafür erforderlich?</p> <p>Bisher keine konkreten Maßnahmen                  Nach aktuellem Stand der Analyse, wird der LK wahrscheinlich nur im Bereich der Sportstättenverpachtung durch den § 2b in die USt.-Pflicht kommen. Eventuelle BgA's sind ertragssteuerpflichtig gesehen Verlustgeschäfte, die nicht zu Zahlungen führen.</p>
36.	<p>Welche Kontrollmöglichkeiten wurden etabliert, welche sind erforderlich?</p> <p>bisher keine</p>
37.	<p>Besteht bei allen Verantwortlichen eine ausreichende Kenntnis der steuerlichen Mitwirkungspflichten? Welche Kenntnisse bestehen konkret?</p> <p>nicht bekannt</p>
38.	<p>Gibt es einen transparenten, zeitnahen, stetigen und personenunabhängigen Informationsfluss?</p> <p>nein</p>
39.	<p>Wurden bereits Risiken hinsichtlich einer ordnungsgemäßen Umsetzung der kommunalen Steuerpflicht erkannt? Wenn ja, welche?</p> <p>bisher keine</p>
40.	<p>Gibt es bereits Maßnahmen bzw. Verfahrensabläufe, die die entsprechenden Risiken vermindern können? Wenn ja, welche?</p> <p>nein</p>
41.	<p>Gibt es einen "Tax Compliance Beauftragten" bzw. einen einheitlichen Ansprechpartner? Ist beabsichtigt, einen entsprechend Verantwortlichen zu bestellen, zentral und/oder dezentral?</p> <p>nein</p>
42.	<p>Wie sollen Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse zentral / dezentral verteilt werden?</p> <p>bisher keine Regelung</p>

43.	Wieviele Stellen mit welchen Stellenanteilen sind betroffen?
	bisher nicht bekannt
44.	Ist die Arbeit mit dem vorhandenen Personal schaffbar?
	noch nicht bekannt
45.	Gibt es bereichsspezifische Arbeitshilfen / Veröffentlichungen für typische Anwendungsfälle und vordefinierte Aufgriffs- bzw. Vorlagegrenzen gegenüber der Steuerabteilung?
	nein
46.	Gibt es vereinbarte Kommunikationsroutinen für Sonderfälle? Wenn ja, welche?
	keine
47.	Wurden bereits dezentrale Ansprechpartner für steuerliche Anliegen etabliert?
	nein
48.	Wurden verpflichtende Schulungen durchgeführt? Im GB 20? Für die dezentralen Geschäftsbereiche?
	keine
49.	Wie wird bei langfristigem Ausfall des verantwortlichen Personals verfahren?
	bisher keine Regelung
50.	Gibt es feste, regelmäßige Gesprächstermine zum Austausch?
	nein

51.	<p>Ist die vorhandene IT-Ausstattung ausreichend? Gibt es besondere Bedarfe?</p> <p>bisher ist die IT-Ausstattung ausreichend</p>
52.	<p>Welche Berichtswege bzw. -anlässe sind vorgesehen bei steuerlichen Sachverhalten (Abschluss von Verträgen, Veränderungen von rechtlichen Strukturen, Leistungen an Personal, der Zurverfügungstellung von Personal und Sachdienstleistungen, der Erbringung von Leistungen gegen Entgelt,...?)</p> <p>bisher nicht geregelt</p>
53.	<p>Gibt es datenschutzrechtliche Belange bei der Kommunikation zu bedenken?</p> <p>es gibt keine Regelung</p>
54.	<p>Ist eine bedarfsgerechte Beratung durch fachkundige Externe vorgesehen?</p> <p>ggf. kümmern sich die GB's selbst, z.B. GB 16 für den Bereich Abfall</p>
55.	<p>Wenn ja, wer entscheidet über die Hinzuziehung?</p> <p>der betroffene GB eigenständig</p>
56.	<p>Inwieweit ist grundsätzlich das Berichtswesen im Landkreis bereits verankert (Mitarbeitende, Abteilungsleitungen, Geschäftsbereichsleitungen, Verwaltungsspitze)? Schriftlich? Mündlich? Feste Termine? Bestimmte Anlässe?</p> <p>bisher kein Berichtswesen</p>
57.	<p>Sofern ein Tax Compliance Management System bereits (teilweise) implementiert wurde, hat sich bereits Verbesserungsbedarf ergeben? Wenn ja, welcher?</p> <p>nicht zutreffend</p>
58.	<p>Wie wird das Tax Compliance Management System überwacht?</p> <p>nicht zutreffend</p>

	Welche Bestandteile des Tax Compliance Management Systems wurden bereits dokumentiert?
59.	nicht zutreffend
	Besteht ein weiterer Dokumentationsbedarf? In welchem Umfang?
60.	noch nicht bekannt

Helmstedt, den 25.01.2022

gez. Vorbrod

\_\_\_\_\_  
Unterschrift

**Stellungnahme  
zum  
Jahresabschluss des Landkreises Helmstedt für das  
Haushaltsjahr 2021**

**hier: 1. Teilbericht des Referates Rechnungsprüfung Landkreises Helmstedt  
Prüfung „Tax Compliance Managementsysteme“**

**vom 03.03.2022**

**I.**

Im ersten Teilbericht des Referates Rechnungsprüfung des Landkreises Helmstedt über die vorbereitende Prüfung zum Jahresabschluss des Landkreises Helmstedt für das Haushaltsjahr 2021 wurde das Tax Compliance Managementsystem geprüft.

Zu den unter *6. Prüfungsfeststellungen* dargestellten Ergebnissen wird wie folgt Stellung genommen werden.

**Punkt 6.1.2 Lohnsteuer**

Es wird empfohlen, für den Bereich Lohnsteuern interne Kontrollsysteme einzurichten und bei Etablierung eines Tax Compliance Managementsystems diesen Bereich mit aufzunehmen.

Der Geschäftsbereich Finanzen stimmt dieser Einschätzung zu. Die Lohnsteuer nicht mit in die Prüfung einzubeziehen, wäre ein Fehler, da es bei der Versteuerung von Sachbezügen und geldwerten Vorteilen zu Fehlern und somit zu Steuernachzahlungen bzw. SV-Nachzahlungen kommen könnte, die normalerweise zur Korrektur von Gehaltsabrechnungen führen und auch Mitarbeiter rückwirkend belasten könnten.

**Punkt 6.1.3 Ertragssteuern**

In der Regel sind alle wirtschaftlichen Tätigkeiten des Landkreises Verlustgeschäfte. Dadurch entstehen keine Ertragsteuern. Risiken für die Einhaltung der steuerlichen Pflichten bestehen aus Sicht des Geschäftsbereichs Finanzen nicht. Ein System der Gewinnermittlung existiert und ist von jedem fachkundigen Dritten nachvollziehbar und durchführbar. Auch die termingerechte Abgabe der Steuererklärungen ist gesichert.

**Punkt 6.1.4 Spenden**

Die Prüfung der Gemeinnützigkeit des Spendengebers aus steuerlich relevanter Sicht liegt im Landkreis Helmstedt bei den jeweils zuständigen Geschäftsbereichen. Der Geschäftsbereich Finanzen hat nicht die notwendigen Hintergrundinformationen, um einzuschätzen, wie mit den Spenden aus steuerlicher Sicht verfahren werden muss.

Seitens des Geschäftsbereiches, der die Spende annimmt, muss sichergestellt werden, dass diese dann auch zweckgebunden eingesetzt wird.

Sofern der Landkreis selbst Geld spendet oder einsetzt, muss der betreffende Geschäftsbereich prüfen, ob der Empfänger gemeinnützig tätig ist.

Sofern die Spenden keine Gegenleistung für eine bestimmte Leistung darstellen, hat dies keine umsatzsteuerlichen, aber auch keine ertragsteuerlichen Auswirkungen für den Landkreis Helmstedt.

### **Punkt 6.1.5 Umsatzsteuer**

Aus Sicht des Referates Rechnungsprüfung bestehen für diesen Bereich erhöhte Risiken, die aus der Komplexität des Umsatzsteuerrechtes resultieren. Diese sei auch der Grund für die bereits aufgetretene steuerliche Unrichtigkeit.

Bei geförderten Investitionen der BgA's (Betriebe gewerblicher Art) besteht ein Vorsteuerabzugsrecht. Um die Vorsteuer reduziert sich der Förderbetrag. Im beschriebenen Fall der Steuerprüfung wurde der Vorsteuerabzug gekürzt, aber im Gegenzug der Förderbetrag in gleicher Höhe erhöht, was den Ausgleich herbeiführt.

### **Punkt 6.2.1 Umstellung § 2b UStG**

Der Landkreis Helmstedt hat nur wenig umsatzsteuerrelevante Sachverhalte. Die meisten unterliegen jetzt schon der Umsatzsteuer.

Grundlegend ändert sich die steuerliche Behandlung der IKZ (Interkommunalen Zusammenarbeit) und der Sportstättenvermietung.

Die Projektbegleitung durch Online-Workshops aber auch Einzelberatungen versetzt die im Landkreis Helmstedt betroffenen Mitarbeiter nicht in die Lage, den Haushalt hinsichtlich der umsatzsteuerlichen Belange zu prüfen. Dieses Wissen kann aber auch intern erarbeitet werden. Die Begleitung durch einen Berater schafft aber mehr Rechtssicherheit bzw. durch eine abschließende Prüfung eine Bescheinigung, dass der Landkreis Helmstedt im Sinne eines Tax Compliance Managementsystems eine genaue Analyse und eine entsprechende organisatorische Umsetzung durchgeführt hat.

### **Punkt 6.2.2 Analyse**

Grundsätzlich besteht das Projekt der Umstellung bereits seit 2020 und beinhaltet die Einnahmenganalyse, Erstellung eines Satzungs- u. Vertragsregisters, Organisierung der notwendigen Vertragsanpassungen sowie der organisatorischen Umsetzung im Finanzbuchhaltungssystem.

Bei der Analyse wurde mit den Geschäftsbereichen begonnen, bei denen Satzungen bzw. IKZ's vorhanden sind. Eventuelle Änderungen von Satzungen bzw. der Abschluss von öffentlich-rechtlichen Verträgen benötigen einen zeitlichen Vorlauf.

Nach der arbeitsintensiven Umstellungsphase ist nach Ansicht des Geschäftsbereichs Finanzen die personelle Ausstattung für die Überwachung der Abrechnungen und/oder Buchungen, der Gewinnermittlungen und Erstellung der Steuererklärungen ausreichend.

### **Punkt 6.3 gesamt**

Der Geschäftsbereich Finanzen stimmt zu, dass es wichtig ist, ein Tax Compliance Managementsystem beim Landkreis Helmstedt zu etablieren.

Allerdings handelt es sich hierbei um eine weitreichende Entscheidung, die nicht im Geschäftsbereich Finanzen allein getroffen werden kann.

So muss vorerst auf der Vorstandsebene die Befürwortung eines Tax Compliance Managementsystems getroffen werden, um im Anschluss die notwendigen Konzepte für die Ausgestaltung und Umsetzung unter Einbeziehung anderer GB's (vor allem GB 10) erstellen zu lassen, die dann die Basis weiterer Etablierungsschritte sind.

Der Landrat

*gez. Radeck*

(Radeck)