

Steuerliche Compliance in öffentlichen Unternehmen

Haftungsrisiken für Aufsichtsrat und Geschäftsführung besser kontrollieren

Viele privatwirtschaftliche Unternehmen sind bereits seit einiger Zeit mit vorbeugenden Organisationsmaßnahmen zur Verhinderung gesteigerter Haftungsrisiken auf Management- und Aufsichtsebene befasst und verfügen über ausgereifte Compliance Management-Systeme. Compliance in öffentlichen, insbesondere privatrechtsförmig organisierten Unternehmen war bislang vor allem auf die Aspekte des Beihilfen- und Vergaberechts reduziert. Zu Unrecht, denn die Organisation von regelkonformem und belastungsminimierendem Verhalten gewinnt auch in anderen Themenbereichen öffentlicher Unternehmen zunehmend an Bedeutung – beispielsweise im Steuerrecht.



Dr. Thorsten Helm
Partner, KPMG AG
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
Dozent für Steuerrecht und öffentliches Wirtschaftsrecht,
Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg



Philipp Haaf
Manager, KPMG AG
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

Ursache ist eine restriktivere, stärker am Wettbewerb orientierte Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und des Bundesfinanzhofs. Kurz gesagt, es werden Tätigkeiten entgegen der Auffassung der Finanzverwaltung der Ertrag- und Umsatzbesteuerung unterworfen, die in einen – zum Teil auch lediglich potenziellen – Wettbewerb mit privatwirtschaftlichen Unternehmern treten. Darüber hinaus können auch umsatzsteuerliche Pflichten im hoheitlichen Bereich erwachsen, die häufig übersehen werden. Hinzu tritt die Komplexität des Steuerrechts im Mehrebenensystem aus Unionsrecht und nationalem Recht.

Bekräftigt durch in jüngerer Zeit vermehrt auftretende Betriebsprüfungen und Ermittlungsverfahren bringt diese Entwicklung – neben wirtschaftlichen Gefahren und möglichen Reputationsschäden der öffentlichen Unternehmen selbst – auch latent persönliche Gefahren mit sich, sowohl für die Leitungs- als auch die Verwaltungsorgane.

Eigenes steuerliches Pflichtenverhältnis birgt konkrete Haftungsrisiken

Die jüngere Rechtsprechung zeigt, dass gesetzliche Vertreter dazu aufgefordert

sind, regeltreues Verhalten aktiv zu definieren, zu organisieren und – nicht zuletzt – auch zu kontrollieren. Übertragen auf das Steuerrecht, begründet § 34 AO ein eigenständiges Pflichtenverhältnis der gesetzlichen Vertreter gegenüber den Finanzbehörden.

Konkrete Haftungsrisiken im steuerlichen Bereich öffentlicher Unternehmen begründen sich unmittelbar aus der Nichteinhaltung der gesetzlichen Pflichten in Ermangelung einer angemessenen Compliance-Organisation.

Indessen rücken sowohl die Ertragsbesteuerung als auch die durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs geprägte Umsatzbesteuerung in jüngster Zeit zunehmend in den Fokus von Finanzverwaltung und Rechtsprechung. Der Bundesrechnungshof stellte bereits 2004 ein grundlegendes Vollzugsdefizit bei der Besteuerung der öffentlichen Hand fest, das jetzt aufgeholt werden soll. Es ist daher heute nicht mehr so, dass Ertrag- und Umsatzsteuern nur privatwirtschaftliche Marktteilnehmer betreffen. Zusätzliche Brisanz erfährt diese Entwicklung durch die Möglichkeit der Konkurrentenklage, die anderen Unternehmen eine gerichtliche Überprüfung

der Besteuerung der öffentlichen Hand ermöglicht.

Ferner bestehen auch im Bereich der (lohn-)steuerlichen Erfassung von Sachzuwendungen regelmäßig potenzielle Fallstricke, die zu verzinlichen Steuernachzahlungen führen können. Hintergrund dessen können unter anderem die Wahrnehmung von öffentlichen Repräsentationsaufgaben und die Entgegennahme von Zuwendungen durch die Leitungsorgane sein. Sowohl eingangs- wie ausgangsseitig können steuerpflichtige Tatbestände begründet werden, die bei unvollständiger Erfassung entsprechende Haftungsrisiken auf Leitungsebene auslösen können. Bei der Herstellung einer wirksamen steuerlichen Compliance empfiehlt sich daher eine enge Verzahnung mit einer Bewirtungs- und Repräsentationsrichtlinie.

Schaffung einer angemessenen Compliance-Organisation reduziert Risiken

Wie können die Verantwortungsträger öffentlicher Unternehmen, die aufgrund ihres öffentlichen Auftrags besonders im allgemeinen Fokus stehen, sicherstellen, den gestiegenen Anforderungen in angemessener Form Rechnung zu tragen?

Zunächst ist die Einrichtung einer angemessenen, rechtsübergreifenden Compliance-Organisation unabdingbar. Dies gilt ungeachtet der Rechtsform der öffentlichen Unternehmung und obliegt als Aufgabe zuvorderst den verantwortlichen Personen aus Leitungs- und Aufsichtsgremium. Diese organisatorische Aufgabe berührt neben der Geschäftsführung weitere Gesellschaftsorgane, insbesondere den Aufsichtsrat.

Compliance beschreibt die Einhaltung oder Befolgung bestimmter Gebote, mithin die Beachtung geltender Gesetze, Richtlinien sowie freiwilliger Verpflichtungen. Diese Grundhaltung wird durch das in Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz verankerte Rechtsstaatsprinzip von Unternehmen der öffentlichen Hand, deren gesetzlichen Vertretern und Mitarbeitern gefordert.

Darüber hinaus unterliegen kommunale Unternehmen der Daseinsvorsorge stets den Geboten der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, einer besonderen Ausprägung der Sorgfaltspflicht, mit der erhöhte Anforderungen sowohl an die gesetzlichen Vertreter als auch an die Mitarbeiter des Unternehmens zu stellen sind.

Dies wird dadurch deutlich, dass die sich aus dem Begriff Compliance ergebende Verantwortung eine unmittelbare und haftungsbewehrte Pflicht der Leitungsorgane darstellt, die unabhängig von ihrer ausdrücklichen Verankerung und konkreten Benennung etwa im Rahmen eines Compliance Management-Systems besteht. Das Thema „Compliance“ ist daher keine Frage des „Ob“, sondern vielmehr des „Wie“ – also der Organisation und damit Teil des Verantwortungsbereichs der gesetzlichen Vertreter.

Compliance ist trotz rechtlicher Grundlagen keine Selbstverständlichkeit. Ziel ist die Schaffung einer Compliance-Kultur innerhalb der öffentlichen Hand. Dabei maßgeblich sind das Verhalten der Leitungsorgane, der Zugang zu selbigen sowie ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen. Es ist daher wichtig, dass sich die Körperschaft bzw. der gesetzliche Vertreter ein Compliance-Leitbild gibt, dem sie bzw. er sich nicht nur selbst verpflichtet, sondern auf diese Weise auch ein Vorbild für die untergebenen Mitarbeiter schafft. Das Leitbild hat im hier beschriebenen Kontext den normativen Impulsen des öffentlichen Rechts zu entsprechen, insbesondere den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit für das Unternehmen widerzuspiegeln und das Prinzip des Amtesethos für die Verantwortlichen zu verdeutlichen.

Der Umfang „angemessener“ Tax Compliance-Maßnahmen richtet sich nach Art, Größe und Organisation des betreffenden Unternehmens – insbesondere unter Berücksichtigung etwaiger Verdachtsfälle der Vergangenheit. In ihren Grundfunktionen hat eine Compliance-Organisation dabei stets der Vermeidung

(Prävention), der Erkennung und Aufklärung (Aufdeckung) sowie dem Abstellen und Ahnden etwaiger Rechtsverstöße Rechnung zu tragen.

Neben der Implementierung von Prozessen eignen sich insbesondere Richtlinien zur Festlegung zum Beispiel maßgeblicher steuerlicher Wertgrenzen sowie zur Dokumentation unternehmensspezifischer Vorgaben. Zur Sensibilisierung steuerlicher Risikobereiche dient die anforderungsgerechte Wissensvermittlung mittels Schulung der betroffenen Mitarbeiter.

Ausblick und Handlungsempfehlungen

Aus der Rechtsprechung und der Komplexität des Steuerrechts ergeben sich die folgenden zukünftigen Herausforderungen und Empfehlungen hinsichtlich des Compliance Managements in öffentlichen Unternehmen:

- Die Organisation von regelkonformem Verhalten gewinnt auch in öffentlichen Unternehmen zunehmend an Bedeutung.
- Spezifisch nehmen die steuerlichen Pflichten der öffentlichen Hand zu und werden durch die Finanzverwaltung stärker nachgehalten, woraus sich Haftungsrisiken ergeben können.
- Notwendig ist eine Compliance-Organisation aus der Hand der gesetzlichen Vertreter, die regeltreues Verhalten definiert, organisiert und kontrolliert. ■