

Die Lohnsteuer-Außenprüfung bringt den öffentlichen Haushalten ein Mehrfaches dessen ein, was sie an Kosten verursacht. Allerdings liegen die in Baden-Württemberg erzielten Mehrsteuern erheblich unter dem Bundesdurchschnitt. Insbesondere durch eine verbesserte, risikoorientierte Fallauswahl ließe sich die Effizienz deutlich erhöhen und eine Annäherung an den Bundesdurchschnitt erreichen. Hierdurch könnten zusätzliche Steuereinnahmen in einer Größenordnung von 40 Mio. € jährlich erzielt werden.

1 Vorbemerkung

Die Lohnsteuer stellt neben der Umsatzsteuer die wichtigste Einnahmequelle für die öffentlichen Haushalte dar. Sie ist keine eigene Steuerart, sondern nur eine besondere Erhebungsform der Einkommensteuer bei den Einkünften aus nicht-selbstständiger Arbeit. Die inländischen Arbeitgeber sind verpflichtet, die Lohnsteuer durch den Abzug vom Arbeitslohn ihrer Arbeitnehmer einzubehalten, beim Finanzamt anzumelden und abzuführen. Anmeldungszeitraum ist grundsätzlich der Kalendermonat, bei kleineren Beträgen das Kalendervierteljahr oder das Kalenderjahr. Der Arbeitgeber kann von dieser öffentlich-rechtlichen Verpflichtung nicht befreit werden.

Durch den Lohnsteuer-Abzug direkt an der Quelle soll die rechtzeitige und vollständige Erhebung der auf die steuerpflichtigen Arbeitslöhne entfallenden Einkommensteuer für die öffentlichen Haushalte gesichert werden. Aufgrund des hohen Anteils der Lohnsteuer am Steueraufkommen ist diesem Verfahren eine besondere Bedeutung beizumessen. Das Lohnsteuer-Aufkommen belief sich im Jahr 2002 landesweit auf 25,4 Mrd. €.

2 Aufgaben der Lohnsteuer-Außenprüfung

Die Lohnsteuer-Außenprüfung (LStAp) überwacht die ordnungsgemäße Einbehaltung und Abführung der Lohnsteuer. Ihre wesentliche Aufgabe ist es festzustellen, ob alle Arbeitnehmer zutreffend erfasst sind, sämtliche lohnsteuerpflichtigen Bezüge in korrekter Höhe dem Steuerabzug unterworfen werden und ob die vom Arbeitgeber einbehaltenen Steuerabzugsbeträge vollständig an das Finanzamt abgeführt worden sind. Neben der Lohnsteuer sind noch weitere Rechtsgebiete in die Prüfung einzubeziehen, wie z. B. die Umsatzsteuer auf Sachzuwendungen und sonstige Leistungen an Arbeitnehmer.

3 Umfang und Inhalt der Erhebungen des Rechnungshofs

Der RH hat im Anschluss an die Prüfung verschiedener Arbeitsgebiete bei den Finanzämtern, darunter auch von Prüfungsdiensten¹, die Aufbau- und Ablauforganisation der LStAp bei insgesamt sechs Finanzämtern näher betrachtet. Dabei wurden u. a. die Statistiken ausgewertet, der Stand der DV-Unterstützung

¹ Denkschrift 1994, Nr. 17, Betriebsprüfung; Denkschrift 1998, Nr. 20, Steuerfahndung; Denkschrift 2000, Nr. 22, Umsatzsteuerprüfung

untersucht, Prüfungsberichte analysiert sowie eine Mitarbeiterbefragung durchgeführt.

4 Organisation

4.1 Lohnsteuer-Außenprüfungs-Stellen

Bei jedem Veranlagungsfinanzamt des Landes sind (örtliche) LStAp-Stellen eingerichtet, die für die Prüfung von Arbeitgebern mit weniger als 300 Arbeitnehmern zuständig sind. Die Prüfung größerer Arbeitgeber obliegt zentralen LStAp-Stellen. Sie ist in den beiden Landesteilen im Übrigen jedoch unterschiedlich organisiert. Im Bereich der OFD Karlsruhe werden alle Arbeitgeber ab 300 Arbeitnehmer von zwei regional zuständigen Stellen geprüft. Dagegen sind bei der OFD Stuttgart für Arbeitgeber mit 300 bis 1.000 Arbeitnehmer sieben sog. Gruppen-LStAp-Stellen eingerichtet, und alle Arbeitgeber mit mehr als 1.000 Arbeitnehmern werden von einer zentralen LStAp-Stelle geprüft.

Die örtlichen LStAp-Stellen sind mit Beamten des mittleren Dienstes oder entsprechend eingruppierten Angestellten besetzt, die zentralen Stellen überwiegend mit Beamten des gehobenen Dienstes.

4.2 Lohnsteuer-Arbeitgeber-Stelle

Die LStAp-Stellen arbeiten eng mit den Lohnsteuer-Arbeitgeber-Stellen zusammen. Diese sind zuständig für alle im Rahmen der Lohnsteuer-Anmeldung anfallenden Tätigkeiten und führen auch die Arbeitgeberkartei, mit deren Hilfe u. a. die zu prüfenden Fälle ausgewählt, Verjährungsfristen überwacht und die Prüfungsergebnisse festgehalten werden.

5 Personaleinsatz, Fallzahlenentwicklung und finanzielle Ergebnisse

In den Jahren von 1998 bis 2002 hat sich die Zahl der Prüfer in Baden-Württemberg um 2,8 % auf 338 Arbeitskräfte erhöht. Auf Bundesebene war für denselben Zeitraum ein Rückgang um 3,8 % zu verzeichnen, was allerdings wesentlich durch die Entwicklung in den neuen Bundesländern (-14,2 %) beeinflusst wurde.

Im selben Zeitraum ging die Zahl der Arbeitgeber im Land um 14,0 % zurück; der Rückgang in der gesamten Bundesrepublik fiel mit 10,3 % etwas geringer aus. Die Entwicklung bei den einzelnen Betriebsgrößen war jedoch durchaus unterschiedlich: Während Betriebe mit 100 und mehr Arbeitnehmern zahlreicher wurden, war bei den zahlenmäßig weit überwiegenden Arbeitgebern mit weniger als 20 Arbeitnehmern sowohl in Baden-Württemberg als auch bundesweit ein starker Rückgang zu verzeichnen.

Die von der LStAp im Land erzielten Mehrsteuern betragen im Jahr 2002 90,4 Mio. €, was gegenüber 1998 eine Steigerung um etwa 8 % bedeutet. Bundesweit stiegen die Mehreinnahmen wesentlich stärker an: Die Mehrsteuern von mehr als 1 Mrd. € in 2002 bedeuten im Vergleich zu 1998 eine Erhöhung um 42 %.

Die Art der Prüfungsfeststellungen der Lohnsteuer-Außenprüfung umfasst ein breites Spektrum. In den vom RH eingesehenen Fällen ergab sich das in der Übersicht dargestellte Bild.

Übersicht

Prüfungsfeststellungen der Lohnsteuer-Außenprüfung

| Prüfungsdienst | Art der Prüfungsfeststellungen | Häufigkeit in % |
|----------------------------------|---|-----------------|
| Örtliche Lohnsteuer-Außenprüfung | Aushilfslöhne | 38 |
| | Private Kfz-Nutzung | 34 |
| | Versicherungen der Arbeitnehmer | 28 |
| | Differenzen zwischen einbehaltener und abgeföhrter Lohnsteuer | 14 |
| | Gehalt der Gesellschafter-Geschäftsführer | 8 |
| Gruppen-Lohnsteuer-Außenprüfung | Jubiläumszuwendungen | 22 |
| | Private Kfz-Nutzung | 19 |
| Zentrale Lohnsteuer-Außenprüfung | Private Kfz-Nutzung | 48 |
| | Betriebsveranstaltungen | 30 |

Daneben gab es beispielsweise auch Feststellungen zu Geschenken an Arbeitnehmer, Incentive-Reisen und ähnlichen Sachverhalten.

6 Feststellungen

6.1 Kosten-Nutzen-Betrachtung

Die Finanzbehörden haben die Steuern nach Maßgabe der Gesetze gleichmäßig festzusetzen und zu erheben und hierbei alle für den Einzelfall bedeutsamen Umstände zu berücksichtigen. Bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben sind jedoch stets auch der in der LHO verankerte Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Das Ergebnis einer möglichst gleichmäßigen und korrekten Besteuerung ist nicht um jeden Preis herbeizuführen, sondern es muss auch auf das Verhältnis des voraussichtlichen Arbeitsaufwandes zum steuerlichen Erfolg abgestellt werden. Diese Vorgaben haben auch die LStAp-Stellen zu beachten.

Der RH hat sich deshalb mit der Frage beschäftigt, in welcher Relation die Kosten der LStAp-Stellen in Baden-Württemberg zu ihrem fiskalischen Nutzen stehen, wobei der Nutzen ausschließlich auf das erzielte finanzielle Mehrergebnis reduziert wurde. Ausgeblendet wurden insoweit die weiteren wichtigen Aufgaben der Prüfung, präventiv zu wirken und die Gleichmäßigkeit der Besteuerung sicher zu stellen.

Der RH hat die Personal- und Sachkosten - ausgehend von der Personalbesetzung zum 01.01.2003 - mit zusammen 20,6 Mio. € ermittelt. Die Mehrsteuern beliefen sich 2002 mit 90,4 Mio. € etwa auf das 4,5fache dieser Kosten. Die Mehrsteuern wurden nach den Erhebungen des RH auch nahezu vollständig eingenommen, es gab also kaum Ausfälle etwa wegen Verfahrens- oder Verjährungsvorschriften oder auch wegen Zahlungsunfähigkeit. Der fiskalische Nutzen der LStAp-Stellen lag somit insgesamt um ein Mehrfaches höher als deren Kosten.

Die Untersuchung des RH hat aber auch ergeben, dass die Effizienz bei einzelnen Finanzämtern z. T. erheblich differiert, bedingt durch organisatorische Besonderheiten und eine diesen nicht angepasste Personalzuweisung. Über die Situation bei den geprüften LStAp-Stellen hat der RH das FM näher informiert.

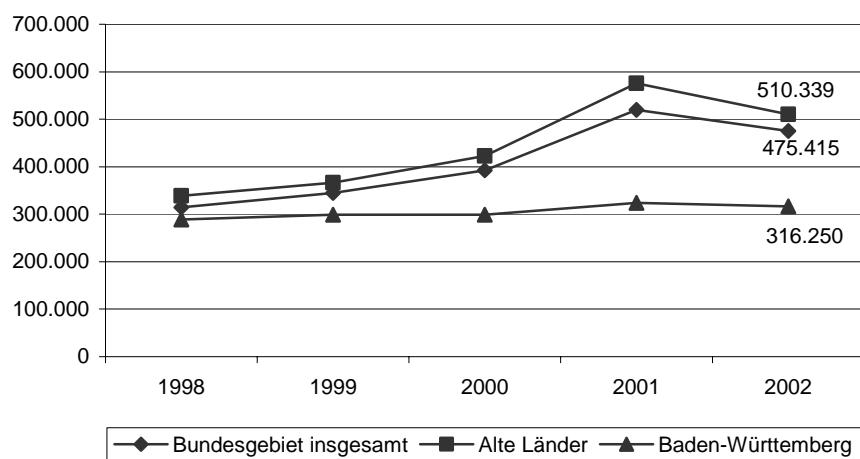
6.2 Bundesvergleich

Die Finanzämter haben nach bundeseinheitlichen Vorgaben über die Ergebnisse der LStAp eine jährliche Statistik zu erstellen². Eine Zusammenstellung der Jahresergebnisse wird vom Bundesministerium für Finanzen (BMF) veröffentlicht.

Das Schaubild zeigt einen Vergleich der in Baden-Württemberg durchschnittlich erzielten Mehrsteuern je eingesetztem Prüfer³ und Jahr mit den entsprechenden Mehrsteuern im gesamten Bundesgebiet (Summe aller Länder) und in den alten Ländern.

Schaubild

Durchschnittliche Mehrsteuern je eingesetztem Prüfer und Jahr in €



Nach den Statistiken der Jahre 1998 bis 2002 sind die Mehrergebnisse je eingesetztem Prüfer und Jahr in Baden-Württemberg erheblich hinter dem Durchschnitt aller Länder zurückgeblieben; dieser lag im Jahr 2002 mit 475.415 € um mehr als 50 % über dem baden-württembergischen Landesdurchschnitt von 316.250 €. Die Differenz wird noch größer, wenn man die Landeswerte mit dem Durchschnitt der alten Bundesländer (510.339 €) vergleicht.

Bei einer Analyse der Statistiken wird deutlich, dass die Mehrsteuern je Prüfer und Jahr im Land sich immer weiter von den Bundeswerten entfernen, je größer die geprüften Unternehmen waren. Hauptgrund hierfür ist nach Auffassung des RH das Bemühen der LStAp in Baden-Württemberg, bei den Prüfungen den Bereich der - zahlenmäßig weit überwiegenden - kleineren Arbeitgeber nicht zu vernachlässigen und auch insoweit eine befriedigende Prüfungsdichte zu errei-

² BMF-Schreiben vom 02.03.2001, IV C 5 - S 2386 - 2/01

³ Der Prüfereinsatz wird ermittelt, indem Urlaubstage, Krankheit, prüfungsfremde Tätigkeiten u. a. von der Gesamtzahl der Arbeitstage abgezogen werden.

chen; dies gilt insbesondere für die Ämter im Zuständigkeitsbereich der OFD Stuttgart. Demgegenüber ist aus den Bundesstatistiken die Tendenz abzuleiten, dass die Prüfungstätigkeit eher auf die größeren Betriebe konzentriert wird.

Die verstärkte Prüfung der kleineren und kleinen Betrieben hat zur Folge, dass die Anzahl der jährlichen Prüfungen im Land zwar einen Spitzenwert im Bundesvergleich erreicht, andererseits aber die Zahl der ergebnislosen Prüfungen zunimmt und die Mehrergebnisse je Prüfung sinken. Die Erhebungen des RH haben gezeigt, dass eine vollständige Prüfung der kleinen Betriebe nicht mehr effizient ist. Die hohe Prüfungs frequenz führt weiterhin dazu, dass auch die Mehrergebnisse bei den großen Betrieben den Bundesdurchschnitt weit verfehlt, weil diese Unternehmen offensichtlich nicht mehr mit der notwendigen Intensität geprüft werden können. Gerade in diesem Bereich ist aber die Zahl der Unternehmen in den vergangenen Jahren angestiegen.

Zudem hat die Einsichtnahme in eine Vielzahl von Prüfungsberichten ergeben, dass die Anzahl der Prüfungsfeststellungen bei den örtlichen LStAp-Stellen in dem Maße zurückging, in dem die Zahl der Prüfungen je Prüfer und Jahr zunahm. Nach Auffassung des RH ist dies ein Beleg dafür, dass eine sehr hohe Fallzahl nur dann erreicht werden kann, wenn die Prüfungsfelder erheblich eingeschränkt werden. Bestätigung findet diese Annahme in den Ausführungen zahlreicher Prüfer. Im Rahmen der Mitarbeiterbefragung wurde häufig kritisiert, dass der Zeit- und Fallzahlendruck oftmals keine Möglichkeit lasse, die Unternehmen in allen wichtigen lohnsteuerlichen Bereichen eingehend zu prüfen.

Eine weitere Ursache für die unbefriedigenden Mehrergebnisse bei den großen Arbeitgebern sieht der RH in der unzureichenden personellen Besetzung der zentralen LStAp-Stelle bei der OFD Stuttgart. Das Verhältnis zwischen der Zahl der Prüfer und der Zahl der Arbeitgeber sollte demjenigen der zentralen Stellen bei der OFD Karlsruhe mindestens angeglichen werden.

6.3 Elektronische Lohnsteuer-Arbeitgeber-Kartei

Die Lohnsteuer-Arbeitgeber-Kartei enthält alle wichtigen Informationen über die erfassten Arbeitgeber. Sie ist daher eine wesentliche Arbeitsgrundlage auch für die LStAp. Anhand dieser Kartei erfolgen die Auswahl und die Überwachung der Prüfungsfälle sowie die Erstellung der Prüfungspläne und der jährlichen Statistiken. Seit einigen Jahren wird diese Kartei in elektronischer Form geführt (sog. LISA-Verfahren).

Nach Einschätzung des RH hat sich das LISA-Verfahren grundsätzlich bewährt und zu erheblichen Erleichterungen und Vereinfachungen gegenüber dem bisherigen manuellen Verfahren geführt. Gleichwohl hat die Untersuchung des RH auch gezeigt, dass weitere Verbesserungen des DV-Verfahrens ebenso wie die Beseitigung von Fehlern bei der Verfahrensanwendung dringend geboten sind. Der RH hat hierzu der Verwaltung eine Vielzahl von Vorschlägen unterbreitet, insbesondere

- die Verbesserung der Verfahrenskenntnisse der Anwender,
- die Verbesserung und Vereinheitlichung der Datenpflege,
- Programmerweiterungen zur Optimierung der Fallauswahl und
- Programmkorrekturen zur Richtigstellung des statistischen Auswertungsverfahrens.

6.4 Personalverteilung

Zur Verteilung des Personals der LStAp stützen sich die beiden Oberfinanzdirektionen auf unterschiedliche Bemessungsgrundlagen. Von der OFD Karlsruhe wird zur Ermittlung der Personalzuweisung der Durchschnitt der in den letzten drei Jahren vorhandenen Arbeitgeber zugrunde gelegt, unabhängig davon, ob diese monatlich, vierteljährlich oder lediglich einmal je Jahr Lohnsteuer-Anmeldungen abgeben. Die OFD Stuttgart ermittelt die Arbeitsbelastung der LStAp dagegen anhand der Anzahl der insgesamt in einem Kalenderjahr beim Finanzamt eingehenden Lohnsteuer-Anmeldungen.

Nach Auffassung des RH sollte die Personalzuweisung bei beiden Oberfinanzdirektionen nach einheitlichen Kriterien erfolgen. Dabei sollten auch die Größenklassen der zu prüfenden Arbeitgeber zwingend berücksichtigt werden; die un-differenzierte Wertung der Unternehmen schenkt diesem Umstand nicht die notwendige Beachtung. Auch der Rechtsform eines Unternehmens kommt insoweit eine wesentliche Bedeutung zu, als Kapitalgesellschaften nach den Feststellungen des RH unabhängig von der Größenklasse stets in hohem Maße prüfungswürdig sind und ihre Prüfung regelmäßig einen verhältnismäßig großen Zeitaufwand verursacht⁴. Die für eine genauere Berechnung erforderlichen Parameter sind im LISA-Datenbestand enthalten und könnten entsprechend ausgewertet werden.

6.5 Unterschiedliche Organisationsformen

Die zentralen LStAp-Stellen sind in beiden Oberfinanzdirektionen unterschiedlich organisiert. Im Gegensatz zu den anderen zentral zuständigen LStAp-Stellen, die jeweils mit mehreren Prüfern ausgestattet sind, sind die Gruppen-LStAp-Stellen der OFD Stuttgart durchweg mit nur einem Prüfer besetzt. Da sich die Arbeitsweise sowie die Prüfungsschwerpunkte der Gruppen-LStAp schon aufgrund der Größe und Strukturen der zu prüfenden Arbeitgeber oft von denen der örtlichen LStAp unterscheiden, sind die Gruppenprüfer vielfach auf sich alleine gestellt. Ein Erfahrungsaustausch mit anderen Gruppen- oder Zentralprüfern findet nach den Aussagen der Bediensteten kaum statt. Darüber hinaus ergeben sich bei längerfristigem Ausfall eines Prüfers erhebliche Schwierigkeiten.

Nach Auffassung des RH sollte eine Zusammenlegung der Gruppen-LStAp-Stellen in Betracht gezogen werden.

7 Schlussfolgerungen und Vorschläge

7.1 Wirtschaftlichkeit der Lohnsteuer-Außenprüfungs-Stellen, Personalbemessung

Aufgrund der Tatsache, dass die Arbeit der LStAp fiskalisch sehr ertragreich ist, sollten sich Politik und Verwaltung bei Personalreduzierungen in diesem Bereich zurückhalten. Aus Sicht des RH sollte ein Stellenabbau bei der LStAp unterbleiben.

⁴ Eine Analyse in drei Finanzämtern ergab, dass mehr als 60 % der Mehrergebnisse aus den Prüfungen von Kapitalgesellschaften jeglicher Größenordnung stammten.

Allerdings hat die Untersuchung auch ergeben, dass einzelne Finanzämter einen sehr geringen Wirtschaftlichkeitsgrad aufweisen, bedingt durch organisatorische Besonderheiten und eine nicht sachgerechte personelle Besetzung. Eine geänderte Personalzuweisung (s. Pkt. 7.2) könnte insoweit Abhilfe schaffen. Die Wirtschaftlichkeit der LStAp-Stellen dürfte sich bei Umsetzung der nachfolgenden Vorschläge noch weiter verbessern lassen.

7.2 Personalzuweisung

7.2.1 Örtliche Lohnsteuer-Außenprüfungs-Stellen

Die Personalzuweisung für die einzelnen LStAp-Stellen sollte künftig nach landeseinheitlichen Kriterien erfolgen. Dabei ist es nach Auffassung des RH für die örtlichen LStAp-Stellen notwendig, die Arbeitgeber differenzierter nach ihrer Größe und Bedeutung zu gewichten. Als Kriterien bieten sich hierfür die statistischen Größenklassen und die Unternehmensform (z. B. Kapitalgesellschaften) an. Die elektronische Lohnsteuerarbeitgeberkartei hält diese Informationen vor.

7.2.2 Zentrale Lohnsteuer-Außenprüfungs-Stellen

Die für den Bereich der OFD Stuttgart zuständige zentrale LStAp-Stelle ist gegenüber den zentralen LStAp-Stellen bei der OFD Karlsruhe personell unterbesetzt. Eine sinnvollere Personalverteilung zwischen den örtlichen und den zentralen LStAp-Stellen könnte nach Auffassung des RH wesentlich dazu beitragen, die im Bereich der großen Unternehmen festgestellten, weit unterdurchschnittlichen Prüfungsergebnisse zu verbessern.

7.3 Organisationsform der Gruppen-Lohnsteuer-Außenprüfung

Die Organisationsform der Gruppen-LStAp-Stellen im Bereich der OFD Stuttgart bringt aufgrund der Besetzung mit nur einem Prüfer Nachteile mit sich. Daher sollte eingehend geprüft werden, ob eine Zusammenlegung dieser Stellen zu einer oder mehreren zentralen LStAp-Stellen eine geeignete Alternative darstellen könnte.

7.4 Mehrergebnisse der Lohnsteuer-Außenprüfung/risikoorientierte Fallauswahl

Die in Baden-Württemberg erzielten Mehrsteuern lagen im gesamten Erhebungszeitraum z. T. erheblich unter dem Bundesdurchschnitt. Durch eine risikoorientiertere Fallauswahl ließe sich die Prüfungseffizienz erhöhen; dies gilt nicht nur für den Bereich der kleinen Betriebe. Die Anzahl der ergebnislosen Prüfungen könnte vermindert und die so gewonnene Zeit dazu genutzt werden, die ausgewählten Fälle intensiver zu prüfen, da dort offensichtlich ein bisher nicht ausgeschöpftes weiteres Potenzial an Mehrsteuern vorhanden ist.

Mit dem LISA-Verfahren steht der LStAp ein geeignetes Mittel für eine risikoorientierte Fallauswahl zur Verfügung. Durch gezielte Abfragen könnten solche Fälle herausgefiltert werden, die sich bereits bei früheren Prüfungen als wenig prüfungsrelevant erwiesen haben und daher nicht unbedingt anschlussgeprüft werden müssten. Andererseits könnte durch eine Auswahl nach Unternehmensformen die besondere Prüfungswürdigkeit der Kapitalgesellschaften berücksichtigt werden, die vielfach schon kurz nach ihrer Gründung einer Prüfung bedürfen.

Bei Umsetzung der Vorschläge sollte es möglich sein, eine Annäherung an den Bundesdurchschnitt zu erreichen. Legt man die Gesamtergebnisse je Prüfer in den Jahren 2000 bis 2002 zugrunde, so könnten weitere jährliche Mehrsteuern in einer Größenordnung von 40 Mio. € erzielt werden.

7.5 Elektronische Lohnsteuer-Arbeitgeber-Kartei

Nach Einschätzung des RH hat sich das LISA-Verfahren als Ersatz für die zuvor manuell geführte Kartei grundsätzlich bewährt und zu erheblichen Erleichterungen und Vereinfachungen gegenüber dem bisherigen Verfahren geführt. Weitere Verbesserungen und die Beseitigung von Fehlern bei der Verfahrensanwendung, die der RH im Einzelnen aufgezeigt hat, sind jedoch dringend geboten.

8 Stellungnahme des Ministeriums

Das FM stimmt den Empfehlungen des RH zu. Es hat bereits während der Erhebungen des RH damit begonnen, die Anregungen des RH aufzugreifen und umzusetzen. Die personelle Situation bei der zentralen LStAp-Stelle der OFD Stuttgart wurde bereits teilweise verbessert; erste Optimierungen des LISA-Verfahrens wurden realisiert und eine risikoorientiertere Fallauswahl in die Wege geleitet. Entsprechend den Vorschlägen des RH soll die Personalverteilung künftig landeseinheitlich und differenzierter anhand der Größe und Bedeutung der zu prüfenden Arbeitgeber erfolgen. Den Empfehlungen des RH folgend, soll außerdem die Organisationsform der Gruppen- und zentralen LStAp-Stellen im Bereich der OFD Stuttgart geändert werden. Daneben will das FM besonderes Augenmerk darauf richten, dass ein Stellenabbau im Bereich der LStAp-Stellen so weit wie möglich vermieden wird. Das FM hält zudem sämtliche vom RH vorgeschlagenen Verfahrenserweiterungen grundsätzlich für machbar.

Das FM bezweifelt jedoch, dass die Umsetzung der Vorschläge zu den vom RH ermittelten Mehrsteuern in einer Größenordnung von 40 Mio. € führen kann. Die von anderen Ländern erzielten Mehrergebnisse könnten nicht ohne weiteres als Basis für die Berechnung zugrunde gelegt werden und seien ohne nähere Untersuchung nur eingeschränkt aussagefähig. Zur Begründung führt das FM an, dass in einigen Ländern erweiterte Prüfungszuständigkeiten der LStAp-Stellen bestünden und zudem der Bundesdurchschnitt in den letzten Jahren wesentlich von den hohen Mehrergebnissen der Länder Hessen und Nordrhein-Westfalen geprägt worden sei. Ohne Berücksichtigung dieser Ergebnisse läge ein weitaus geringerer bundesweiter Durchschnitt vor. Des Weiteren vermutet das FM, dass einige Länder die zu erwartenden Mehrsteuern aus Kontrollmitteilungen - entgegen den bundeseinheitlichen Vorgaben - zu hoch schätzen und im Anschluss nicht mehr korrigieren würden.

9 Schlussbemerkung

Die Argumentation des FM unter Pkt. 8.2 vermag nicht zu überzeugen. Die vom FM angeführten erweiterten Prüfungszuständigkeiten der LStAp-Stellen einiger anderer Länder betreffen die Bereiche Aufsichtsratsteuer bei beschränkt Steuerpflichtigen und den Vorsteuerabzug bei Reisekosten der Arbeitnehmer. Nach den Erfahrungen anderer Rechnungshöfe fallen bei diesen Prüfungsfeldern - entgegen der Auffassung des FM - allgemein keine derart hohen Mehrergebnisse an, dass damit die erheblichen Unterschiede in den Mehrergebnisstatistiken gerechtfertigt werden könnten. Hiergegen sprechen auch die Statistiken der Umsatzsteuerprüfung und der Betriebsprüfung, d. h. derjenigen Prüfungsdienste, denen in Baden-Württemberg die vorstehenden Prüfungsfelder zugewiesen sind. Folgte man der Argumentation des FM, so müssten anhand dieser Statistiken die hohen Mehrergebnisse ablesbar sein. Das Gegenteil ist jedoch der Fall.

Für die vom FM geäußerte Vermutung, dass andere Länder zu hohe Mehrsteuer schätzen, sieht der RH keine Anhaltspunkte.

Es ist kein Grund ersichtlich, die hohen Mehrergebnisse der Länder Hessen und Nordrhein-Westfalen für einen Vergleich zu vernachlässigen und einen „fiktiven“ Bundesdurchschnitt als Maßstab für eine Schätzung von zusätzlich erzielbaren Mehrsteuern in Baden-Württemberg zu nehmen. Vielmehr sind die weiteren Zahlen der Bundesstatistik ein Indiz dafür, dass der vom RH vorgeschlagene Weg einer risikoorientierten Fallauswahl Erfolg versprechend sein dürfte und von diesen beiden Ländern bereits seit längerer Zeit eingeschlagen wurde. So ist die Anzahl der Nullfälle dort wesentlich geringer als in Baden-Württemberg. Zudem werden den Prüfern deutlich weniger Fälle zugeteilt, die dadurch umso intensiver geprüft werden können.

Betrachtet man die gesamtwirtschaftlichen Gegebenheiten und Strukturen Baden-Württembergs, so müssten diese eigentlich zum Anlass genommen werden, sich nicht am Bundesdurchschnitt, sondern vielmehr an den Ergebnissen der vorerwähnten Länder zu orientieren. Hierfür spricht z. B., dass 15,6 % aller Arbeitgeber mit mehr als 500 Arbeitnehmern und 17,6 % aller Arbeitgeber mit 100 bis 499 Arbeitnehmern im Land ansässig sind, während - bezogen auf die Gesamtzahl der Arbeitgeber - nur 12,4 % der Arbeitgeber ihren Sitz in Baden-Württemberg haben. Der RH hat jedoch bewusst auf einen solchen direkten Vergleich verzichtet und mit dem Bundesdurchschnitt als Maßstab auch die „schwachen“ und mit Baden-Württemberg nicht vergleichbaren Länder in seine Berechnung einbezogen. Berücksichtigt man zudem, dass die angeführten 40 Mio. € Mehrsteuern bereits einen Sicherheitsabschlag von mehr als 6 % vom rechnerisch exakten Bundesdurchschnitt der Jahre 2000 bis 2002 beinhalten, so sieht der RH keine gewichtigen Gründe, die diesen Ansatz in Frage stellen könnten.