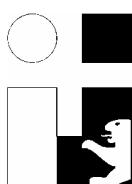


Auszug aus Denkschrift 2007

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg
mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2005

Beitrag Nr. 24

Steuerprüfungen bei den Veranlagungsstellen der Finanzämter



Rechnungshof Baden-Württemberg

Einzelplan 12: Allgemeine Finanzverwaltung

Steuerprüfungen bei den Veranlagungsstellen der Finanzämter (Kapitel 1201)

24

Noch immer führen fehlerhafte Steuerfestsetzungen jährlich zu Einnahmeausfällen in Millionenhöhe. Hauptursache bleibt das komplizierte und anwendungsfeindliche Steuerrecht. Außerdem können die Finanzämter durch fortschreitenden Personalabbau und eine unzureichende DV-Unterstützung nach wie vor zu wenig Zeit für die konsequente Bearbeitung risikobehafteter Steuererklärungen verwenden. Die Einführung einer einheitlichen und risikoorientierten DV-Unterstützung sowie der Aufbau einer Qualitätssicherung dulden keinen weiteren Aufschub.

1 Ausgangslage

Die staatlichen Rechnungsprüfungsämter untersuchen seit Jahren die Arbeit der Finanzämter im Land. Im Vordergrund steht dabei regelmäßig das materielle Steuerrecht und somit die Frage, ob die Steuern vollständig und richtig erhoben wurden. Schwerpunkte der Erhebungen waren in den letzten Jahren die Veranlagungsstellen als Kernbereich der Finanzämter. Dabei ergaben sich immer wieder zahlreiche Beanstandungen mit teilweise hohen finanziellen Auswirkungen.

Der Rechnungshof hat in der Vergangenheit bereits in einer Reihe von Denkschriftbeiträgen sowie in einer Beratenden Äußerung⁵ über die Arbeitsweise der Veranlagungsstellen berichtet. Im Folgenden werden die Feststellungen bei den 14 zuletzt untersuchten Finanzämtern und die Fehleranalyse zusammenfassend dargestellt.

2 Feststellungen der staatlichen Rechnungsprüfungsämter

In den untersuchten Finanzämtern wurden insgesamt 11.868 Steuerbescheide geprüft. Der überwiegende Anteil dieser Fälle betraf die Jahre 2000 bis 2004. Bei der Fallauswahl wurden zumeist größere und risikobehaftete Steuerfälle berücksichtigt.

2.1 Beanstandete Fälle und Beanstandungsquote

In Tabelle 1 werden - aufgegliedert nach den unterschiedlichen Arbeitsbereichen - die beanstandeten Fälle und die entsprechenden Beanstandungsquoten dargestellt.

⁵ Beratende Äußerung „Die Organisation und Arbeitsweise der Veranlagungsstellen bei den Finanzämtern“ vom März 2002; Landtagsdrucksache 13/853.

Tabelle 1

Beanstandungsquoten nach Arbeitsgebieten

	Geprüfte Fälle	Beanstandete Fälle	Beanstandungsquote
Arbeitsgebiete für natürliche Personen ¹⁾	7.981	3.463	43,4 %
Arbeitnehmerveranlagung	1.505	283	18,8 %
Arbeitsgebiete für Körperschaften	1.350	276	20,4 %
Arbeitsgebiete für Personengesellschaften	927	258	27,8 %
Sonstige	105	28	26,7 %
Summe	11.868	4.308	36,3 %

¹ Ohne Arbeitnehmerveranlagung.

Die durchschnittliche Beanstandungsquote bei den Veranlagungsstellen beträgt 36,3 %. Sie wird im Bereich der Arbeitsgebiete für natürliche Personen, die als Kernbereiche der Finanzämter den Schwerpunkt der Untersuchungen bilden, mit 43,4 % deutlich übertroffen.

In den Arbeitsgebieten für Körperschaften und Personengesellschaften ergeben sich geringere Beanstandungsquoten von unter 30 %.

Die niedrigste Beanstandungsquote ist im Bereich der Arbeitnehmerveranlagung zu verzeichnen, was sich im Wesentlichen mit dem grundsätzlich geringeren Umfang und der weniger komplizierten Rechtslage erklären lässt.

2.2 Finanzielles Ergebnis der Prüfungsfeststellungen

Tabelle 2

Finanzielles Ergebnis aller Prüfungsfeststellungen (in €)

	Mehrsteuer	Mindersteuer	Finanzielles Ergebnis (saldiert)	Fehlervolumen (addiert)
Arbeitsgebiete für natürliche Personen ¹⁾	15.323.669	2.823.142	12.500.527	18.146.811
Arbeitnehmerveranlagung	303.000	17.020	285.980	320.020
Arbeitsgebiete für Körperschaften	3.409.647	548.857	2.860.790	3.958.504
Arbeitsgebiete für Personengesellschaften	7.003.910	201.021	6.802.889	7.204.931
Sonstige	104.755	14.871	89.884	119.626
Summe	26.144.981	3.604.911	22.540.070	29.749.892

¹ Ohne Arbeitnehmerveranlagung.

Das gesamte finanzielle Ergebnis der Prüfungsfeststellungen beläuft sich bei wirtschaftlicher Betrachtung, d. h. im Saldo von Mehr- und Mindersteuern, auf 22,5 Mio. €. Knapp die Hälfte dieses Betrages konnte wegen der Bestandskraft der Steuerbescheide oder der Verjährung des Steueranspruchs nicht mehr realisiert werden und fiel somit für die öffentlichen Haushalte endgültig aus. Unter dem Aspekt der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns ergibt sich ein Gesamtfehlervolumen in Höhe von 29,8 Mio. €. Je beanstandetem Fall beträgt das durchschnittliche Fehlervolumen damit 6.906 €.

Bei den Arbeitsgebieten für natürliche Personen ergibt sich ein addiertes Fehlervolumen je beanstandetem Fall von 5.240 €, bei den Arbeitsgebieten für Körperschaften von 14.342 € und bei den Arbeitsgebieten für Personengesellschaften von 27.926 €. Allerdings werden die Werte im Bereich der Arbeitsgebiete für Körperschaften und für Personengesellschaften wesentlich durch zwei Einzelfälle mit Mehrergebnissen in Millionenhöhe beeinflusst. Bleiben diese unberücksichtigt, ergeben sich dennoch Beträge, die über denen der Arbeitsgebiete für natürliche Personen liegen (Körperschaften: 7.426 €; Personengesellschaften: 8.249 €). Im Bereich der Arbeitnehmerveranlagung wird mit 1.131 € Fehlervolumen je beanstandetem Fall erneut der niedrigste Wert ermittelt.

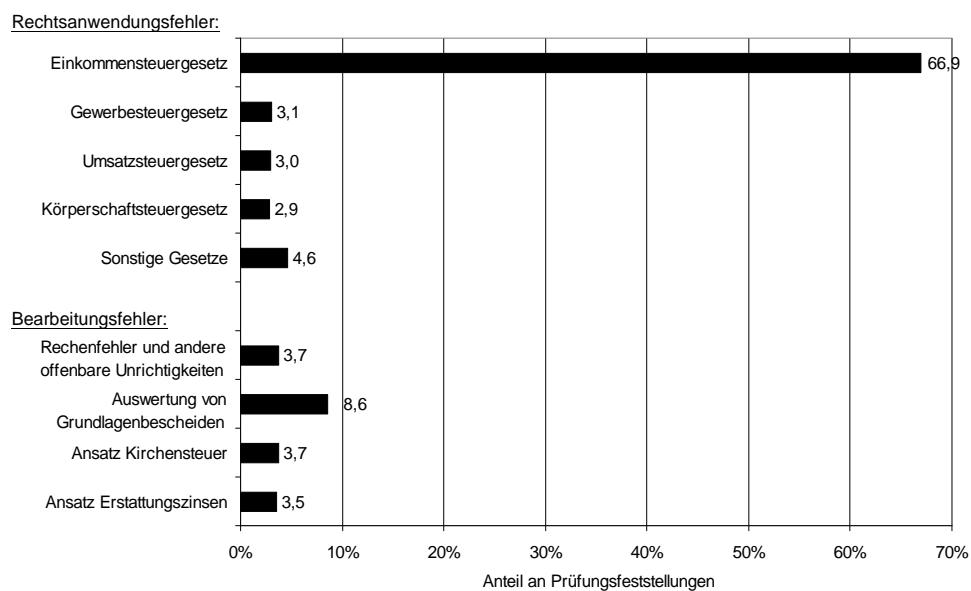
3 Fehleranalyse

3.1 Rechtsanwendungs- und Bearbeitungsfehler

Eine Analyse der Beanstandungen zeigt neben reinen Rechtsanwendungsfehlern einen hohen Anteil an Feststellungen, die auf eine oberflächliche oder nicht konsequente Fallbearbeitung zurückzuführen sind. Solche Beanstandungen werden im Folgenden als Bearbeitungsfehler bezeichnet.

Abbildung 1

Aufteilung der Prüfungsfeststellungen nach Fehlerarten (in %)

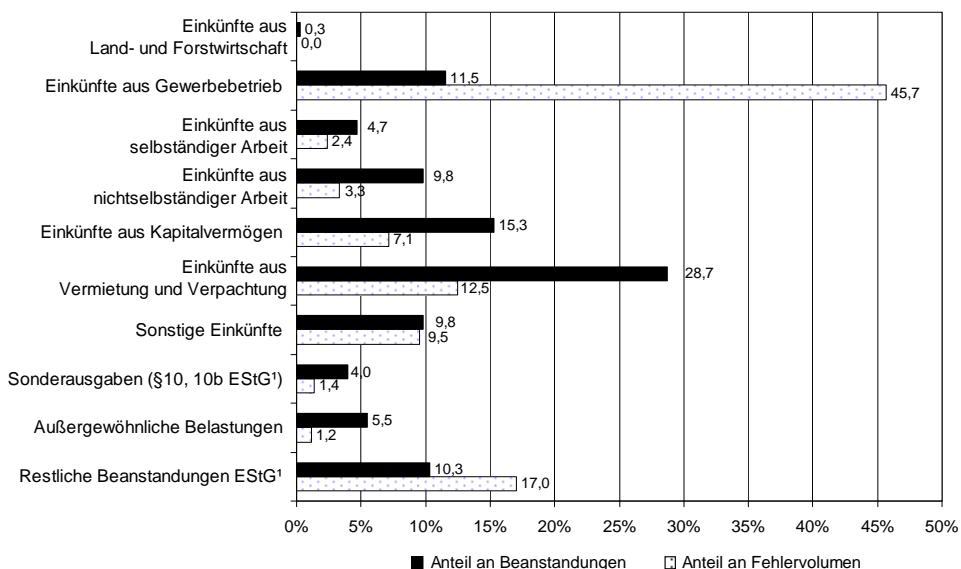


Mehr als zwei Drittel aller Beanstandungen mit einem Fehlervolumen von insgesamt 19,8 Mio. € beruhen auf einer unzutreffenden Anwendung des Einkommensteuergesetzes. Reine Bearbeitungsfehler wie Rechenfehler oder offensichtliche Unrichtigkeiten, die unzutreffende Auswertung von Grundlagenbescheiden sowie fehlerhafte Ansätze von Kirchensteuern im Bereich der Sonderausgaben und von Erstattungszinsen im Bereich der Kapitaleinkünfte machen mit rd. 20 % der Beanstandungen bei einem absoluten Fehlervolumen von 4,7 Mio. € einen erheblichen Anteil aus.

3.2 Aufteilung der Beanstandungen und des Fehlervolumens nach Einkunftsarten und sonstigen Bereichen des Einkommensteuergesetzes

Abbildung 2

Gruppierung der Beanstandungen und des Fehlervolumens nach Einkunftsarten und sonstigen Bereichen (in %)



¹ EStG = Einkommensteuergesetz.

Auffallend ist das hohe Fehlervolumen bei den Einkünften aus Gewerbebetrieb. Mehr als 45 % des Gesamtvolumens sind dieser Einkunftsart zuzuordnen. Allerdings wird dieses Ergebnis durch einen Einzelfall mit einem Fehlervolumen von allein 5,1 Mio. € wesentlich beeinflusst. Bleibt dieser Betrag unberücksichtigt, verbleibt ein anteiliges Fehlervolumen von 26,9 %, was alle anderen Bereiche dennoch weit übertrifft. Bezogen auf die relative Fehlerhäufigkeit liegt der Beanstandungsschwerpunkt dagegen eindeutig bei den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung. Mehr als ein Viertel aller Beanstandungen betrifft diese Einkunftsart.

Hauptfehlerquelle im Bereich der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung ist - mit mehr als 54 % aller Beanstandungen - die Anwendung der Vorschriften zu den Absetzungen für Abnutzung (§§ 7, 7h, 7i EStG und Sonderabschreibungen nach dem Fördergebietsgesetz). Beachtliches Fehlerpotenzial findet sich auch bei der ertragsteuerlichen Erfassung von Umsatzsteuererstattungen und -zahlungen.

Bei der Bearbeitung der Einkünfte aus Kapitalvermögen, der Einkünfte aus Gewerbebetrieb und der Sonstigen Einkünfte liegt der Fehlerschwerpunkt in der Anwendung des Halbeinkünfteverfahrens. Im Bereich der Sonstigen Einkünfte entfallen mehr als 64 % aller Beanstandungen auf diese Rechtsvorschrift.

Bei den Sonderausgaben dominieren die Feststellungen zum Vorwegabzug von Vorsorgeaufwendungen, bei den außergewöhnlichen Belastungen die Feststellungen zu den Unterhaltsleistungen.

4 Prüffeld Vermietung und Verpachtung

4.1 Vorbemerkung

Bereits in der Beratenden Äußerung zur „Organisation und Arbeitsweise der Veranlagungsstellen bei den Finanzämtern“⁶ hatte der Rechnungshof festgestellt, dass die Bearbeitung der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung am häufigsten fehlerhaft war. Die Steuerverwaltung hat hierauf reagiert und die Steuerfälle mit Einkünften aus Vermietung und Verpachtung vorübergehend als landesweites Prüffeld bei der Veranlagung bestimmt. Jeder Bedienstete der zuständigen Arbeitsgebiete war von der Oberfinanzdirektion angewiesen, zehn Fälle mit Einkünften aus Vermietung und Verpachtung der Veranlagungszeiträume 2003 oder 2004 intensiv zu prüfen und die erzielten Mehr- oder Minderergebnisse maschinell aufzeichnen zu lassen. Begleitend hierzu waren im Jahr 2004 Fortbildungen in Form von Qualitäts-Workshops durchgeführt worden. Die von der Oberfinanzdirektion vorgenommene Auswertung der Aufzeichnungen aus dem Zeitraum März 2005 bis Februar 2006 ergab, dass 31.205 Steuerfälle in die Überprüfung einbezogen und hierbei Mehreinkünfte von rd. 78 Mio. € erzielt wurden. Die daraus resultierenden Steuermehreinnahmen schätzte die Oberfinanzdirektion auf 23,4 Mio. €. Mit Ablauf des Monats Februar 2006 wurde die Aktion beendet.

Um den Erfolg des Prüffeldes im Hinblick auf die Bearbeitungsqualität bewerten zu können, haben die staatlichen Rechnungsprüfungsämter neben den unter Pkt. 2 aufgeführten Fällen zusätzlich 323 Steuerfestsetzungen aus diesem Prüffeld untersucht. Dabei hat sich herausgestellt, dass die intensiv zu prüfenden Fälle durch die Finanzämter auf sehr unterschiedliche, teilweise nicht mehr nachvollziehbare Weise ausgewählt wurden. Vereinzelt war erkennbar, dass Einkommensteuerveranlagungen erst dann als „Prüffeld-Fall“ erfasst wurden, wenn zuvor von den erklärten Besteuerungsgrundlagen abgewichen worden war.

Bei der nachfolgenden Betrachtung werden als Maßstab für die Bearbeitungsqualität - und damit für den Erfolg der Aktion - die Beanstandungsquote und die Höhe des von der Steuerverwaltung ausgeschöpften Berichtigungspotenzials herangezogen.

⁶ Beratende Äußerung; a. a. O.

4.2 Feststellungen der staatlichen Rechnungsprüfungsämter

Die staatlichen Rechnungsprüfungsämter beanstandeten insgesamt 42 der 323 von den Finanzämtern eingehend geprüften Fälle. Dies entspricht einer Beanstandungsquote von 13 %. Demgegenüber betrug die Beanstandungsquote bei den Fällen mit Einkünften aus Vermietung und Verpachtung, die nicht in diese Schwerpunktprüfung einbezogen wurden, mehr als 20 %.

Das Gesamtberichtigungspotenzial in den beanstandeten Fällen betrug 703.014 € und wurde zu mehr als 94 % von den Veranlagungsstellen ausgeschöpft. Im Vergleich dazu wurde bei der Prüfung der Organisation und Arbeitsweise der Veranlagungsstellen bei den Finanzämtern ein Wert von lediglich 60 % ermittelt.

Hieraus ist erkennbar, dass bei den umfassend geprüften Einkünften aus Vermietung und Verpachtung eine beachtliche Qualitätsverbesserung erzielt werden konnte.

5 Schlussfolgerungen

Die Qualität der Bearbeitung von größeren und risikobehafteten Steuerfällen ist unbefriedigend. Dies führt zu hohen Steuerausfällen. Die Gründe hierfür sind vielschichtig. Sie wurden vom Rechnungshof zuletzt in seiner Beratenden Äußerung⁷ vom März 2002 ausführlich dargelegt. An dieser Sachlage hat sich, wie die neuen Untersuchungen der Rechnungsprüfungsämter aufzeigen, wenig geändert. Einer der Hauptgründe für die bedenkliche Arbeitsqualität ist nach Auffassung des Rechnungshofs das komplizierte und sich ständig ändernde Steuerrecht. Offenkundig wird dies beim Halbeinkünfteverfahren, dessen mangelhafte Anwendung bei drei von sieben Einkunftsarten Hauptfehlerquelle ist.

Eine weitere Ursache der Bearbeitungsdefizite ist nach Auffassung des Rechnungshofs, dass den Bearbeitern für die eigentliche Steuerfestsetzung nur etwa ein Drittel der gesamten Arbeitszeit verbleibt⁸. Deutlich wird dies auch an der Vielzahl der Fehler, deren Ursache nicht in der Rechtsanwendung, sondern in einer oberflächlichen Bearbeitungsweise (Bearbeitungsfehler) zu finden ist. Wird wie beim Prüffeld Vermietung und Verpachtung mehr Zeit investiert, zeigt sich eine deutliche Steigerung der Arbeitsqualität.

6 Vorschläge

6.1 Vereinfachung des Steuerrechts

Mehrfach hat der Rechnungshof das komplizierte und praxisfeindliche Steuerrecht als eine der Hauptursachen für die unzureichende Besteuerungssituation genannt. Zwar kann Baden-Württemberg hieran in eigener Zuständigkeit nichts ändern, gleichwohl sollte jede Gelegenheit genutzt werden, auf Bundesebene dazu beizutragen, Steuergesetze zu vereinfachen und damit transparenter und anwendungsfreundlicher zu machen. Der Tendenz zur weiteren Verkomplizierung und hohen Änderungsfrequenz sollte entschlossen entgegengewirkt werden.

⁷ Beratende Äußerung; a. a. O.

⁸ Beratende Äußerung; a. a. O; Pkt. 3.1.

6.2 Qualitätssicherung

Nach Auffassung des Rechnungshofs sollten die Bemühungen um die Einführung eines maschinellen Risikomanagementsystems, verbunden mit einer vollmaschinellen Bearbeitung risikoarmer Fälle, wie sie im Rahmen des Projekts KONSENS⁹ vorgesehen ist, verstärkt und beschleunigt werden. Gerade aufgrund der bereits erfolgten Stelleneinsparungen und der dadurch äußerst angespannten Personallage ist es notwendig, das verbliebene Personal von risikoarmen Fällen zu entlasten und die so gewonnene Zeit effektiv für die intensive Bearbeitung risikobehafteter Fälle einzusetzen. Diese Maßnahme kann jedoch nach Auffassung des Rechnungshofs nur dann zu einer Verbesserung der Einnahmesituation führen, wenn beim weiteren Personalabbau in der Landesverwaltung die besondere Lage der Steuerverwaltung angemessen berücksichtigt wird.

6.3 Beibehaltung des Prüffeldes Vermietung und Verpachtung

Wie die Ergebnisse zeigen, haben die Bemühungen der Finanzverwaltung um eine Qualitätsverbesserung in diesem Bereich zu ersten Erfolgen geführt. Das vorhandene Berichtigungspotenzial wurde von den Finanzämtern in sehr hohem Maße ausgeschöpft. Für den Rechnungshof ist nicht nachvollziehbar, dass dieses Prüffeld aufgegeben wird, da bislang lediglich zwei Prozent aller entsprechenden Fälle einer eingehenden Prüfung durch die Finanzämter unterzogen wurden. Der Rechnungshof empfiehlt daher dringend, die Vermietungseinkünfte als Prüfungsschwerpunkt beizubehalten. Dazu sollte eine risikoorientierte Fallauswahl erfolgen. Würden die Auswahlkriterien einheitlich vor der Fallbearbeitung festgelegt, könnte damit eine noch aussagekräftigere Analyse der erzielten Ergebnisse und eine Fortentwicklung der Qualitätssicherung erreicht werden.

6.4 Fortbildung der Bediensteten

Der Rechnungshof hat bereits mehrfach gefordert, Fortbildungsmaßnahmen in fachtheoretischen Bereichen weiter zu verstärken. Der Erfolg dieser Maßnahmen sollte zeitnah evaluiert werden, um gegebenenfalls Mängel zu erkennen und Nachschulungen in Form von anwendungsorientierten Workshops durchzuführen.

Richtige Ansätze wurden mit dem Einsatz eines „Qualitätssicherungsteams“ bei den Finanzämtern Reutlingen und Tübingen gemacht. Einerseits tragen diese durch Prüfung von Steuerbescheiden zur Qualitätssicherung bei, andererseits werden durch gezielte Coachingmaßnahmen, wie Workshops oder schriftliche Ausarbeitungen, Fehlerschwerpunkte aufgegriffen und thematisiert. Qualitätssicherungsteams sollten daher baldmöglichst bei allen Finanzämtern des Landes eingerichtet werden.

6.5 Beseitigung von Medienbrüchen/DV-Unterstützung

Der hohe Anteil von Fehlern bei der Auswertung von Grundlagenbescheiden, dem Ansatz von Kirchensteuern und von Erstattungszinsen könnte schon allein durch die Beseitigung der Medienbrüche entscheidend gesenkt werden. Der Rechnungshof fordert daher zum wiederholten Male dieses Ziel dringend weiter zu verfolgen.

⁹ Koordinierte neue Softwareentwicklung der Steuerverwaltung.

7 Stellungnahme des Ministeriums

Das Finanzministerium sieht die Feststellungen des Rechnungshofs als zutreffend und verallgemeinerungsfähig an. Obgleich seine Möglichkeiten zur Einflussnahme eingeschränkt seien, werde sich das Land bei jeder Gelegenheit für eine durchgreifende Vereinfachung des Steuerrechts einsetzen. Im Übrigen bemühe sich die Finanzverwaltung im Hinblick auf die Forderungen des Rechnungshofs, den Einsatz von Risikomanagementsystemen zu beschleunigen, die DV-Unterstützung zu verbessern, Medienbrüche zu beseitigen und die Fortbildungskonzepte weiter zu optimieren.

Hinsichtlich der vom Rechnungshof geforderten Wiederaufnahme des Prüffeldes Vermietung und Verpachtung verweist das Finanzministerium darauf, dass inzwischen ein neues Prüffeld¹⁰ eingeführt sei und dass es ein Nebeneinander zweier landesweiter Prüffelder für nicht realisierbar halte. Dies gründe vor allem in dem insgesamt zu bewältigenden Arbeitspensum und der aufwendigen Bearbeitungsweise bei intensiv zu prüfenden Einkünften. Zudem hätten die Schulungen zu einer Sensibilisierung der Bearbeiter für typische Fehlerquellen im Bereich der Vermietungseinkünfte geführt, was auch ohne explizites Prüffeld in künftige Veranlagungszeiträume nachwirke - ebenso wie der durch das frühere Prüffeld erzielte erzieherische Effekt gegenüber den Steuerpflichtigen und Steuerberatern. Dennoch schließt das Finanzministerium nicht aus, den fehleranfälligen Bereich der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung zu gegebener Zeit erneut zum landesweiten Prüffeld zu erheben.

8 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof verkennt nicht die angespannte Personalsituation und die daraus resultierenden Kapazitätsprobleme in der Veranlagung. Gleichwohl sollte es - bei einer monatlichen Belastung von nur einem Fall je Prüffeld - möglich sein, ein zweites Prüffeld parallel weiterzuführen. Dies gilt umso mehr, als die Mitarbeiter des mittleren Dienstes am Prüffeld 2007 nicht beteiligt werden.

Landesweite Prüffelder sind erklärtermaßen ein zentraler Ansatz der Verwaltung, die Bearbeitungsqualität zu verbessern. Der Rechnungshof hält diesen Ansatz für sinnvoll und richtig. Um eine signifikante Verbesserung der Arbeitsqualität zu erreichen, sollte es jedoch möglich sein, mehr als nur einen Fall je Monat intensiv zu bearbeiten. Der vom Finanzministerium postulierte erzieherische Effekt gegenüber den Steuerpflichtigen und Steuerberatern tritt nicht ein, wenn nur zwei Prozent der entsprechenden Fälle eingehend geprüft werden. Selbst erste Ansätze eines solchen Effektes dürften unter diesen Umständen nach Beendigung des Prüffelds ihre Wirkung rasch verlieren. Zudem reicht die Sensibilisierung der Bediensteten hinsichtlich der typischen Fehlerquellen für sich allein nicht aus, um die Arbeitsqualität nachhaltig zu verbessern. Vielmehr bedarf es hierzu einer gründlichen Prüfung der Steuerfälle einschließlich der Belege und der sonstigen Nachweise. Der Rechnungshof hält es demzufolge für geboten, bei der Festlegung neuer landesweiter Prüffelder das erwiesenermaßen erfolgreiche Prüffeld Vermietung und Verpachtung neben dem aktuellen Prüffeld bis auf Weiteres fortzusetzen.

¹⁰ Besteuerung der gewerblichen Einkünfte.