

Auszug aus

Denkschrift 2012

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 21

Organisation und Arbeitsweise der Erbschaft-
steuerstellen und der Bedarfsbewertung



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Organisation und Arbeitsweise der Erbschaftsteuerstellen und der Bedarfsbewertung (Kapitel 1201)

Der Verwaltung ist es nicht hinreichend gelungen, die vom Rechnungshof wiederholt aufgezeigten Mängel zu beseitigen. Noch immer sind hohe Rückstände und Verzögerungen in allen Bearbeitungsphasen festzustellen. Dies gilt insbesondere für die fiskalisch bedeutsamen Großfälle. Einmal mehr waren deshalb hohe Steuerausfälle und Zinsschäden zu beklagen. Die Fallbearbeitung ist zu verbessern und die IT-Verfahren sind zu optimieren.

1 Ausgangslage

Die Tätigkeit der Erbschaftsteuerstellen wurde mehrfach vom Rechnungshof untersucht. Dabei wurden regelmäßig hohe Bearbeitungsrückstände und erhebliche Unterbrechungen besonders bei steuerlich bedeutenden Fällen bemängelt. Es ergaben sich hohe Mehrsteuern, Steuerausfälle und Zinsschäden. Deshalb hatte der Rechnungshof in der Beratenden Äußerung vom Januar 2006 unter anderem gefordert, bei den Erbschaftsteuerstellen keinen weiteren Personalabbau vorzunehmen, die bedeutenden Steuerfälle bevorzugt zu bearbeiten und zwei Erbschaftsteuerstellen in den ländlichen Raum zu verlegen.

Aufgrund eines Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts hat der Gesetzgeber die erbschaftsteuerlichen und bewertungsrechtlichen Vorschriften inzwischen grundlegend geändert.¹

Diese Steuerrechtsänderungen sowie die statistischen Ergebnisse der letzten Jahre haben den Rechnungshof veranlasst, sowohl die Erbschaftsteuerstellen als auch die Grundbesitzbewertung und die Unternehmensbewertung in 2011 erneut landesweit zu prüfen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Erbschaftsteuerstellen

2.1.1 Steueraufkommen und Personalentwicklung

Das Erbschaftsteueraufkommen hat sich im Land bis 2010 stetig erhöht. 2011 betrug es knapp 750 Mio. Euro. Die Steigerung 1994 bis 2004 lag im Bundesvergleich unter dem Durchschnitt, bei der Gesamtschau der letzten

¹ Erbschaftsteuerreformgesetz vom 24.12.2008, BGBl. I, Seite 3018 und Wachstumsbeschleunigungsgesetz vom 22.12.2009, BGBl. I, Seite 3950, zuletzt geändert durch das Beitragsrichtlinie-Umsetzungsgesetz - BeitrRLUmsG vom 07.12.2011, BGBl. I, Seite 2592.

17 Jahre liegt sie darüber. Seit 2004 wurde das Personal-Soll um mehr als 10 Prozent gemindert.

2.1.2 Arbeitsstand

Die Sterbefallanzeigen und die Schenkungsanzeigen sind von 2004 bis 2010 von jährlich 238.000 auf 216.000, also um fast 10 Prozent zurückgegangen. Die steuerpflichtigen Erbfälle haben jedoch um 400 auf nahezu 11.000 zugenommen. Der Anteil der steuerpflichtigen Schenkungsfälle ist sogar um ein Drittel auf 9.100 angestiegen. Das bedeutet, dass inzwischen eine deutlich größere Zahl von Steuerfestsetzungen durchzuführen ist.

Die Rückstände erhöhten sich von 73.000 auf 78.000, also um nahezu 7 Prozent. Bedenklich entwickelte sich insbesondere die Zahl der Altfälle im Bereich der Schenkungsteuer.

Erheblich zugenommen haben in den letzten Jahren die Überwachungsfälle. Das sind im Wesentlichen die steuerbegünstigten Fälle mit Unternehmensvermögen.

2.1.3 Vorschaltstellen

Bei allen Erbschaftsteuerstellen sind Vorschaltstellen eingerichtet. Sie bearbeiten die eingehenden Anzeigen und die zugehörigen Informationsmaterialien vor. Sterbefallanzeigen gehen entgegen unserer Forderung von 2006 noch immer nicht elektronisch ein.

In einem ersten Schritt wird geprüft, ob der Erblasser steuerlich geführt wurde. Da bislang keine Identifikationsnummer auf den Sterbefallanzeigen erfasst ist, sind die Recherchen teilweise aufwendig.

Sterbefälle, die den Finanzämtern in anderer Weise als durch Anzeigen der Standesämter bekannt werden, wie zum Beispiel Auslandssterbefälle, werden gesondert erfasst. Solchen Fällen wurde nicht immer die gleiche notwendige Aufmerksamkeit gewidmet. In einem Einzelfall hat die unzutreffende Bearbeitung zu einem Steuerausfall von 9 Mio. Euro geführt.

Die Vorschaltstellen ermitteln auch eventuellen Grundbesitz des Erblassers. Es ist jedoch derzeit technisch nicht möglich, den landesweiten Grundbesitz eines Erblassers mittels einer einzigen Datenabfrage zu ermitteln. Die Steuerverwaltung hat die angewiesene Recherche deshalb auf den Datenbestand des jeweiligen Wohnsitzfinanzamts beschränkt. Wegen der vielen Eingänge und der begrenzten Personalressourcen sehen sich die Vorschaltstellen gleichwohl nicht immer in der Lage, diese notwendige Datenabfrage durchzuführen. So wird diese Aufgabe teilweise an die Erbschaftsteuerbezirke weitergeleitet.

In der Bearbeitung von Schenkungsanzeigen durch die Vorschaltstellen gibt es Unterschiede, die auf personelle Kapazität und fachliche Qualifikation zurückzuführen sind. Zum Teil wurden die Schenkungsanzeigen daher nicht mit allen notwendigen Grundangaben erfasst.

2.1.4 Erbschaftsteuerbezirke

Um die Steuerpflicht bei Schenkungen zu ermitteln, sind Vorschenkungen zu prüfen. Die maschinell geführte Schenkungskartei ist dazu grundsätzlich geeignet. Dort fehlt bislang jedoch eine effiziente Suchfunktion.

Bei Erbfällen wurden die vorhandenen Informationen häufig nicht ausreichend ausgenutzt. Auch ist der Zugriff auf die ertragsteuerlichen Daten für die Bediensteten der Erbschaftsteuerstellen oft nicht freigeschaltet.

Häufig wurden die Wertfeststellungen erst später angefordert als die Steuererklärungen, was zu langen Arbeitsunterbrechungen und damit teilweise auch zu hohen Zinsschäden führte.

Um den Eingang der Steuererklärungen zu überwachen, fehlt bisher ein maschinelles Überwachungsverfahren.

- **Großfälle**

Nach den Bearbeitungsregeln sind Großfälle in besonderen Listen zu erfassen und mit einem Merker zu versehen. Obwohl die elektronische Unterstützung rasch realisiert wurde, werden teilweise weiterhin Listen von Hand geführt. Selbst innerhalb der einzelnen Erbschaftsteuerstellen gab es keine einheitliche Handhabung. In zahlreichen Fällen wurden die Großfallmerker nicht oder verspätet gesetzt. In allen Bearbeitungsphasen ergaben sich zum Teil erhebliche Zeitverzögerungen. Das führte zu hohen Zinsschäden.

In einem Einzelfall führte die unterbliebene Bearbeitung wegen Verjährung zu einem Steuerausfall von 1,5 Mio. Euro. In einem weiteren Fall dürfte wegen der erheblichen Zeitverzögerung eine Steuer von 400.000 Euro nicht mehr beizutreiben sein.

- **Überwachungen**

Wegen umfangreicher Steuerbegünstigungen oder Freistellungen, die von bestimmten Behaltens- oder Nutzungsregelungen abhängig sind, müssen die Erbschaftsteuerstellen viele Fälle überwachen. Das IT-Verfahren bietet elektronische Listen für unterschiedliche Fallgestaltungen an. Diese sind unzureichend. So ist es zum Beispiel nicht möglich, erledigte Fälle zu archivieren. Mithilfe des IT-Verfahrens kann deshalb nicht kontrolliert werden, ob die Fälle tatsächlich überwacht wurden. Daher werden überwiegend „selbstgestrickte“ Listen geführt.

Von den untersuchten Fällen war mehr als die Hälfte nicht in den Überwachungslisten enthalten. Auch von den in den Listen eingetragenen Fällen wurden nicht alle tatsächlich überwacht. In mehreren Fällen war schon Verjährung eingetreten.

Die Erbschaftsteuerstellen haben häufig nicht geprüft, ob bei Unternehmensvermögen Ergebnisse der Betriebsprüfung zu berücksichtigen gewesen wären.

2.1.5 Weitere Feststellungen zur Organisation und Arbeitsweise

Überlange Bearbeitungspausen verursachten allein bei einem Finanzamt Zinsschäden von 700.000 Euro.

Zu bemängeln war häufig auch die Zusammenarbeit mit anderen Stellen. Es dauerte oftmals viel zu lange, bis die Grundstückswertstellen die für die Erbschaftsteuer notwendigen Bedarfswerte zulieferten. Gleiches gilt für die Betriebsfinanzämter, die für die Bewertung der Unternehmensvermögen zuständig sind.

Die vom Rechnungshof in der Beratenden Äußerung geforderte neue, moderne IT-Unterstützung steht den Erbschaftsteuerstellen noch immer nicht zur Verfügung.

Die empfohlene Verlagerung von Erbschaftsteuerstellen in den ländlichen Raum verlief nur hinsichtlich einer Stelle erfolgreich. Bei der zweiten Stelle bedarf es noch erheblicher Anstrengungen, das vorhandene Personal einzuarbeiten und die hohen übernommenen Rückstände zu reduzieren.

Durch eine sorgfältigere Überwachung der unterschiedlichen Kontrolllisten hätten die Sachgebietsleiter eine Vielzahl der aufgezeigten Mängel aufdecken und abstellen können.

2.1.6 Materiell-rechtliche Prüfung

Die materiell-rechtlichen Feststellungen beziehen sich ausschließlich auf Fälle, für die das neue Erbschaftsteuerrecht gilt.

Die Finanzkontrolle hat 1.276 Fälle geprüft, bei denen die Steuer zumeist mehr als 15.000 Euro betrug. 242 Fälle (19 Prozent) wurden beanstandet. Bei Großfällen war die Beanstandungsquote deutlich höher (24,3 Prozent).

Das finanzielle Ergebnis macht insgesamt 1,2 Mio. Euro aus und betrifft zu 85 Prozent Großfälle. Hinzu kommen Zinsschäden von 150.000 Euro.

Die Bearbeitungsfehler sind oftmals auf mangelnde Sachaufklärung und unzureichende Nutzung von IT-Abfragemöglichkeiten zurückzuführen. Fehlerschwerpunkte waren die Steuerbefreiung für zu Wohnzwecken vermietete Grundstücke, Festsetzung von Verspätungszuschlägen, der Ansatz von Nachlassverbindlichkeiten sowie Steuerschulden und Erstattungsansprüchen.

2.2 Bedarfsbewertung

2.2.1 Grundbesitz

Von insgesamt 739 Fällen neuen Rechts wurden 29 Prozent beanstandet. Die Summe aller Wertabweichungen betrug 12,1 Mio. Euro. Die jeweilige erbschaftsteuerliche Auswirkung zu ermitteln, wäre unverhältnismäßig gewesen. Gerade die Fälle der vielfach angewendeten Ertragswert- und Sachwertverfahren erwiesen sich als besonders fehlerhaft.

2.2.2 Unternehmensvermögen

Seit 2007 sind für die Feststellungen des Werts der Unternehmensvermögen die Betriebsfinanzämter zuständig. Diese haben die Aufgaben unterschiedlich organisiert. Die Eingänge werden uneinheitlich registriert. Die Fallbearbeitung wird derzeit nicht durch ein IT-Verfahren unterstützt.

Bislang sind nur sehr wenige Fälle neuen Rechts eingegangen und erledigt worden. Von den geprüften 45 Fällen wurden 11 beanstandet. Die Wertabweichungen betragen 1,8 Mio. Euro. Die jeweilige erbschaftsteuerliche Auswirkung zu ermitteln, wäre auch hier unverhältnismäßig gewesen.

3 Empfehlungen

3.1 Materiell-rechtliche Bearbeitung verbessern

Die materiell-rechtliche Bearbeitung der Erbschaftsteuerfälle und der Bedarfsbewertung des Grundbesitzes ist zu verbessern. Dies gilt insbesondere dann, wenn neu eingeführte steuerliche Vorschriften anzuwenden sind. Bei der Erbschaftsteuer ist ein besonderes Augenmerk auf die Großfälle mit ihrem bedeutenden Anteil am gesamten Steueraufkommen zu richten. Es muss sichergestellt werden, dass alle Großfälle frühzeitig erfasst und zeitnah bearbeitet werden.

3.2 Bearbeitung der Überwachungsfälle optimieren

Es sollten Maßnahmen ergriffen werden, die gewährleisten, dass die zahlreichen Überwachungsfälle umfassend registriert und die Überwachungsfristen eingehalten werden. Nur auf diese Weise kann gewährleistet werden, dass der vom Gesetzgeber mit diesen Überwachungsvorschriften verfolgte Zweck erfüllt werden kann.

3.3 Rückstände weiter abbauen

Die hohen Rückstände sind abzubauen. Hierfür sind sämtliche Arbeitsabläufe weiter zu verbessern und der Personaleinsatz zu optimieren.

3.4 IT-Unterstützung

Für die Unternehmensbewertung sollte ein IT-Verfahren eingeführt werden. Der Standard der bestehenden Verfahren sollte unverzüglich den heutigen Erfordernissen angepasst werden. Die Verfahren müssten künftig in der Lage sein, sämtliche mit der Erhebung der Erbschaftsteuer befassten Arbeitsgebiete bei ihren Aufgaben umfassend zu unterstützen und den Bearbeitungsaufwand zu reduzieren. Der elektronische Datenaustausch mit

den Standesämtern sollte umgehend realisiert werden, verbunden mit der Möglichkeit, die Daten automatisiert weiterzubearbeiten.

3.5 Aufsichts- und Kontrollpflichten der Sachgebietsleiter

Die Vorschläge, die Arbeitsqualität und die Arbeitsabläufe zu verbessern, können nur dann nachhaltig greifen, wenn die Sachgebietsleiter ihren Aufsichts- und Kontrollpflichten umfassend nachkommen.

3.6 Personal

Die Ergebnisse der Prüfung des Rechnungshofs sollten auch personalwirtschaftlich - sowohl im Hinblick auf Qualität als auch auf Quantität - angemessen berücksichtigt werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft hat mitgeteilt, dass die materiell-rechtlichen Beanstandungen zum Gegenstand amtsinterner Besprechungen gemacht wurden. Es will zudem für die Bedarfsbewertung die Möglichkeiten einer fachlichen Fortbildung prüfen. Bezüglich der Bearbeitung der bedeutenden Steuerfälle verweist das Ministerium auf seine Anweisungen vom Juni 2008.

Die Erbschaftsteuerfinanzämter seien bestrebt, die Rückstände kontinuierlich abzubauen. Die Ämter mit besonders hohen Rückständen seien aufgefordert worden, regelmäßig über deren Entwicklung zu berichten. Die Überwachungsfälle seien inzwischen überwiegend listenmäßig erfasst. Es werde künftig darauf geachtet, dass die Sachgebietsleiter die verschiedenen Kontrolllisten regelmäßig kritisch durchsehen.

Das Ministerium verweist darauf, dass eine Neuentwicklung und Verbesserung der IT-Verfahren ausschließlich im Rahmen des bundesweiten KONSENS-Verbundes erfolgen könne. Bis Ende 2013 sei die Fertigstellung der Verfahren für die Erbschaftsteuer und die Bedarfsbewertung des Grundbesitzes geplant.

Bei den Erbschaftsteuerstellen sei von 2004 bis 2011 kein Personal abgebaut worden, lediglich ein „Sonderzuschlag“ für ein Finanzamt sei gestrichen worden. Die für 2012 vorgenommene Sollminderung sei wegen deutlich gesunkener Fallzahlen erfolgt. Wegen des den Finanzämtern insgesamt zur Verfügung stehenden Personals sei diese Maßnahme zudem unumgänglich gewesen.

5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof geht davon aus, dass neben den angestrebten materiell-rechtlichen Verbesserungen auch gewährleistet wird, dass die seit geraumer Zeit bestehenden Anweisungen zur Bearbeitung der bedeutenden Steuerfälle und der Überwachungsfälle künftig konsequent umgesetzt werden. Die Erfahrungen aller bisherigen Untersuchungen des Rechnungshofs zur Erbschaftsteuer machen jedoch deutlich, dass es unabdingbar ist, den Erfolg der Maßnahmen durch engmaschige und zeitnahe Evaluierungen auch der vorgesetzten Behörde zu verifizieren.

Das Ministerium verkennt mit seinem Hinweis, das Personal sei wegen der gesunkenen Fallzahlen reduziert worden, dass die Zahl der steuerpflichtigen Fälle angestiegen ist. Insbesondere hat sich aber der Überwachungsaufwand durch die Rechtsänderungen wesentlich erhöht.