

23. Veranlagungsstände der schleswig-holsteinischen Finanzämter bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer

Die Forderung des Schleswig-Holsteinischen Landtages, die Qualität der Steuerfestsetzungen deutlich zu verbessern, harrt noch immer der Umsetzung. Nach wie vor stellen die Finanzämter die quantitative Mengenbewältigung zu sehr in den Vordergrund.

Dies hat zwar dazu beigetragen, dass die jährlichen Veranlagungsarbeiten zunehmend schneller abgeschlossen werden konnten, jedoch gab es hierbei zwischen den Finanzämtern erhebliche Unterschiede. Die Veranlagungsstände an einzelnen Stichtagen weichen zu sehr voneinander ab.

Unter dem Gesichtspunkt der Steuergerechtigkeit sollten die Finanzämter die Veranlagungsstände auf dem Niveau der Besten angleichen und zugleich die Qualität der Aufgabenerledigung erhöhen.

23.1 Ausgangslage

Wichtigste Aufgabe der Finanzämter, denen als untere Landesfinanzbehörden die Verwaltung der Steuern nach Art. 108 GG obliegt, ist es, Einnahmen zu erheben. Dabei haben sie sowohl die Grundsätze der gleichmäßigen und rechtmäßigen Besteuerung (Steuergerechtigkeit)¹ als auch die rechtzeitige und vollständige Einnahmeerhebung² zu beachten. Der Idealzustand bei den jährlich zu veranlagenden Steuern wie der Einkommen- und der Körperschaftsteuer ist eine materiell-rechtlich zutreffende und gleichzeitig zeitnahe Veranlagung.

Vor diesem Hintergrund hat der LRH den Verlauf der Veranlagungsarbeiten für die Veranlagungszeiträume ab 1996 in den gewerblichen Einkommensteuerbezirken und den Körperschaftsteuerveranlagungsstellen geprüft.

23.2 Rahmenbedingungen

In dem Betrachtungszeitraum ab dem Kalenderjahr 1997 mussten die Veranlagungsstellen der Finanzämter ihre Aufgabe, die Steuererhebung durch Veranlagung der Einkommen- und Körperschaftsteuererklärungen, unter folgenden Rahmenbedingungen vollziehen:

¹ § 85 Abgabenordnung (AO).

² § 34 LHO.

Für die Veranlagungszeiträume ab 1996 ergingen über 50 Steueränderungsgesetze, mit denen einige Vorschriften - vor allem im Einkommensteuerrecht - sogar mehrfach geändert wurden. Die neuen und geänderten gesetzlichen Bestimmungen wurden durch zahl- und umfangreiche, von den Bearbeitern zu beachtende Verwaltungsanweisungen ergänzt. So ergingen allein im Kalenderjahr 2004 21 Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen mit mehr als 5 Seiten, die sich in diesem einen Jahr auf insgesamt über 390 Druckseiten summierten.

Die hohe Änderungsfrequenz in der Steuergesetzgebung führte zu einer erhöhten Arbeitsbelastung.¹ Die vielfältigen Neuerungen lösten nicht nur Nachfragen und Informationsbedarfe der Steuerbürger aus, sondern erforderten zudem zeitintensive Fortbildungsmaßnahmen der Beschäftigten. Außerdem konnten die Bearbeiter wegen der ständigen Gesetzesänderungen für die zu beurteilenden Sachverhalte keine zeitsparenden Routinen bei der Rechtsanwendung entwickeln.

Neben den umfangreichen Rechtsänderungen hatten die Finanzämter im Betrachtungszeitraum diverse organisatorische und sonstige Maßnahmen umzusetzen, die zumindest in der Einführungsphase ebenfalls zu erhöhtem Arbeitsaufwand geführt haben. Hervorzuheben sind die Neuorganisation des Veranlagungsbereichs der Ämter, die Einführung der GNOFÄ 1997² und das Computerprogramm VERBIS (**V**eranlagung am **B**ildschirm), das den Bearbeitern die Direkteingabe der Steuererklärungsdaten ermöglicht.

23.3 Prüfungsfeststellungen

Von dem anzustrebenden Idealzustand einer materiell-rechtlich zutreffenden und gleichzeitig zeitnahen Veranlagung sind die Finanzämter des Landes noch weit entfernt. Insbesondere haben sie es in den Kalenderjahren ab 1997 - zwar unter schwierigen, aber überall vergleichbaren Rahmenbedingungen - nicht geschafft, landesweit einen annähernd gleichen Arbeitsstand in den gewerblichen Einkommensteuerbezirken und den Körperschaftsteuerstellen zu erreichen. Noch für den Veranlagungszeitraum 2003 lagen die Erledigungsstände der einzelnen Dienststellen während der laufenden Arbeiten teilweise um mehr als 10 Prozentpunkte auseinander. Diese Marge ist aus Sicht des LRH eindeutig zu groß.

¹ S. a. Bericht des Bundesrechnungshofs vom 17.10.2006 an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages über „Probleme beim Vollzug der Steuergesetze“, Tz. 0.1. Der Bericht ist eine Kurzfassung des Gutachtens des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu diesem Thema (BWV-Band 13).

² Grundsätze zur Neuorganisation der Finanzämter. Zu weiteren Einzelheiten wird auf die Ausführungen in den Bemerkungen 2004 des LRH, Nr. 16 „Arbeitsweise in den gewerblichen Veranlagungsstellen der Finanzämter, Umsetzung der GNOFÄ 1997“ verwiesen.

Die monatlichen Durchschnittsproduktionen reichten in der Vergangenheit meistens nicht an den erforderlichen Durchschnittswert von 8,33 % der insgesamt pro Jahr zu bearbeitenden Erklärungen heran. Obwohl die Finanzämter bereits ab dem Veranlagungszeitraum 1999 die Veranlagungsarbeiten beschleunigten, konnten sie den selbst gesetzten Veranlagungsschluss¹ bei der Körperschaftsteuer erst für den Veranlagungszeitraum 2003 und bei der Einkommensteuer für 2004 einhalten.

Diese Beschleunigung der Veranlagungsarbeiten ging jedoch zulasten der Qualität der Bearbeitung. Ein Indiz hierfür ist die gesunkene Zahl der von den Bearbeitern intensiv geprüften Fälle. So wurden zum Beispiel für den Veranlagungszeitraum 2004 in den gewerblichen Einkommensteuerbezirken insgesamt lediglich 4 % und damit nur ein Drittel der noch für 1996 ausgewählten 12 % aller Fälle intensiv geprüft.²

Das **Finanzministerium** weist in seiner Stellungnahme darauf hin, es sei nicht hinreichend belegt, dass die Beschleunigung der Veranlagungstätigkeit zulasten der Qualität gegangen sei. Das vom Ministerium an den LRH gelieferte Datenmaterial über die Zahl der Intensivprüfungsfälle sei nicht hinreichend belastbar.

Aus Sicht des **LRH** möchte das Finanzministerium damit verdeutlichen, es seien tatsächlich mehr Fälle intensiv geprüft worden als letztlich statistisch erfasst wurden. Die vom Finanzministerium aufgeführten Unwägbarkeiten bei der Zählung der Fälle gelten allerdings bereits seit Beginn der statistischen Aufzeichnungen über die Intensivprüfungsfälle.³ Die Einlassungen widerlegen daher die Einschätzung des LRH nicht.

Die Zahl der personellen Aufgriffe für eine Intensivprüfung sollte ab 2004 zulasten der maschinell ausgewählten Fälle erhöht und hierdurch die Bearbeitungsqualität verbessert werden. Dieses Ziel wurde ersichtlich nicht erreicht. Dies ist aus Sicht des LRH vor allem darin begründet, dass die Finanzämter den Fokus auf die Quantität der Aufgabenerledigung legten. Selbst wiederholte Anweisungen des Finanzministeriums, verstärkt personell intensiv zu prüfen, wurden von den Finanzämtern nicht befolgt. Dies ist umso gravierender, als dadurch ein Appell des Schleswig-Holsteinischen Landtages unbeachtet blieb. Dieser hatte bereits 2004 gefordert, die Qualität der Aufgabenerledigung mehr in den Vordergrund zu rücken, um

¹ Am 31.08. des zweiten auf den Veranlagungszeitraum folgenden Kalenderjahres sollen 95 % der Veranlagungen erledigt sein.

² Zugrunde liegen Auswertungen des Finanzministeriums für die Einkommensteuerveranlagung. Für die Körperschaftsteuerveranlagung wurden vergleichbare Aufzeichnungen nicht geführt.

³ Vgl. Bemerkungen 2004 des LRH, Nr. 16, insbesondere Nr. 16.6.

eine gleichmäßige und gesetzmäßige Steuerbelastung der Bürger sicherzustellen.¹

Das **Finanzministerium** teilt hierzu mit, es könne diese Aussage nicht mittragen. Die Einschätzung des LRH gründe sich allein auf die Auswertung statistischer Daten, nicht jedoch auf die Prüfung einzelner Steuerfälle. Allerdings könne das Ministerium auch nicht verlässlich darstellen, dass die Arbeitsqualität unverändert geblieben sei.

Der **LRH** hat im Rahmen dieser Prüfung bewusst auf eine Einsichtnahme in einzelne Steuerakten verzichtet. Denn bei vorangegangenen Prüfungen, die sich auf dieselben Veranlagungszeiträume bezogen, hat er bereits erhebliche Qualitätsdefizite festgestellt. Er verweist insbesondere auf seine Feststellungen zur Anpassung von Vorauszahlungen bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer und Bearbeitung von Fällen mit hohen Abschlusszahlungen², zur Arbeitsweise in den gewerblichen Veranlagungsstellen der Finanzämter und Umsetzung der GNOFÄ 1997³ und zur Behandlung der Fälle mit steuerlich irrelevanten Tätigkeiten (Liebhaberei) durch die Finanzämter⁴.

23.4 **Empfehlungen des LRH**

Der LRH hat empfohlen, zunächst die Veranlagungsstände der Finanzämter landesweit zu vereinheitlichen. Dies sollte zum einen durch gezielte Unterstützungsleistungen geschehen (Veranlagungen für andere Finanzämter, Einsatz von Kräften aus anderen Dienststellen und von „Springern“). Zum anderen sollte mittels eines Erfahrungsaustauschs herausgearbeitet werden, welche Vorgehensweise für eine kontinuierliche, zügige und vor allem auch qualitativ hochwertige Veranlagungsarbeit am besten geeignet ist. Hieran orientiert sollten alle Dienststellen im Lande in die Lage versetzt werden, dauerhaft auf gleich hohem Niveau zu arbeiten.

Jede Veranlagungsdienststelle sollte eine monatliche Produktion von ca. 8 Prozentpunkten der insgesamt pro Jahr zu bearbeitenden Veranlagungen erbringen, um die Abarbeitung eines Veranlagungszeitraums innerhalb eines Kalenderjahres zu gewährleisten. Dies sicherzustellen, ist in erster Linie Aufgabe der Veranlagungssachgebietsleiter. Sobald jedoch ein Finanzamt mehr als 3 Prozentpunkte vom Landesschnitt abweicht, sollte das Finanzministerium steuernd eingreifen.

¹ Votum zu Nr. 16 der Bemerkungen 2004 des LRH, Landtagsdrucksache 15/3629 vom 16.09.2004.

² Vgl. Bemerkungen 2001 des LRH, Nr. 18.

³ Vgl. Bemerkungen 2004 des LRH, Nr. 16.

⁴ Vgl. Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 17.

Das **Finanzministerium** legt in seiner Stellungnahme dar, ein an Zahlen orientiertes, standardisiertes Eingreifen des Finanzministeriums würde lediglich zu einer Überregulierung führen. Die Finanzämter seien weitgehend in der Lage, aufgetretene Probleme selbstständig zu lösen und wieder zu den übrigen Ämtern aufzuschließen.

Nach den Feststellungen des **LRH** haben die Finanzämter größere Rückstände meist erst gegen Ende der Veranlagungsarbeiten aufgeholt. Vor diesem Hintergrund teilt er die Einschätzung des Finanzministeriums nicht. Aus seiner Sicht trägt eine möglichst frühzeitige Steuerung durch die Fachaufsicht vielmehr dazu bei, eine zeitnahe und vor allem gleichmäßige Besteuerung sicherzustellen.

Für den kontinuierlichen Fortgang der Veranlagungsarbeiten ist es zudem erforderlich, dass die Steuererklärungen zügig und gleichmäßig eingehen und im Regelfall möglichst schnell nach Eingang bearbeitet werden. Der LRH hat deshalb angeregt, die Fristverlängerungsmöglichkeiten für die Abgabe der Steuererklärungen landesweit stringent zu handhaben und das Merkmal „Bearbeitungsdauer“ als Vorgabe in das Controllingverfahren aufzunehmen.

Zu häufige Wechsel der Bearbeiter, eine zu kurze Verweildauer und zu lange Vakanzen sollten künftig vermieden werden, um eine konstante Arbeitsleistung sicherzustellen. Darüber hinaus sollten einheitliche Regelungen für die Einarbeitung neuer Beschäftigter - vor allem für den Einsatz in den Körperschaftsteuerstellen - getroffen werden.

Die Produktivität der Dienststelle wird nicht nur durch die Zahl und die Qualifikation der eingesetzten Bearbeiter beeinflusst, ebenso große Bedeutung hat die Motivation der Beschäftigten. Diesem Aspekt sollte künftig mehr Beachtung geschenkt werden.

Hierfür empfiehlt der LRH u. a., Modelle zu entwerfen, wie die berufliche Entwicklung in den Laufbahnen des mittleren und gehobenen Dienstes im Normalfall verlaufen und welche Dienststellen im Finanzamt ein Bearbeiter im Laufe seines Berufslebens durchlaufen sollte. Dies wird dazu beitragen, den Personaleinsatz zu optimieren und die Qualität der Aufgabenerledigung zu erhöhen.

Das **Finanzministerium** teilt hierzu mit, dass es grundsätzlich die Notwendigkeit von Laufbahnverlaufsmodellen sehe. Im Ministerium werde kurzfristig ein Projekt zur Erarbeitung eines entsprechenden Konzeptes aufgelegt werden.

Nach Einschätzung des **LRH** wird durch die Einführung von Laufbahnverlaufsmodellen die Forderung des schleswig-holsteinischen Landtages nach Qualitätsverbesserung unterstützt. Darüber hinaus sollte das Finanzministerium hierzu mit den Finanzämtern konkrete Zielvereinbarungen treffen und die Zielerreichung überwachen.