



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2016

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2014

Kiel, 19. April 2016



Bemerkungen 2016

des

Landesrechnungshofs

Schleswig-Holstein

mit Bericht zur

Landeshaushaltsrechnung 2014

Kiel, 19. April 2016

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Berliner Platz 2, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431/988-8905
Fax: 0431/988-8686
Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

21. **Mitteilungsverordnung: Steuerausfälle vermeiden, Finanzämter informieren**

Die Landesbehörden sowie Gerichte und Staatsanwaltschaften beachten die Mitteilungsverordnung weitgehend nicht. Danach sind Behörden verpflichtet, die Finanzbehörden über ausbezahlte Honorare zu informieren und die Empfänger der Zahlung auf ihre Steuererklärungspflicht hinzuweisen. Folge dieser Nichtbeachtung sind Steuerausfälle, die vermeidbar sind.

21.1 **Was besagt die Mitteilungsverordnung?**

Behörden leisten in vielen Fällen Zahlungen an Dritte, z. B. an Gutachter oder Dozenten. Die Mitteilungsverordnung¹ (MV) sieht vor, dass die Behörden diese Zahlungen den Finanzämtern mitteilen müssen,

- wenn der Zahlungsempfänger im Rahmen einer Nebentätigkeit handelt oder
- soweit nicht auf ein Geschäftskonto des Zahlungsempfängers gezahlt wird oder
- wenn Zweifel daran bestehen, ob eine dieser Voraussetzungen vorliegt.²

Die Mitteilungspflicht der Behörde entsteht allerdings erst, wenn der Zahlungsempfänger von ihr mindestens 1.500 € im Kalenderjahr erhalten hat (Bagatellgrenze).

21.2 **Wozu dient die Mitteilungsverordnung?**

Die MV soll die Besteuerung sichern;³ gemeint ist: Sie soll sicherstellen, dass Steuern vollständig erhoben werden. Dieses Ziel kann nur erreicht werden, wenn und soweit Behörden die MV beachten und die Finanzbehörden unterrichten. Daher hat der LRH bei obersten Landesbehörden und deren nachgeordneten Stellen geprüft, inwieweit die MV dort bekannt ist und beachtet wird.

21.3 **Wie hat der LRH geprüft?**

Der LRH hat für das Haushaltsjahr 2013 die Zahlungen ermittelt, die mitteilungsspflichtig sein konnten. Aus diesen hat er eine Stichprobe gezogen.

¹ Verordnung über Mitteilungen an die Finanzbehörden durch andere Behörden und öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten (Mitteilungsverordnung - MV) vom 07.09.1993, BGBl. I S. 1554, zuletzt geändert durch Art. 58 des Gesetzes vom 23.12.2003, BGBl. I S. 2848.

² § 2 Abs. 1 MV.

³ § 93a Abs. 1 Satz 1 Abgabenordnung (AO) i. d. F. der Bekanntmachung vom 01.10.2002, BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61, zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 03.12.2015, BGBl. I S. 2178.

Soweit örtliche Erhebungen in Behörden, Gerichten und Staatsanwaltschaften mitteilungspflichtige Zahlungen ergaben, hat der LRH die Steuerdaten der entsprechenden schleswig-holsteinischen Zahlungsempfänger geprüft. War danach nicht feststellbar, dass die Zahlungsempfänger entsprechende Einkünfte versteuert haben, hat der LRH die jeweiligen Wohnsitzfinanzämter der Zahlungsempfänger um weitere Ermittlungen und um Mitteilung etwaiger Steuernachzahlungen gebeten.

21.4 **Was hat die Stichprobenprüfung des LRH ergeben?**

Die Prüfung ergab Folgendes:

- In der Landesverwaltung wurde die Mitteilungsverordnung weitgehend nicht beachtet: Bei 93 % der mitteilungspflichtigen Fälle wurden keine Mitteilungen gefertigt. Überwiegend lag dies daran, dass die MV nicht bekannt war. Hochgerechnet hätten in der Landesverwaltung in 846 Fällen Mitteilungen über ein Zahlungsvolumen von insgesamt 4,8 Mio. € gefertigt werden müssen.
- Gerichte und Staatsanwaltschaften fertigen keine Mitteilungen für Zahlungen, die im Zusammenhang mit gerichtlichen Verfahren stehen (vgl. Tz. 21.7). Würde man auf diese Zahlungen die MV anwenden, ergäben sich hochgerechnet 3.715 Fälle mit einem Volumen von 23 Mio. €.
- Unterbliebene Mitteilungen führten in einigen Fällen zu Steuerausfällen, weil die Steuerpflichtigen die erhaltenen Zahlungen nicht in ihren Steuerklärungen angegeben hatten. Hochgerechnet ergaben sich aus der vom LRH angeregten Überprüfung durch die Finanzämter für 2013 Einkommensteuerausfälle von über 362 T€.

Das **Ministerium für Schule und Berufsbildung (Bildungsministerium)** teilt mit, dass die Mitteilungspflichten vom Bildungsministerium und dem Institut für Qualitätsentwicklung (IQSH) an Schulen seit 2014 erfüllt würden. Die Schulräte für allgemeinbildende Schulen, Leiter der Gymnasien und Gemeinschaftsschulen mit Oberstufe sowie der berufsbildenden Schulen seien in Dienstversammlungen auf die MV und deren Beachtung hingewiesen worden.

21.5 **Die Behörden müssen Informationsdefizite abbauen und Verfahrens-abläufe verbessern**

In den meisten der geprüften Fälle bestanden Zweifel, ob der Zahlungsempfänger im Rahmen einer Haupttätigkeit gehandelt hat oder ob die Zahlung auf ein Geschäftskonto geleistet wurde. Denn Rechnungen oder Abrechnungsvordrucke enthielten keine Informationen, aus denen auf eine Haupt- oder Nebentätigkeit geschlossen werden konnte. Auch war bei den meisten Rechnungen nicht zu erkennen, ob es sich bei dem angegebenen

Konto um ein Geschäftskonto handelte. Bei den Zahlungsempfängern sollten zumindest abgefragt werden:

- das zuständige Finanzamt,
- ob eine Haupt- oder Nebentätigkeit vorliegt und
- ob auf ein Geschäftskonto gezahlt wird.

Diese Informationen erleichtern es zum einen, Mitteilungen zu erstellen. Zum anderen können sie dazu beitragen Zweifel auszuräumen, z. B. am Vorliegen einer Haupttätigkeit. In diesen Fällen kann dann auf eine Mitteilung verzichtet werden. Dies würde die Anzahl der Mitteilungen erheblich reduzieren.

Die Behörden müssen ferner in ihrer Ablauforganisation sicherstellen, dass

- den zuständigen Bearbeitern die MV bekannt ist und sie diese auch beachten,
- die Mitteilungen rechtzeitig an die Finanzbehörden übermittelt werden,¹
- keine Mitteilungen versandt werden, wenn die Bagatellgrenze von 1.500 € nicht erreicht wird,² und
- bei Behörden mit Niederlassungen an verschiedenen Orten (z. B. das Landesamt für soziale Dienste) mehrere Zahlungen an einen Empfänger an zentraler Stelle zusammengeführt werden, um das Erreichen der 1.500 €-Grenze kontrollieren zu können.

Das **Bildungsministerium** weist darauf hin, dass 2014 die Personalreferate des damaligen Ministeriums für Bildung und Wissenschaft, die Wissenschaftsabteilung sowie das IQSH gebeten worden seien, in eigener Verantwortung das Beachten der MV sicherzustellen. Ferner habe das Bildungsministerium mit Versand der Haushaltsführungserlasse für 2015 und 2016 alle Beschäftigten und das IQSH auf die Einhaltung der MV hingewiesen.

21.6 **Das Finanzministerium sollte die übrigen Behörden unterstützen**

Der LRH hat festgestellt, dass die MV nur wenig bekannt ist. Und dort, wo sie bekannt ist, wird sie unzureichend beachtet bzw. angewandt.

Das Finanzministerium sollte die Behörden in regelmäßigen Abständen auf die MV hinweisen. Darüber hinaus sollte es Hilfestellung beim Umgang mit der MV geben, z. B. durch Merkblätter oder Leitfäden, in denen die wichtigsten Regelungen der MV erläutert werden. Hilfreich wären u. a. Praxisbeispiele.

¹ § 10 MV.

² § 7 Abs. 2 MV.

Das **Finanzministerium** teilt mit, es habe bereits begonnen ein Merkblatt zu erstellen, das den Umgang mit der MV erleichtern, den nachgeordneten Bereich unterstützen und für einen besseren Vollzug der MV sorgen soll. Um ausreichend auf die Fragen aus der Praxis eingehen und Praxisbeispiele abbilden zu können, habe es alle Ministerien gebeten, im Zusammenhang mit der MV aufgetretene Probleme und Fragen zu benennen. Unabhängig von einem Merkblatt würden die Ministerien zur Information des nachgeordneten Bereichs auch künftig jährlich auf die MV hingewiesen werden.

21.7 Die bestehende Mitteilungsverordnung wäre auch für Gerichte und Staatsanwaltschaften praktikabel

Es ist umstritten, ob Gerichte und Staatsanwaltschaften Behörden im Sinne von § 6 Abs. 1 AO sind. Sie selbst sehen sich nur insoweit als Behörden an, als sie reine Verwaltungstätigkeiten ausüben. Sie teilen daher den Finanzbehörden keine Zahlungen mit, die im Zusammenhang mit gerichtlichen Verfahren stehen. Eine vom Bundesministerium für Finanzen geplante Anpassung der MV u. a. dahin gehend, dass Gerichte und Staatsanwaltschaften ausdrücklich als Mitteilungspflichtige genannt werden, fand 2015 keine Mehrheit im Bundesrat. Vorgesehen war z. B. eine Mitteilungspflicht für Zahlungen nach dem Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetz (JVEG) und in Betreuungsfällen.

21.7.1 Ein Steuerausfallrisiko besteht auch bei Zahlungen der Gerichte und Staatsanwaltschaften

Sinn und Zweck der MV ist es, Steuerausfälle bei Zahlungen aus öffentlichen Kassen zu verhindern. Das Risiko von Steuerausfällen besteht auch bei Zahlungen von Gerichten und Staatsanwaltschaften. Von den hochgerechneten 362 T€ (vgl. Tz. 21.4) entfallen 2013 immerhin 222 T€ auf die Justiz.

21.7.2 Der Aufwand für Gerichte und Staatsanwaltschaften wäre aus Sicht des LRH überschaubar

Das Ministerium für Justiz, Kultur und Europa (Justizministerium) geht davon aus, dass jährlich 130.000 Mitteilungen durch Gerichte und Staatsanwaltschaften gefertigt werden müssten. Diese Zahl beruht allerdings auf der Annahme, dass u. a. auch Zahlungen nach dem JVEG mitgeteilt werden müssten, die ein Zahlungsempfänger im Rahmen einer Haupttätigkeit erhalten hat. Eine solche Regelung war in der im Bundesrat gescheiterten Anpassung der MV vorgesehen.

Der LRH orientiert sich an der geltenden Rechtslage. Danach sind nur Zahlungen für Leistungen im Rahmen einer Nebentätigkeit mitzuteilen. Er geht deshalb von einem weit geringeren Umfang aus.

Bei Anwendung der MV hätten Gerichte und Staatsanwaltschaften 2013 in hochgerechnet 3.715 Fällen Mitteilungen fertigen müssen. Diese Zahl lässt sich mit den in Tz. 21.5 genannten Maßnahmen noch reduzieren, nach Ansicht des LRH auf bis zu 2.500 Fälle.

Das wäre insbesondere dann möglich, wenn die Gerichte Kenntnis darüber hätten, ob die Zahlungsempfänger im Rahmen einer Nebentätigkeit gehandelt haben. Denn die Stichprobenprüfung der Steuerdaten hat ergeben, dass bei den Zahlungen nach JVEG in 55 % der Fälle eine Nebentätigkeit vorlag. Bei Betreuungsfällen waren es 40 %. Hochgerechnet ergäben sich damit 1.247 Mitteilungen aufgrund von Zahlungen nach dem JVEG und 710 Mitteilungen über Aufwandsersatz in Betreuungsfällen. Dazu kommen noch Mitteilungen wegen Zahlungen aufgrund anderer Rechtsvorschriften.

21.8 **Steuergerechtigkeit geht alle an**

Der LRH hält es für sinnvoll, dass Gerichte und Staatsanwaltschaften die MV entsprechend anwenden. Dies wäre nach Einschätzung des LRH ohne großen Aufwand möglich.

Die Höhe der möglichen Steuerausfälle ist nicht allein entscheidend. Ebenso zu beachten ist, dass gesetzmäßig und gleichmäßig besteuert wird. Auch die Präventivwirkung einer dem Steuerpflichtigen bekannten Mitteilungspflicht ist nicht unerheblich. Das Land muss ein Interesse daran haben, dass von ihm geleistete Zahlungen auch vollständig versteuert werden. Ob dies geschieht, kann nicht davon abhängen, ob diese Zahlung von Gerichten und Staatsanwaltschaften oder von anderen öffentlichen Stellen geleistet wurde.

Das Justizministerium widerspricht der Feststellung, dass der Aufwand für Gerichte und Staatsanwaltschaften überschaubar ist. Auch unter Berücksichtigung des Gesichtspunkts der Steuergerechtigkeit solle mit Blick auf die Wirtschaftlichkeit von einer Anwendung der MV bei Gerichten und Staatsanwaltschaften abgesehen werden.

Die Diskussion mit dem Justizministerium dauert an. Ungeachtet dessen hält der **LRH** es für geboten und zumutbar, dass auch Gerichte und Staatsanwaltschaften die MV anwenden. Zum hierdurch entstehenden Aufwand gibt es bislang nur Schätzungen. Zwar war bei der angestrebten

Änderung der MV eine Pilotphase beabsichtigt, um belastbare Zahlen zu ermitteln. Dies scheiterte jedoch, da kein Land bereit war, eine derartige Pilotierung durchzuführen. Für den LRH ist nicht nachvollziehbar, wieso die MV in allen anderen Behörden angewendet werden kann, bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften dies jedoch wegen angeblich zu hoher Kosten nicht möglich sein soll.