

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2019

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2017
und
Stellungnahme
zum Abbau des strukturellen
Finanzierungsdefizits bis 2020

Kiel, 16. April 2019



Bemerkungen 2019

des

Landesrechnungshofs

Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2017

und

Stellungnahme zum Bericht der Landes-
regierung vom 17.09.2018 zum Abbau
des strukturellen Finanzierungsdefizits

Kiel, 16. April 2019

Impressum

Herausgeber:

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

Druck:

Firma
Hansadruck und Verlags-GmbH & Co KG
Hansastraße 48
24118 Kiel

25. Erhebungsstellen der Finanzämter: Steuerschulden zeitnah und konsequent vollstrecken

Die Einrichtung von Erhebungsstellen in den Finanzämtern hat sich zwar unter organisatorischen Gesichtspunkten bewährt, aber die Bearbeitung von Vollstreckungsfällen ist in fast einem Drittel aller eingesehenen Einzelfälle verbesserungswürdig.

Es treten viele verschiedene Fehler auf, sei es bei der Sachverhaltsaufklärung, sei es bei der rechtlichen Würdigung des Sachverhaltes. Auch wird nicht immer konsequent und zügig genug vollstreckt. Zudem dürfen Billigkeitsmaßnahmen nur gewährt werden, wenn die Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt sind.

Ziel muss es sein, alle Einzelfälle in den Erhebungsstellen sachgerecht zu bearbeiten.

25.1 Anlass und Durchführung der Prüfung

Als ein Ergebnis des Projekts „Zukunft Steuerverwaltung 2020“ wurden in den Finanzämtern Erhebungsstellen eingeführt. Damit sind die früher getrennten Dienststellen

- Finanzkasse,
- Vollstreckungsstelle,
- Stundungs- und Erlassstelle sowie
- Haftungsstelle

zu einem Arbeitsbereich zusammengeführt worden. Die Erhebungsstellen wurden ab 2011 zunächst in 2 Finanzämtern pilotiert. Von 2012 bis 2014 wurden sie dann flächendeckend eingeführt. Der LRH hat seine Feststellungen zu den Erhebungsstellen zum Teil bereits in den Vorjahren veröffentlicht; sie haben sich grundsätzlich bewährt.¹ Gegenstand dieses Bemerkungsbeitrages ist die Bearbeitung der Vollstreckungsfälle in den Erhebungsstellen.

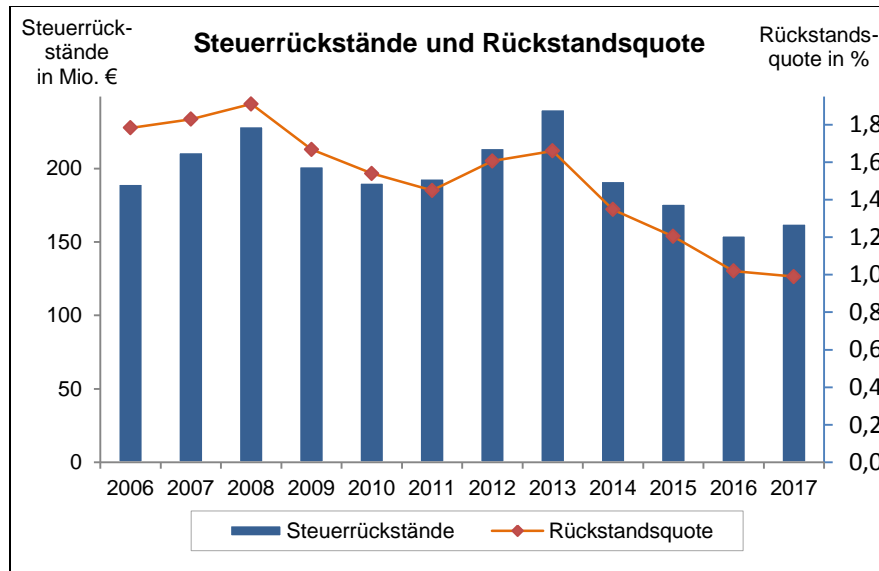
25.2 Höhe der Steuerrückstände

Am 31.12.2017 waren in Schleswig-Holstein 163 Mio. € Steuern rückständig.² Das Kassensoll 2017 betrug 16,4 Mrd. €. Im Verhältnis zum Kassensoll war folglich knapp 1 % der Steuern rückständig. Damit setzt sich der Trend der vergangenen Jahre weiter fort: Die Rückstandsquote sinkt.

¹ Vgl. Bemerkungen 2017 des LRH, Nr. 24 und Bemerkungen 2018 des LRH, Nr. 22.

² Quelle: Rückstandsübersicht des Finanzministeriums - Besitz- und Verkehrssteuern - auf den Stichtag 29.12.2017, S0091.VI 3313 vom 02.01.2018; hier: echte Rückstände ohne ausgesetzte und gestundete Beträge.

2013 war z. B. noch 1,6 % des Kassensolls rückständig. Die Entwicklung der Rückstände bzw. des Verhältnisses zum Kassensoll ergibt sich auch aus der nachfolgenden Grafik:



Wie ersichtlich, ist die Rückstandsquote 2017 die niedrigste seit 2006. Am höchsten war sie 2008, damals betrug sie 1,9 % des Kassensolls. Der sinkende Trend der letzten Jahre ist erfreulich. Hauptgrund hierfür dürfte die gute Konjunktur und die damit verbundene Zahlungsfähigkeit der Steuerschuldner sein.

25.3 Wie werden Steuerschulden vollstreckt?

Die Vollstreckung richtet sich nach den §§ 249 bis 346 Abgabenordnung. Nähere Bestimmungen enthalten die vom Finanzministerium erstellte Vollstreckungskartei sowie bundesweit einheitlich die allgemeine Vollstreckungsanweisung¹ und die allgemeine Vollziehungsanweisung². Zudem sind gemäß § 251 Abs. 2 AO die Vorschriften der Insolvenzordnung zu beachten.

Werden Steuern nicht fristgerecht gezahlt, geht säumigen Steuerpflichtigen zunächst ein automatisiert erstelltes Mahnschreiben zu. Sofern diese die Steuern auch daraufhin nicht entrichten, werden den zuständigen Er-

¹ Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Durchführung der Vollstreckung nach der Abgabenordnung - Vollstreckungsanweisung (VollStrA) - vom 13.03.1980, BStBl I S. 112, zuletzt geändert durch Art. 1 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift vom 23.10.2017 (BStBl I S. 1374).

² Allgemeine Verwaltungsvorschrift für Vollziehungsbeamte der Finanzverwaltung - Vollziehungsanweisung (VollZA) - vom 29.04.1980 (BStBl I S. 194), zuletzt geändert durch Art. 2 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift vom 23.10.2017 (BStBl I S. 1374).

hebungsstellen Rückstandsanzeigen im VoSystem¹ ausgegeben, in 2017 rd. 455.000. Aufgrund dieser Rückstandsanzeigen entscheidet der zuständige Bearbeiter in der Erhebungsstelle nach pflichtgemäßem Ermessen, was zu veranlassen ist, um den rückständigen Betrag beizutreiben. Hierbei sollen in erster Linie solche Vollstreckungsmaßnahmen ergriffen werden, von denen nach den besonderen Umständen des Falles bei angemessener Berücksichtigung der Belange des Vollstreckungsschuldners am schnellsten und sichersten ein Erfolg zu erwarten ist. Die beabsichtigte Vollstreckungsmaßnahme muss dabei in angemessenem Verhältnis zu dem erstrebten Erfolg stehen und die Höhe der Forderung den mit ihr verbundenen Verwaltungsaufwand rechtfertigen.²

In 2017 wurden von den Bearbeitern der Erhebungsstellen folgende Maßnahmen ergriffen, um Steuerrückstände beizutreiben:

Maßnahmen der Erhebungsstellen 2017 bei Rückständen

Maßnahme	Anzahl 2017
Forderungspfändungen ausgebracht	40.793
Aufträge an Vollziehungsbeamten erteilt	16.419
Insolvenzverfahren mit Beteiligung des Finanzamtes eröffnet	1.420
Vollstreckungsaufschübe schriftlich gewährt	844
Sicherungshypothek eingetragen	457
Durchsuchungsbeschluss beantragt	183
Zwangsversteigerung beantragt	169
Eidesstattliche Versicherung angeordnet	25
Freiwillige Sicherheiten hereingenommen	10

Quelle: Vollstreckungsstatistik des Finanzministeriums zum Berichtsdatum 31.12.2017, S 0091 A - VI 339/ VI 3313.

Darüber hinaus gab es noch weitere Maßnahmen, z. B. Anregungen von Gewerbeuntersagungsverfahren bei den Gewerbeämtern. Weitaus überwiegend wurden jedoch wie ersichtlich Forderungen gepfändet: Zumeist wurden Pfändungs- und Einziehungsverfügungen für Bankkonten der Vollstreckungsschuldner erstellt.

Auf in Rückstandsanzeigen enthaltene Steuerrückstände konnten 2017 414 Mio. € eingenommen werden - insbesondere durch die o. g. Maßnahmen.

¹ Dialogisierte Automationsunterstützung für Vollstreckungsstellen zur Bearbeitung von Vollstreckungsfällen „VoSystem KONSENS“.

² Abschnitt 23 Abs. 2 VollstrA.

25.4 Was ergab sich aus den Einzelfällen?

Der LRH hat 90 Einzelfälle eingesehen und geprüft. Diese hat er anhand einer Zufallsauswahl bestimmt. Im Prüfungszeitpunkt waren in diesen Fällen insgesamt über 10 Mio. € rückständig. Die Erhebungsstellen haben in diesen Fällen diverse Maßnahmen ergriffen, um die Steuerrückstände beizutreiben. Insgesamt wurden 402 Maßnahmen ergriffen, durchschnittlich 4,5 pro Fall.

Doch 29 % der Fälle waren fehlerhaft bearbeitet und hätten deutlich besser bearbeitet werden müssen. Hier gilt es künftig, Fehler zu vermeiden. Insbesondere sollte immer auf Folgendes geachtet werden:

- Die Dokumentation muss vollständig und einheitlich sein.
- Sämtliche Recherchemöglichkeiten müssen genutzt und dokumentiert werden.
- Die wirtschaftlichen Verhältnisse des Vollstreckungsschuldners müssen umfassend aufgeklärt werden.
- Gewerbeuntersagungsverfahren sollten öfter angeregt werden.
- Vollstreckungsaufschübe dürfen nur gewährt werden, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen¹ erfüllt sind.
- Bearbeitungspausen müssen generell vermieden werden. Wiedervorlagen sind durchgängig zu überwachen.
- Ansprüche aus dem Steuerschuldverhältnis dürfen erst dann gemäß § 261 AO niedergeschlagen werden, wenn die wirtschaftlichen Verhältnisse vollständig geklärt sind.
- Es müssen ausreichend Vollziehungsbeamte vorhanden sein.

Ziel muss es sein, alle Einzelfälle sachgemäß zu bearbeiten. Durch Bearbeitungsfehler gehen dem Staat Mittel in Millionenhöhe verloren bzw. Forderungen gegen Steuerschuldner werden nicht rechtzeitig beigetrieben.

Das **Finanzministerium** hält einen Verlust in Millionenhöhe allein durch Bearbeitungsfehler für nicht nachvollziehbar.

Der **LRH** stellt fest: 2017 waren 163 Mio. € Steuern durch 11.329 unerledigte Vollstreckungsfälle rückständig. Von diesen Fällen hat der LRH anhand einer Zufallsauswahl 90 Fälle geprüft, die ein Rückstandsvolumen von 10 Mio. € beinhalten. 29 % der Fälle aus der Zufallsauswahl waren fehlerhaft bearbeitet. Damit entgehen dem Land jedes Jahr Steuern in Millionenhöhe. Denn: Es treten viele verschiedene Fehler auf, sei es bei der Sachverhaltsaufklärung, sei es bei der rechtlichen Würdigung des Sachverhaltes. Auch wird zuweilen nicht konsequent und zügig genug voll-

¹ § 258 AO.

streckt. Dies führt dann regelmäßig dazu, dass die Fälle lange Zeit immer neue Arbeit verursachen und vielfach unübersichtlich werden. Die Beitreibung von Steuerschulden hat schließlich dann die größte Aussicht auf Erfolg, wenn sie konsequent, zeitnah und zügig ausgeübt wird. Alle Bearbeitungsschritte, Recherchen, Ermessensentscheidungen etc. sind zudem zu dokumentieren. Billigkeitsmaßnahmen wie Vollstreckungsaufschübe dürfen nur gewährt werden, wenn die Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt sind.

Das **Finanzministerium** wird die Kritikpunkte des LRH zum Anlass nehmen, den Finanzämtern bei Fortbildungen und Dienstbesprechungen entsprechende Hinweise zu geben.