

Auszug aus

# Denkschrift 2012

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung  
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 20

Arbeitsweise der Veranlagungsstellen für  
natürliche Personen



**Baden-Württemberg**

RECHNUNGSHOF

## Einzelplan 12: Allgemeine Finanzverwaltung

### Arbeitsweise der Veranlagungsstellen für natürliche Personen (Kapitel 1201)

Die Bearbeitungsqualität bei den Einkommensteuerfällen hat sich im 10-Jahresvergleich (1996/2006) deutlich verbessert. Gleichwohl war es den Veranlagungsstellen auch 2006 noch nicht gelungen, das Berichtungspotenzial der Einkommensteuer im angestrebten Umfang von 83 Prozent abzuschöpfen. Das Veranlagungsverfahren sollte entsprechend den Empfehlungen des Rechnungshofs optimiert werden.

#### 1 Ausgangslage

Die Veranlagungsstellen für natürliche Personen sind ein Kernbereich der Finanzämter. Sie haben in einem jährlich wiederkehrenden Rhythmus unter anderem 2,3 Millionen Einkommensteuerfälle und 1,3 Millionen Arbeitnehmerfälle zu bearbeiten. Die Finanzkontrolle hatte in der Beratenden Äußerung vom März 2002<sup>1</sup> aufgezeigt, dass die Arbeitsqualität der Veranlagungsstellen nachhaltig verbessert werden muss. Dies insbesondere deshalb, weil bei der Veranlagung der Steuerfälle rund 40 Prozent der erzielbaren Mehrsteuern nicht erhoben wurden. In der Zwischenzeit hat die Steuerverwaltung eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, die Situation der Veranlagungsstellen zu verbessern. Ziel war, die Arbeitsabläufe zu optimieren und die IT-Unterstützung auszubauen.

Vor diesem Hintergrund hat die Finanzkontrolle 2010 die Situation der Veranlagungsstellen für natürliche Personen erneut landesweit untersucht. Dabei wurden drei Schwerpunkte gebildet:

- Es wurden 5.000 repräsentativ ausgewählte Steuerfälle des Veranlagungszeitraums 2006 materiell-rechtlich geprüft. Diese Vorgehensweise ermöglichte einen 10-Jahresvergleich mit den Ergebnissen aus der Beratenden Äußerung für den Veranlagungszeitraum 1996 (siehe Punkt 2.1).
- Darüber hinaus wurde untersucht, wie sich das im Veranlagungszeitraum 2007 schrittweise eingeführte Risikomanagementsystem auf die Arbeitsqualität der Veranlagungsstellen ausgewirkt hat. Dazu hat die Finanzkontrolle weitere 5.000 repräsentativ ausgewählte Steuerfälle des Veranlagungszeitraums 2008 materiell-rechtlich geprüft. Ergänzend wurde die Arbeitsweise der Veranlagungsstellen nach Einführung des Risikomanagementsystems analysiert (siehe Punkt 2.2).

---

<sup>1</sup> Beratende Äußerung zur Organisation und Arbeitsweise der Veranlagungsstellen bei den Finanzämtern vom März 2002, Landtagsdrucksache 13/853.

- Dritter Schwerpunkt war die Untersuchung von 700 repräsentativ ausgewählten Steuerfällen, bei denen das Risikomanagementsystem keine Hinweise ausgegeben hatte (siehe Punkt 2.3).

## 2 Prüfungsergebnisse

### 2.1 Veranlagungszeiträume 1996 und 2006, Bearbeitungsqualität im 10-Jahresvergleich

Die Ergebnisse für den Veranlagungszeitraum 2006 werden nachfolgend mit den entsprechenden Ergebnissen für 1996 aus der Beratenden Äußerung verglichen. Zunächst werden die Beanstandungen der Finanzkontrolle aufgeführt. Im Anschluss wird dargestellt, in welchem Umfang das Berichtungspotenzial der Steuerfälle von den Veranlagungsstellen realisiert wurde.

#### 2.1.1 Geprüfte und beanstandete Fälle

In Tabelle 1 sind die Zahl der geprüften Steuerfälle und die Beanstandungsquoten dargestellt. Dabei wurde nach Arbeitnehmer- und Einkommensteuerfällen unterschieden und den Ergebnissen für 2006 die entsprechenden Werte für 1996 gegenübergestellt.

Tabelle 1: Zahl der geprüften Steuerfälle und Beanstandungsquoten

	Zahl der geprüften Fälle und Beanstandungsquote			
	Veranlagungszeitraum 1996		Veranlagungszeitraum 2006	
	Geprüfte Fälle	Beanstandungsquote in Prozent	Geprüfte Fälle	Beanstandungsquote in Prozent
Arbeitnehmerfälle	2.388	7,96	1.492	11,46
Einkommensteuerfälle	3.907	23,52	3.500	16,67

Die Tabelle zeigt auf den ersten Blick stark gegenläufige Tendenzen: Bei den Arbeitnehmerfällen hat sich die Beanstandungsquote erheblich erhöht, bei den Einkommensteuerfällen hingegen deutlich verringert. Eine Analyse der Fehlerschwerpunkte ergab hierzu allerdings, dass die augenscheinlich gravierende Verschlechterung bei den Arbeitnehmerfällen nicht gegeben ist. Sie beruht nahezu ausschließlich auf Fehlern bei der Entfernungspauschale, die mithilfe eines Routenplaners aufgedeckt wurden. Ein solches Ermittlungswerkzeug stand der Finanzkontrolle 1996 nicht zur Verfügung. Um diesen Sondereffekt bereinigt, entspricht die Bearbeitungsqualität 2006 derjenigen von 1996.

## 2.1.2 Ausschöpfung des Berichtigungspotenzials

Das Berichtigungspotenzial hat zwei Komponenten. Dazu gehören zum einen die Ergebnisse der Abweichungen der Veranlagungsstellen von den Steuererklärungen (realisierte Beträge). Hinzu kommen die Ergebnisse aus den Beanstandungen der Finanzkontrolle (nicht realisierte Beträge).

Realisierte und nicht realisierte Beträge haben wir in zwei Formen dargestellt - als Volumen und als Saldo. Das Volumen wurde dabei jeweils durch die vorzeichenunabhängige Addition aller steuerlichen Auswirkungen ermittelt. Tabelle 2 stellt das Berichtigungspotenzial bei den Arbeitnehmerfällen, Tabelle 3 bei den Einkommensteuerfällen dar.

Tabelle 2: Berichtigungspotenzial bei Arbeitnehmerfällen

	Berichtigungspotenzial je Arbeitnehmerfall							
	Veranlagungszeitraum 1996				Veranlagungszeitraum 2006			
	Volumen		Saldo		Volumen		Saldo	
	In Euro	In Prozent	In Euro	In Prozent	In Euro	In Prozent	In Euro	In Prozent
Realisierte Beträge (Veranlagungsstellen)	59	82	48	84	95	81	71	81
Nicht realisierte Beträge (Feststellungen der Finanzkontrolle)	13	18	9	16	23	19	17	19
Gesamtes Berichtigungspotenzial	72	100	57	100	118	100	88	100

Tabelle 3: Berichtigungspotenzial bei Einkommensteuerfällen

	Berichtigungspotenzial je Einkommensteuerfall							
	Veranlagungszeitraum 1996				Veranlagungszeitraum 2006			
	Volumen		Saldo		Volumen		Saldo	
	In Euro	In Prozent	In Euro	In Prozent	In Euro	In Prozent	In Euro	In Prozent
Realisierte Beträge (Veranlagungsstellen)	219	60	166	58	238	70	175	75
Nicht realisierte Beträge (Feststellungen der Finanzkontrolle)	146	40	122	42	103	30	59	25
Gesamtes Berichtigungspotenzial	365	100	288	100	341	100	234	100

Das Berichtigungspotenzial bei den Arbeitnehmerfällen 2006 wurde damit zu 81 Prozent (Saldo) realisiert. Die tendenzielle Verschlechterung gegenüber 1996 erklärt sich wie bei der Beanstandungsquote durch den oben genannten Sondereffekt. Bei den Einkommensteuerfällen wurde das Berichtigungs-

potenzial 2006 deutlich besser ausgeschöpft als 1996. Eine Quote von 70 Prozent des Volumens und 75 Prozent des saldierten Betrages bedeuten für die Veranlagungsstellen im Veranlagungszeitraum 2006 einen großen Schritt in die richtige Richtung.

### **2.1.3 Landesweite Bedeutung der Ergebnisse**

Auf der Basis der Prüfungsergebnisse zum Veranlagungszeitraum 2006 sowie weiterer, mit der Steuerverwaltung abgestimmter Parameter, haben wir Kosten und Nutzen der Veranlagungsstellen für natürliche Personen ermittelt. Den Nutzen haben wir dabei auf die Mehrergebnisse der Veranlagungsstellen reduziert. Dabei verkennen wir nicht, dass es primäre Aufgabe der Veranlagungsstellen ist, eine gesetzmäßige und gleichmäßige Besteuerung der Bürger zu gewährleisten.

Hiernach stehen den Gesamtkosten von 243 Mio. Euro die von den Bediensteten der Veranlagungsstellen erzielten Mehrergebnisse von 494 Mio. Euro gegenüber. Die aus der Beratenden Äußerung abgeleiteten Vergleichswerte betragen 228 Mio. Euro (Kosten) und 424 Mio. Euro (Nutzen). Damit hat sich das Kosten-Nutzen-Verhältnis von rund 54 Prozent (1996) auf nahezu 49 Prozent (2006) - also um knapp 5 Prozentpunkte - verbessert.

Trotz verbesserter Arbeitsqualität und realisierter Mehrsteuern von 494 Mio. Euro darf Folgendes nicht unberücksichtigt bleiben: Es waren auch 2006 noch immer erhebliche Bearbeitungsmängel vorhanden - mit der Folge, dass 156 Mio. Euro nicht realisiert wurden.

### **2.1.4 Bewertung des 10-Jahresvergleichs**

Aus der Sicht der Finanzkontrolle ist positiv, dass die Bearbeitungsqualität bis zum Veranlagungszeitraum 2006 besser geworden ist. Dies dürfte nicht zuletzt darauf zurückzuführen sein, dass der Personalbestand der Veranlagungsstellen - wie in der Beratenden Äußerung empfohlen - nicht weiter reduziert wurde. Gleichwohl wurde auch 2006 noch nicht der in der Beratenden Äußerung für realistisch erachtete Ausschöpfungsgrad von 83 Prozent des Berichtungspotenzials erreicht.

## **2.2 Veranlagungszeitraum 2008 - Arbeitsweise nach Einführung eines Risikomanagementsystems**

Bei den Arbeitnehmer- und Einkommensteuerfällen 2008 setzten die Veranlagungsstellen landesweit ein Risikomanagementsystem ein. Zum Zeitpunkt unserer Fallauswahl waren rund 80 Prozent der Steuerfälle 2008 veranlagt. Aus dieser Grundgesamtheit haben wir die Prüffälle nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Die Ergebnisse sind daher nur für eine Grundgesamtheit von 80 Prozent der Steuerfälle 2008 repräsentativ. Sie zeigen gleichwohl deutliche Tendenzen auf, wie sich der Einsatz des Risikomanagementsystems auf die Bearbeitungsqualität der Steuerfälle des Veranlagungszeitraums 2008 und auf die Arbeitsweise der Veranlagungsstellen ausgewirkt hat.

### **2.2.1 Bearbeitungsqualität**

Von den insgesamt untersuchten 5.000 Steuerfällen des Veranlagungszeitraums 2008 hat die Finanzkontrolle 15 Prozent der Arbeitnehmerfälle und 19 Prozent der Einkommensteuerfälle beanstandet. Gegenüber 2006 stieg die Beanstandungsquote bei den Arbeitnehmerfällen um 4 Prozent und bei den Einkommensteuerfällen um 2 Prozent an. Die nicht realisierten Beträge je geprüftem Fall weisen bei Arbeitnehmer- und Einkommensteuerfällen unterschiedliche Tendenzen auf: Während bei den Einkommensteuerfällen Volumen und Saldo gegenüber 2006 abnahmen (-2 Euro und -9 Euro), war bei den Arbeitnehmerfällen jeweils eine Zunahme festzustellen (+10 Euro und +5 Euro).

### **2.2.2 Wirkungsweise und Bedeutung der Prüfhinweise**

Ab dem Veranlagungszeitraum 2008 haben die Bediensteten der Veranlagungsstellen regelmäßig nur noch zu prüfen, was ihnen durch Prüfhinweise vorgegeben wird. Solche Hinweise werden vom Risikomanagementsystem, aber auch von den diesem vorgeschalteten Programmen erzeugt. Der Zahl und der Qualität der Prüfhinweise kommt damit ab dem Veranlagungszeitraum 2008 herausragende Bedeutung zu.

Gleichwohl ist es der Finanzverwaltung derzeit nicht möglich, automationsunterstützt zu prüfen, wie sich die einzelnen Prüfhinweise auf die Fallbearbeitung durch die Veranlagungsstellen auswirken. Dies hat folgende Gründe:

Hinweise aus den Programmen, die dem Risikomanagementsystem vorgeschaltet sind, werden im IT-System nicht gespeichert. Gleiches gilt für Hinweise des Risikomanagementsystems, wenn diese Hinweise infolge einer Änderung der betroffenen Eingabekennzahl bei der Veranlagung als „durch Fallbearbeitung erledigt“ eingeordnet werden. Das Ergebnis der Abweichungen, die die Veranlagungsstellen vornehmen, wird nur als Gesamtwert je Veranlagung gespeichert. Eine Zuordnung zu einzelnen Abweichungen und Prüfhinweisen ist damit nicht möglich.

Bei der Aktenprüfung hat die Finanzkontrolle alle Prüfhinweise festgehalten, sofern diese einen materiell-rechtlichen Prüfauftrag für die Bediensteten enthielten. Daneben wurde erhoben, ob die Abweichungen der Veranlagungsstellen auf Prüfhinweise zurückzuführen waren. Die Auswertung ergab, dass bei den Arbeitnehmerfällen lediglich 36 Prozent und bei den Einkommensteuerfällen lediglich 51 Prozent der Prüfhinweise im IT-System gespeichert waren.

### **2.2.3 Bewertung Veranlagungszeitraum 2008**

Die Bearbeitungsqualität 2008 hat sich gegenüber 2006 verschlechtert. Ob es sich dabei um eine Trendwende handelt, kann noch nicht gesagt werden. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass die schwierigsten und damit fehleranfälligsten Steuerfälle vermehrt erst zum Ende einer Veranlagungskampagne bearbeitet werden. Sie sind in der Stichprobe 2008 daher

nicht hinreichend enthalten.<sup>2</sup> Somit ist davon auszugehen, dass die Fehlerquote noch höher ist.

Bei den Einkommensteuerfällen ist lediglich die Hälfte aller Prüfhinweise mit materiell-rechtlichem Charakter im System gespeichert. Der Anteil der gespeicherten Hinweise bei den Arbeitnehmerfällen fällt mit 36 Prozent noch deutlich geringer aus. Dies ist völlig ungenügend, bedeutet es doch, dass der Risikogehalt der Steuerfälle nicht hinreichend abgebildet und damit auch nicht messbar ist.

## **2.3 Fälle ohne Hinweise aus dem Risikomanagementsystem**

Mit dem Risikomanagementsystem verfolgt die Steuerverwaltung das Ziel, den Arbeitseinsatz am Risikogehalt der Arbeitnehmer- und Einkommensteuerfälle auszurichten. Idealerweise sollen Steuerfälle, die vom Risikomanagementsystem als risikolos eingestuft werden, vollständig maschinell veranlagt werden. Die gewonnene Zeit soll bei risikobehafteten Fällen eingesetzt und dadurch eine bessere Bearbeitungsqualität erreicht werden. Die Finanzkontrolle hat festgestellt, dass bei Fällen ohne Hinweise aus dem Risikomanagementsystem zwei Arten zu unterscheiden sind.

### **2.3.1 CLAUDIA<sup>3</sup>-Autofälle**

Sogenannte CLAUDIA-Autofälle haben sowohl das Risikomanagementsystem als auch das vorgeschaltete Programm CLAUDIA ohne materiell-rechtlichen Prüfhinweis durchlaufen. Obwohl es sich beim Anteil dieser Fälle um eine wichtige Kennzahl handelt, sieht das IT-System keine entsprechende Auswertungsmöglichkeit vor. Der Anteil der CLAUDIA-Autofälle war der Steuerverwaltung daher nicht bekannt. Nach unseren Erhebungen beträgt der Anteil dieser vollautomatisch veranlagten Fälle an allen Arbeitnehmer- und Einkommensteuerfällen 2008 lediglich 2 Prozent. Damit findet insoweit nahezu keine Arbeitsentlastung statt.

---

<sup>2</sup> Zum Zeitpunkt unserer Fallauswahl waren 80 Prozent der Steuerfälle 2008 veranlagt.

<sup>3</sup> **C**learing von Steuererklärungsdaten, **a**utomatisiert und **d**ialogunterstützt.

### **2.3.2 Risikomanagementsystem-Autofälle**

Der Steuerverwaltung bekannt und regelmäßig in Statistiken ausgewiesen ist die „Quote der Fälle, die das Risikomanagementsystem ohne Prüfhinweis durchlaufen haben“. CLAUDIA-Autofälle sind hierin nicht enthalten. Nach den uns zum 31.03.2010 überlassenen Daten des Veranlagungszeitraums 2008 haben 5 Prozent der Einkommensteuerfälle und 23 Prozent der Arbeitnehmerfälle das Risikomanagementsystem ohne Prüfhinweis durchlaufen. Um einschätzen zu können, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang die Veranlagungsstellen durch diese sogenannten Risikomanagementsystem-Autofälle (RMS-Autofälle) entlastet werden, hat die Finanzkontrolle 700 solcher Fälle nach dem Zufallsprinzip ausgewählt und analysiert. Im Zentrum stand dabei die Frage, wie „automatisch“ die RMS-Autofälle tatsächlich veranlagt wurden.

Das Ergebnis ist ernüchternd: Demnach haben die Bediensteten bei 90 Prozent aller RMS-Autofälle materiell-rechtliche Vorarbeiten geleistet. Bei den Einkommensteuerfällen waren 80 Prozent der materiell-rechtlichen Vorarbeiten durch Prüfhinweise veranlasst, insbesondere solche aus dem Programm CLAUDIA. Bei den Arbeitnehmerveranlagungen betrug der entsprechende Anteil 83 Prozent. Der übrige Teil der materiell-rechtlichen Vorarbeiten bestand überwiegend darin, offensichtliche Fehler bereits vor dem Einsatz des Risikomanagementsystems zu bereinigen. Dadurch wurden - den Arbeitsablauf unterbrechende - Prüfhinweise aus dem Risikomanagementsystem vermieden.

### **2.3.3 Bewertung**

Die Finanzkontrolle geht davon aus, dass die Veranlagungsstellen durch CLAUDIA- und RMS-Autofälle bislang in keinem nennenswerten Umfang entlastet wurden. Im Übrigen muss hinsichtlich der möglichen Entlastung durch Autofälle berücksichtigt werden, dass es sich dabei derzeit um einfachste Steuerfälle handelt. Deren Veranlagung würde auch bei herkömmlicher personeller Gesamtfallbearbeitung nur wenig Zeit kosten. Mit anderen Worten: Bei einfachsten Steuerfällen können sich überhaupt keine größeren Entlastungseffekte ergeben, weil solche Fälle auch bei der Veranlagung im früheren Verfahren keine größere Belastung darstellten.

## **3 Empfehlungen**

### **3.1 Bearbeitungsqualität weiter verbessern**

Der Rechnungshof verkennt nicht die seit Jahren schwierigen Rahmenbedingungen der Veranlagungsstellen, die von hoher Arbeitsbelastung und stetigem Veränderungsdruck geprägt sind. Ursächlich hierfür sind - auch aus Sicht der Bediensteten - die Kurzlebigkeit und Verkomplizierung des Steuerrechts sowie die zahllosen Änderungen in den DV-Verfahren.

Eine Vereinfachung des Steuerrechts ist auch nach Auffassung des Rechnungshofs dringend geboten. Die für die jährliche Veranlagung wichtigen

Rechtsgrundlagen wurden allein zwischen 2006 und 2010 durch insgesamt 102 Gesetze geändert.<sup>4</sup> Die ungebrochene Änderungsflut hat das Steuerrecht komplizierter statt einfacher gemacht.

Trotz dieser Rahmenbedingungen sollte die Steuerverwaltung bemüht sein, den Anteil der nicht realisierten Steuern von 156 Mio. Euro weiter zu reduzieren. Dazu sollte das Veranlagungsverfahren entsprechend den nachfolgenden Empfehlungen weiter optimiert werden. Zudem sollten die Bediensteten auf die Fehlerschwerpunkte hingewiesen werden, die die Finanzkontrolle in zwei Prüfungsmitteilungen dem Ministerium für Finanzen und Wirtschaft aufgezeigt hat. Dies gilt umso mehr, als sich die Bearbeitungsqualität 2008 gegenüber 2006 verschlechtert hat.

### **3.2 Prüfhinweise vollständig speichern**

Künftig sollten alle Prüfhinweise mit materiell-rechtlichen Prüfaufträgen vollständig gespeichert werden. Dabei sollte auch der Erfolg der Hinweise - also die Auswirkung der Prüfaufträge auf die Bemessungsgrundlage oder die Steuer - gespeichert werden. Nur so kann der Erfolg der Prüfhinweise evaluiert und das Hinweissystem permanent optimiert werden.

### **3.3 Personal risikoorientiert einsetzen**

Der Personaleinsatz im Land orientiert sich bisher ausschließlich an der Zahl der von den einzelnen Finanzämtern zu bearbeitenden Steuerfälle. Dies unterstellt, dass sich der Risikogehalt der Fälle gleichermaßen über alle Finanzämter verteilt. Auf der Basis langjähriger Prüfungserkenntnisse hält die Finanzkontrolle das für ausgeschlossen.

Sobald die Prüfhinweise vollständig gespeichert werden, wird der Risikogehalt der Steuerfälle landesweit messbar. Dadurch kann der Personaleinsatz im Land optimiert werden. Zu diesem Zweck sollte das Personal künftig nicht mehr nach der Zahl der Steuerfälle, sondern nach deren Risikogehalt auf die Finanzämter verteilt werden. Sollte dies aus organisatorischen Gründen nicht immer möglich sein, könnte zum Ausgleich auch die Bearbeitung von Steuerfällen verlagert werden. Mit anderen Worten: Entweder folgt das Personal dem Risiko oder das Risiko dem Personal.

### **3.4 Arbeitsentlastung durch „Autofälle“ messbar machen**

Die im Führungsinformationssystem der Steuerverwaltung regelmäßig dargestellte Kennzahl „Quote der Fälle, die vom RMS automatisch gezeichnet und freigegeben werden“ (RMS-Autofälle) suggeriert eine Arbeitsentlastung, die in der Praxis nicht in diesem Umfang eintritt. Es wäre aus der Sicht der Finanzkontrolle falsch, diese Quote für Personalbedarfsberechnungen zugrunde zu legen.

---

<sup>4</sup> Siehe Bericht des Bundesrechnungshofs nach § 99 Bundeshaushaltsordnung über den Vollzug der Steuergesetze vom 17.01.2012.

Die Zahl der CLAUDIA-Autofälle war der Steuerverwaltung wohl mangels einer entsprechenden Kennzahl bisher nicht bekannt. Um die Entwicklung der Fallzahlen verfolgen zu können, ist eine Auswertungsmöglichkeit zu schaffen.

#### **4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft stimmt mit den Empfehlungen des Rechnungshofs überein. Es beabsichtigt entsprechend vorzugehen, weist jedoch darauf hin, dass hierzu umfangreiche Anpassungen im neuen IT-System KONSENS erforderlich seien. Das Ministerium habe bereits entsprechende Forderungen in das Projekt eingebracht. Im Übrigen teile es auch die Auffassung des Rechnungshofs, wonach die „Quote der Fälle, die vom Risikomanagementsystem automatisch gezeichnet und freigegeben werden“, Personalbedarfsberechnungen nicht zugrunde gelegt werden kann.