

Einzelplan 12: Allgemeine Finanzverwaltung

Kapitel 1201 Steuern

Fehlerhafte Verlustfeststellungen

18

Im DV-gestützten Verfahren zur Feststellung von verbleibenden Verlustabzügen waren gravierende Fehler aufgetreten. 203 Stichproben bei nur sieben Finanzämtern ergaben zu hohe Verlustabzüge von mehr als 14,6 Mio. DM.

1 Ausgangslage

Nach § 10d EStG sind Verluste, die bei der Ermittlung des Gesamtbetrags der Einkünfte eines Jahres nicht ausgeglichen werden, bis zu einem Betrag von insgesamt 10 Mio. DM wie Sonderausgaben vom Gesamtbetrag der Einkünfte des zweiten dem Veranlagungszeitraum (VZ) vorausgegangenen VZ abzuziehen; soweit ein Abzug danach nicht möglich ist, sind sie wie Sonderausgaben vom Gesamtbetrag der Einkünfte des ersten dem VZ vorausgegangenen VZ abzuziehen. Die auch insoweit nicht ausgeglichenen Verluste stehen für einen Verlustvortrag zur Verfügung; das bedeutet, sie können in den folgenden Jahren wie Sonderausgaben vom Gesamtbetrag der Einkünfte abgezogen werden.

Die Regelungen des Verlustabzugs gelten außer für den Bereich der Einkommensteuer auch für die Körperschaftsteuer (§ 8 Abs. 1 KStG). Sinn und Zweck des Verlustabzugs ist es, steuerliche Nachteile auszugleichen, die sich daraus ergeben können, daß die Steuer jährlich mit Ablauf des Kalenderjahres entsteht (Abschnittsbesteuerung).

Ab dem Veranlagungszeitraum 1990 werden verbleibende Verlustabzüge in einem förmlichen Verfahren gesondert festgestellt (§ 10d Abs. 3 EStG). Seit 1992 wird die Verlustfeststellung DV-gestützt durchgeführt.

2 Feststellungen

Anlässlich einer stichprobenweisen Prüfung der bedeutenden Steuerfälle haben die StRPÄ in den Jahren 1996 und 1997 festgestellt, daß sich bei der DV-gestützten Anwendung des § 10d EStG vermehrt Fehler ergeben haben, die sich auf die Höhe des verbleibenden Verlustabzugs, teilweise aber auch bereits auf Steuerfestsetzungen gravierend ausgewirkt hatten.

Die beiden nachfolgenden Beispielfälle verdeutlichen die von den StRPÄ regelmäßig festgestellten Fehler:

2.1 Bei der Einkommensteuerveranlagung eines Ehepaares ergab sich für den Veranlagungszeitraum 1993 ein negativer Gesamtbetrag der Einkünfte, der "anteilig" in Höhe von 38 107 DM auf den Ehemann und in Höhe von 98 165 DM auf die Ehefrau entfiel. Die gesamten Daten, die Grundlage für die DV-gestützte Steuerfestsetzung sind, werden im sog. Festsetzungsspeicher abgelegt.

Bei der Dateneingabe für die im gesonderten förmlichen Verfahren durchzuführende Verlustfeststellung nahm der Bearbeiter keine Aufteilung der Verluste auf die Ehegatten vor, sondern rechnete den Gesamtbetrag von 136 272 DM allein dem Ehemann zu. Dies bewirkte, daß der "fehlende" Wert des anderen Ehegatten programmgesteuert aus dem Festsetzungsspeicher ergänzt wurde. Dem Ehemann wurde daher - zu Unrecht - der Gesamtbetrag von 136 272 DM und der Ehefrau der richtigerweise auf sie entfallende Anteil von 98 165 DM zugerechnet. Im Ergebnis berücksichtigte das Finanzamt damit Verluste in Höhe von 98 165 DM doppelt.

2.2 In einem anderen Steuerfall von Ehegatten ergab sich für den Veranlagungszeitraum 1993 ein negativer Gesamtbetrag der Einkünfte in Höhe von 656 698 DM. Dieser war allein der Ehefrau zuzurechnen. Die Steuerdaten wurden zutreffend im Festsetzungsspeicher abgelegt.

Bei der anschließenden Durchführung des förmlichen Verlustfeststellungsverfahrens ordnete der Bearbeiter den Negativbetrag fälschlicherweise dem Ehemann zu. Dies hatte zur Folge, daß der bei der verlustverursachenden Ehefrau "fehlende" Betrag maschinell aus dem Festsetzungsspeicher zugesteuert wurde. Das Finanzamt berücksichtigte somit Verluste in Höhe von 656 698 DM doppelt.

2.3 Neben den beiden Hauptfehlerquellen dieses Musters führten weitere Varianten zu unzutreffenden Verlustfeststellungen. Ursache war vornehmlich, daß die Bearbeiter wegen der formellen Bindungswirkung eine zwingend erforderliche Änderung der Verlustfeststellung des Vorjahres nicht durchgeführt hatten und somit das DV-Programm automatisch auf die im Speicher abgelegten ursprünglich festgestellten Verluste zurückgegriffen hat. So wurde z.B. bei einer Änderung des Verlustes im Entstehungsjahr 1993 von bisher 197 188 DM auf 21 698 DM versäumt, auch die förmliche Verlustfeststellung zu ändern. Dies hatte zur Folge, daß bei der Verlustfeststellung des Folgejahres programmgesteuert noch der bisherige, nicht mehr zutreffende Verlustabzugsbetrag von 197 188 DM übernommen wurde. Dem Steuerpflichtigen standen dadurch zu Unrecht Verluste von 175 490 DM zu einer späteren Verrechnung mit positiven Einkünften zur Verfügung.

Bei einer anderen Variante hatte das Finanzamt die förmliche Feststellung für das Verlustentstehungsjahr zwar zutreffend von 322 834 DM auf 269 922 DM geändert, gleichzeitig aber noch eine Verlustfeststellung für das Folgejahr durchgeführt. Wegen der Zeitgleichheit der Rechenvorgänge für das Verlustentstehungsjahr und das Folgejahr hätte das DV-Programm nur dann den geänderten Betrag auch für das Folgejahr berücksichtigt, wenn dieser gleichzeitig manuell eingegeben worden wäre. Da eine entsprechende manuelle Dateneingabe aber unterblieb, wurde bei der Verlustfeststellung für das Folgejahr programmgesteuert auf die bisherige Verlustfeststellung (vor Änderung) zurückgegriffen. Demzufolge blieb der Änderungsbetrag für das Verlustentstehungsjahr in der Feststellung für das Folgejahr unberücksichtigt, und dem Steuerpflichtigen standen zu Unrecht Verluste von 52 912 DM zur späteren Verrechnung mit positiven Einkünften zur Verfügung.

3 Ergebnis der Feststellungen

Um die Breitenwirkung dieser Fehler richtig einschätzen zu können, beauftragte der RH zwei StRPÄ mit der Durchführung von Sondererhebungen bei sieben Finanzämtern.

Von den dort stichprobenweise eingesehenen 203 Ehegattenfällen waren 136 (= 67 %) fehlerhaft. Allein in diesen Fällen beliefen sich die zu hoch festgestellten Verlustabzüge auf mehr als 14,6 Mio. DM.

Ursächlich dafür waren in erster Linie die oben dargestellten Mängel in der Handhabung des DV-Verfahrens. Da die Fehler nicht durch maschinelle Plausibilitätsprüfungen aufgezeigt wurden, hat der RH die Einführung solcher Prüfungen in das DV-Programm sowie die programmgesteuerte Ausgabe von Hinweismitteilungen an die Bearbeiter angeregt.

Der zutreffenden Feststellung der Verlustabzüge kommt nicht zuletzt deshalb große Bedeutung zu, weil diese Feststellung förmlich bindend ist und die Verluste - soweit kein Rücktrag stattgefunden hat - in den folgenden Jahren zeitlich unbegrenzt und in voller Höhe abgezogen werden können.

4 Maßnahmen der Finanzverwaltung

Das FM sah im Hinblick auf Art und Umfang der aufgezeigten Fehler dringenden Handlungsbedarf und wies die Finanzämter an, an Hand von besonders erstellten Falllisten alle bisher gerechneten Fälle zu überprüfen und ggf. zu korrigieren. Die Arbeitsanleitungen für die Steuerverwaltung wurden entsprechend ergänzt und die Problematik im Rahmen von Dienstbesprechungen mit den Finanzämtern erörtert. Inzwischen wurden auch die vom RH vorgeschlagenen programmgesteuerten Plausibilitätsprüfungen im Land Baden-Württemberg eingeführt.

Auf Grund der bundesweiten Bedeutung und der erheblichen fiskalischen Auswirkung der aufgezeigten Fehlerquellen hat der Bundesrechnungshof den Bundesminister der Finanzen über die Ergebnisse der Prüfung unterrichtet und empfohlen, die Vorschläge des RH Baden-Württemberg bundesweit umzusetzen.

Eine Bundesarbeitsgruppe der Steuerverwaltung hat inzwischen hinsichtlich der Hauptfehlerquellen die bundesweite Einführung von programmgesteuerten Plausibilitätsprüfungen sowie die Ausgabe von Abbruch- und Prüfhinweisen befürwortet. Zur Aufdeckung spezieller Fehlerquellen sind weitere programmgesteuerte Plausibilitätsprüfungen beabsichtigt, die zunächst in Baden-Württemberg erprobt werden sollen.