

Die Steuerfahndung ist organisatorisch und personell nur unzureichend in der Lage, ihre Aufgabe zu erfüllen. Angesichts gestiegener Fallzahlen und der zunehmenden Komplexität der Fälle droht das Legalitätsprinzip vom Kapazitätsprinzip überlagert zu werden. Die Steuerfahndung hinkt der Entwicklung der DV-Technik in Ausstattung und Anwendung hinterher.

1 Vorbemerkung

Die Finanzbehörden haben die Steuern nach Maßgabe der Gesetze gleichmäßig festzusetzen und insbesondere auch sicherzustellen, daß Steuern nicht verkürzt werden. Die Verkürzung von Steuern kann als Steuerstraftat oder Steuerordnungswidrigkeit zu werten sein.

Im Steuerstrafverfahren führt an Stelle der Staatsanwaltschaft grundsätzlich die Finanzbehörde das Ermittlungsverfahren in eigener Verantwortung. Sie ist verpflichtet, wegen der von ihr verfolgbaren Straftaten einzuschreiten, sofern zureichende tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen (Legalitätsprinzip).

Sie kann das Verfahren von sich aus an die Staatsanwaltschaft abgeben; diese kann das Verfahren auch jederzeit an sich ziehen.

Die Dienststellen der Steuerfahndung (Steufa) haben in Steuerstrafverfahren dieselben Rechte und Pflichten wie die Behörden des Polizeidienstes nach den Vorschriften der Strafprozeßordnung (Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft); die Steufa ist primär "Steuerkriminalpolizei".

Aufgabe der Steufa ist

- die Erforschung von Steuerstraftaten und -ordnungswidrigkeiten,
- die Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen in den vorstehenden Fällen sowie
- die Aufdeckung und Ermittlung unbekannter Steuerfälle (Steueraufsicht).

Da Steuerstraftaten und -ordnungswidrigkeiten die Verletzung von Steuerrecht voraussetzen, ist der Steufa auch die Ermittlung der einschlägigen Besteuerungsgrundlagen übertragen worden.

Sie besitzt somit eine Doppelfunktion, da sie Aufgaben sowohl im Besteuerungs- als auch im Strafverfahren wahrnimmt.

2 Prüfungsanlaß

Die Öffentlichkeit ist in jüngerer Zeit durch häufige Medienberichte über Fälle von Steuerhinterziehung auf die Steufa aufmerksam gemacht worden. Größeren Raum nahmen dabei - neben prominenten Einzelfällen - die sog. Bankenfälle ein. Damit werden die inzwischen zahlreichen Durchsuchungs- und Beschlagnahmeaktionen bei Banken umschrieben, die den Transfer von bislang dem Fiskus unbekanntem Kapitalvermögen in das Ausland aufdecken sollen. Bekannt wurden auch Betrügereien im Bereich der illegalen Beschäftigung und gravierende Fälle von Vorsteuererschleichung im EG-Binnenmarkt mit den dadurch eingetretenen Wettbewerbsverzerrungen.

In diesem Zusammenhang wird zuweilen auch von seiten der Verwaltung befürchtet, daß der wachsenden Steuerkriminalität mit der derzeitigen Personalausstattung der Steufa nicht ausreichend entgegengetreten werden könne. Entsprechende Defizite hat bereits im Jahr 1994 die Bund-/Länder-Arbeitsgruppe "Personalbemessung" für die Steufa festgestellt.

3 Organisation der Steuerfahndungs-Stellen

3.1 Zahl der Steuerfahndungs-Stellen

In Baden-Württemberg sind Steufa-Stellen bei elf Finanzämtern eingerichtet worden:

OFD Freiburg	OFD Karlsruhe	OFD Stuttgart
Freiburg-Land Konstanz Rottweil	Karlsruhe-Durlach Mannheim-Neckarstadt Pforzheim	Heilbronn Reutlingen Schwäbisch-Gmünd Stuttgart II Ulm (mit Außenstelle Ravensburg)

Für bestimmte Prüfungsschwerpunkte sind Sonderarbeitsgruppen mit zentralen Zuständigkeiten eingerichtet worden, z.B.

- illegale Beschäftigung (bei den Finanzämtern Freiburg-Land und Stuttgart II);
- Arbeitnehmerüberlassung (beim Finanzamt Freiburg-Land).

3.2 Aufbau der Steuerfahndungs-Stellen

Die Steufa-Stellen bestehen aus einem oder mehreren Sachgebieten. Diese werden mit einer Ausnahme von Beamten des höheren Dienstes geleitet, denen Steuerfahnder (Fahnder) und Fahndungshelfer unterstehen. Zur Abwicklung der verwaltungsmäßigen Arbeiten ist jeweils eine Geschäftsstelle eingerichtet, die mit Mitarbeitern des mittleren Dienstes oder Verwaltungsangestellten besetzt ist.

4 Aktuelle Situation

4.1 Personalausstattung

Am 31.12.1997 war der Stand wie folgt:

- 17,5 Sachgebietsleiter (davon einer gehobener Dienst),
- 212 mit Fahndern besetzte Stellen einschließlich Freistellungen, Abordnungen, Erziehungsurlaub,
- 199,25 tatsächlich zur Verfügung stehende Fahnder (gehobener Dienst),
- 24 Fahndungshelfer (mittlerer Dienst) und
- 13,1 Kanzleikräfte (mittlerer Dienst/Verwaltungsangestellte).

Im Jahr 1998 kamen bisher 16 mit Fahndern besetzte Stellen sowie 6 Fahndungshelfer hinzu.

Die Zahl der vorhandenen Fahnder hat sich, wie in Übersicht 1 dargestellt, entwickelt:

Übersicht 1

Jahr	Zahl der am Jahresende vorhandenen Fahnder
1990	126,00
1991	127,00
1992	132,00
1993	149,75
1994	150,00
1995	164,50
1996	173,50
1997	199,25

Die Zahl der Fahnder war bis 1991 nahezu konstant. Ab 1992 erfolgte eine deutliche personelle Aufstockung der Steufa-Stellen. Die langen Einarbeitungszeiten lassen Ausweitungen der Fahndungskapazität erst mit zeitlicher Verzögerung wirksam werden.

Das Verhältnis von Sachgebietsleiter zu Fahndern (Leitungsspanne) reicht von 1 : 9 bis zu 1 : 17; im Durchschnitt 1 : 11,4. Den Sachgebieten standen - mit einer Ausnahme - jeweils ein oder zwei Fahndungshelfer zur Verfügung.

In anderen, vergleichbaren Bundesländern ist die Personalausstattung der Steufern Stellen besser, wie Übersicht 2 aufzeigt. Die Leitungsspanne ist teilweise erheblich geringer.

Übersicht 2

Bundesland	Einwohnerzahl	Zahl der vorhandenen Fahnder 31.12.1997
Hessen	5 837 000	181
Baden-Württemberg	10 002 000	199
Bayern	11 596 000	269
Nordrhein-Westfalen	17 510 000	577

4.2 Maßstäbe für die Personalbemessung

Herkömmliche Maßstäbe für die Berechnung des Personalbedarfs (z.B. Zahl der Betriebe, Zahl bestimmter Grundkennbuchstaben) sind wegen der besonderen Aufgabenstellung auf die Steufern nicht anwendbar. In der Finanzverwaltung des Landes hat man sich deshalb damit geholfen, den fachlichen Bedarf an Fahndern auf etwa 15 % der erforderlichen Betriebsprüfer festzulegen, was rd. 260 Fahndern entspricht.

Mit Grundlagen für die Personalbemessung und Verteilung im Bereich der Steufern hat sich eine Bund-/Länder-Arbeitsgruppe "Personalbemessung" befaßt. In ihrem Abschlußbericht vom 31.05.1994 hat sie auf Grund ihrer Erfahrungswerte zunächst eine Erhöhung des bundesweiten Bestands der vorhandenen Fahnder um 15 % vorgeschlagen. Hiernach entfielen auf Baden-Württemberg rd. 307 Fahnder.

4.3 Organisation des Innendienstes

4.3.1 Geschäftsstelle

Die Verwaltungsarbeiten, hauptsächlich die Listen- und Karteiführung, Schreibarbeiten, Registratur, Wiedervorlage und Statistik werden von den Steufern-Geschäftsstellen erledigt. Die Geschäftsstellen sind "Dreh- und Angelpunkt" der Steufern-Stellen; die Tätigkeit

erfordert die genaue Kenntnis der Arbeitsabläufe. Mit wenigen Ausnahmen hatten die eingesetzten Mitarbeiter die hierfür notwendige Qualifikation.

4.3.2 Erfassung der Eingänge

Die Arbeitsabläufe in den Geschäftsstellen sind nicht einheitlich. Nur eine OFD hat bisher die Führung von Eingangsbüchern angeordnet, in denen sämtliche neuen Vorgänge (Anzeigen, Amtshilfeersuchen, Prüfungsersuchen) einzutragen sind. Daran haben sich jedoch nicht alle betroffenen Stellen gehalten. In den Steufa-Stellen der anderen Oberfinanzdirektionen sind die Neuzugänge z.T. überhaupt nicht, nur teilweise oder jeder Posteingang (auch aus laufender Korrespondenz) eingetragen worden. Aus diesem Grund sind genaue Zahlen über den Umfang der anfallenden Arbeiten nicht vorhanden.

4.3.3 Automationsunterstützung der Geschäftsstellen

Für die Geschäftsstellen gibt es bislang keine "offizielle" Automationsunterstützung, sieht man vom Einsatz eines veralteten Schreibprogramms ab. Einzelne Dienststellen setzen allerdings, der Not gehorchend, Standard-Softwareprogramme ein, mit denen sie Dateien selbst generiert haben. Es hat sich eine "Schatten-DV" entwickelt, mit deren Hilfe die Fallüberwachung und die Erstellung von Statistiken erleichtert werden soll. Sie erbringt nur bedingt Entlastungseffekte. Das bisherige System von (manuell geführten) Karteien und Listen mit teilweise identischen Daten verursacht Redundanzen und eine umständliche Fallverwaltung und -überwachung.

4.3.4 Einsatz von Fahndern für Kanzleiarbeiten

Teilweise sind Fahnder in nicht unerheblichem Umfang mit Verwaltungsarbeiten, wie Führung des Eingangsbuchs, der Anlegung von Karteikarten und im DV-Bereich mit der Eingabe von Daten und deren Auswertung befaßt.

4.3.5 Entscheidung über die Art der Bearbeitung von Eingängen

Die Bearbeitung der Eingänge ist in den einzelnen Stellen unterschiedlich geregelt. Die Entscheidung, ob ein Vorgang als Kontrollmaterial zu den Steuerakten gegeben wird, ob Vorermittlungen anzustellen sind oder ein Fahndungsauftrag an einen Prüfer zu erteilen ist, entscheidet regelmäßig der Sachgebietsleiter. Die dazu erforderlichen Vorermittlungen werden von den Fahndern oder den Fahndungshelfern meist im Innendienst durch Akteneinsicht oder Datenabfrage durchgeführt.

Nach dem vom RH gewonnenen Eindruck, den die Bediensteten landesweit bestätigten, wird bei allen Stellen je nach Kapazität (Arbeitslage) ein mehr oder weniger grobes Raster für die Entscheidung, ob ein Fall von der Steufa aufgegriffen oder lediglich als Kontrollmaterial weitergeleitet werden soll, angewendet. Es werden aber auch an sich prüfungsbedürftige Fälle in der Hoffnung zurückgehalten, sie einem Fahnder zuteilen zu können, wenn es die Arbeitslage zulassen sollte. Oft "laufen" diese Fälle jedoch in die Verjährung.

4.3.6 Fahndungshelfer

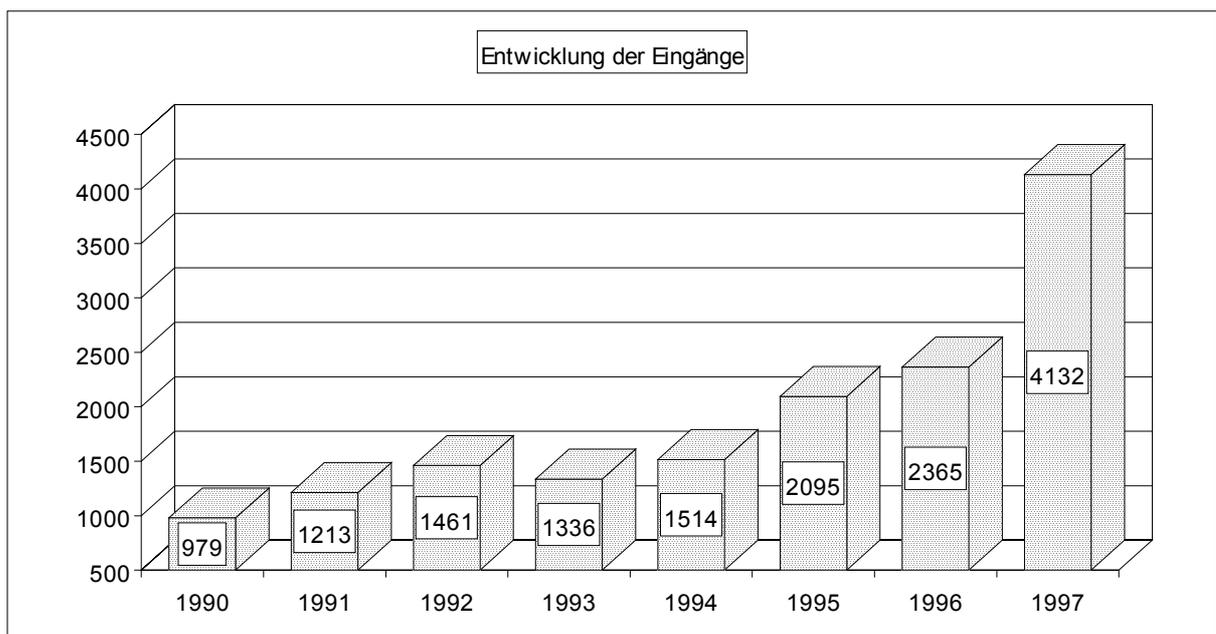
Der Einsatz der Fahndungshelfer hat sich nach Auffassung des RH gut bewährt; er führte zu einer spürbaren Entlastung der Fahnder von einfacheren Ermittlungs- und Prüfungstätigkeiten. Qualifizierten Fahndungshelfern konnten zuweilen kleinere Prüfungsfälle zur Bearbeitung übertragen werden, die sie weitgehend selbständig erledigten.

4.4 Entwicklung der Fallzahlen

4.4.1 Zahl der Eingänge

Wie bereits unter Pkt. 4.3.2 dargestellt, ist die Zahl der eingehenden Fälle in unterschiedlicher Weise festgehalten worden bzw. ist eine Registrierung unterblieben. In das Schaubild 1 sind daher nur die Eingänge von sechs Steufa-Stellen aufgenommen worden, bei denen verwertbare Zahlen ab dem Jahr 1990 den Eingangslisten zu entnehmen waren oder bei denen es dem RH möglich war, an Hand verschiedener Unterlagen (Fahndungslisten, allgemeine Akten, "Teil-Eingangslisten") die Zahl der Eingänge zu berechnen.

Schaubild 1



Aus dem Schaubild 1 wird deutlich, daß sich die Zahl der Eingänge drastisch erhöht hat. Berücksichtigt man noch, daß einige Stellen die eingehenden Massenfälle oftmals nur mit einem Eintrag in der Eingangsliste berücksichtigt haben (z.B. "Bank X"), obwohl sich dahinter vielfach eine große Anzahl von zu überprüfenden Steuerfällen verbirgt, wird eine bedenkliche Entwicklung sichtbar. Dies gilt nach überschlägigen Berechnun

gen auch für die übrigen Fahndungsstellen, wobei sich die Situation in den Ballungsräumen (z.B. Stuttgart und Mannheim) noch schwieriger darstellt.

Daß es sich bei den Massenfällen wohl nicht nur um eine vorübergehende Erscheinung handelt, wird an einem dem RH nach Abschluß seiner Erhebungen bekanntgewordenen neuen Bankenfall deutlich: Um die Jahreswende 1997/1998 gingen den Fahndungsstellen Unterlagen aus einem anderen Bundesland aus der Durchsuchung einer Bank zu, die Tausende von Steuerfällen betreffen. Selbst wenn man davon ausgeht, daß eine Reihe dieser Fälle nicht fahndungserheblich wird, werden die Fahndungsstellen gleichwohl wie bisher in vergleichbaren Fällen schon allein mit der Sichtung und Aufarbeitung der Unterlagen und Überprüfung der Steuerfälle stark belastet.

Die Entwicklung der Fallzahlen läßt in nächster Zeit keine Entlastung der Steufa erwarten. Ursächlich hierfür sind nicht allein Bankenfälle, sondern weitere Massenfälle aus anderen Bereichen. Praktisch noch nicht begonnen wurde mit der Aufarbeitung einer Vielzahl komplexer neuer Fälle von Umsatzsteuer- und Vorsteuerbetrug. Hinzu kommt die Zunahme von Fällen illegaler Beschäftigung.

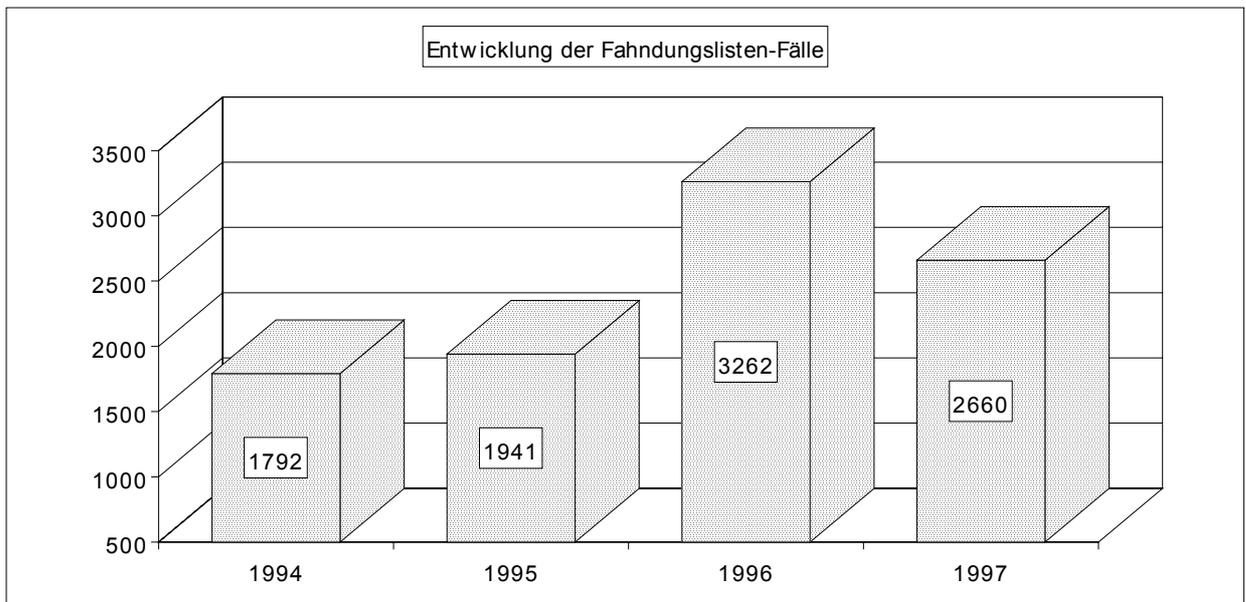
4.4.2 Herkunft der Eingänge

Wegen fehlender oder lückenhafter Aufzeichnungen läßt sich der Gesamteingang fahndungsrelevanter Vorgänge nicht nach der Herkunft aufgliedern. Einigermaßen genaue Angaben ergeben sich nur aus den Fahndungslisten. Von den Außenprüfungsdiensten, vor allem der Betriebsprüfung, werden jedoch nur relativ wenig Fälle an die Steufa herangetragen.

4.4.3 Entwicklung der Fahndungsfälle

Schaubild 2 zeigt die Entwicklung derjenigen Fälle, bei denen die Vorermittlungen einen Anfangsverdacht ergaben und für die ein Fahndungsauftrag erteilt wurde (Fahndungslisten-Fälle).

Schaubild 2



Auffallend ist auch hier der deutliche Anstieg von 1994 bis 1996. Der Rückgang im Jahr 1997 ist nach den Untersuchungen des RH im wesentlichen darauf zurückzuführen, daß die Fahndungsstellen auf Grund fehlender Kapazitäten nicht in der Lage waren, alle fahndungsrelevanten Fälle in die Liste aufzunehmen.

4.5 Arbeitsleistung, Arbeitsstand

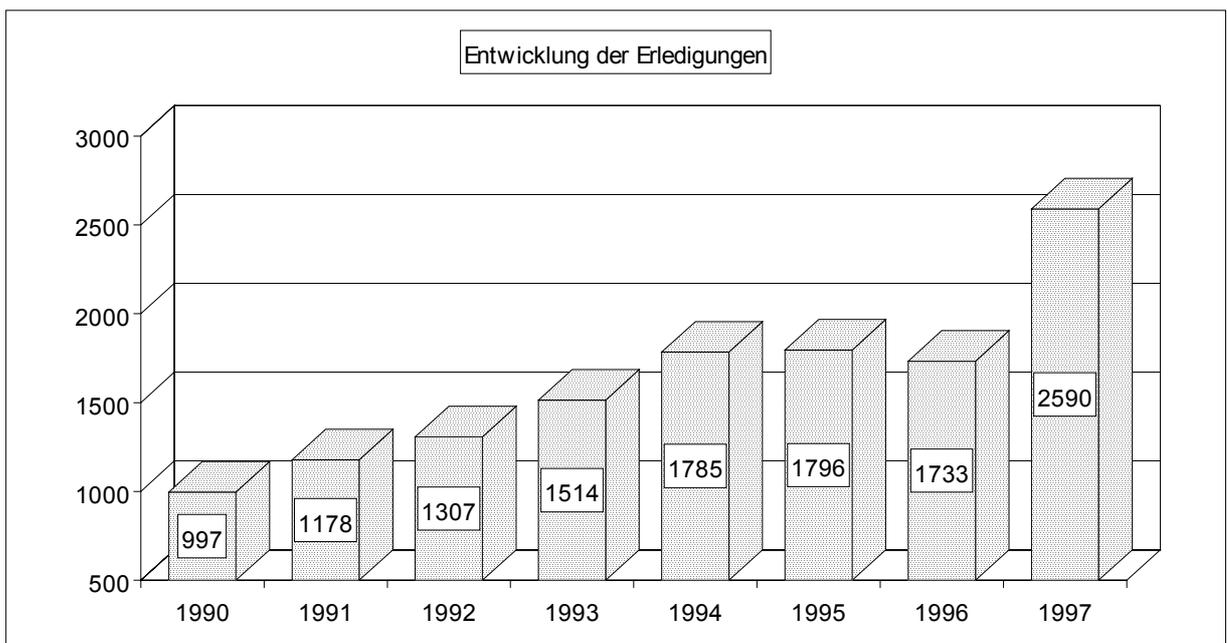
4.5.1 Allgemeine Feststellungen

Der RH hat den Eindruck gewonnen, daß bei den Steufa-Stellen größtenteils engagiert und flexibel gearbeitet wird. Die Fahndungstätigkeit läßt sich sowohl zeitlich als auch sachlich in kein Schema pressen. Wegen ihrer Beteiligung bei Durchsuchungen, Vernehmungen, Auswertungen, Kontakten mit Staatsanwaltschaften, Gerichten usw. ist die Einbindung der Sachgebietsleiter wesentlich stärker ausgeprägt als bei den Außenprüfungsdiensten.

4.5.2 Prüfungsergebnisse

4.5.2.1 Zahl der abgeschlossenen Prüfungsverfahren

Schaubild 3



Zwischen der Einleitung des Verfahrens und der Fertigstellung des Prüfungsberichts liegen zuweilen mehrere Jahre. Ursache hierfür können z.B. Verzögerungstaktik des Beschuldigten oder lange Bearbeitungszeiten bei Einschaltung ausländischer Dienststellen sein. Zuweilen sind aber auch Fälle wegen Arbeitsüberlastung oder unzureichender Dienstaufsicht durch die Sachgebietsleiter lange Zeit unbearbeitet geblieben.

4.5.2.2 Finanzielles Ergebnis, Strafen und Geldbußen

Übersicht 3

Jahr	Mehrsteuern DM	Freiheitsstrafen	Geldstrafen, Geldbußen, Auflagen DM
1990	105 337 635	93 Jahre 5 Monate	8 533 750
1991	126 001 799	83 Jahre 8 Monate	5 366 550
1992	105 770 762	45 Jahre 5 Monate	4 881 805
1993	119 512 877	70 Jahre 10 Monate	4 890 350
1994	165 818 455	70 Jahre 6 Monate	10 095 140
1995	144 868 496	63 Jahre 8 Monate	7 662 576
1996	170 964 449	54 Jahre 1 Monat	8 643 800
1997	190 326 128	81 Jahre 7 Monate	6 427 624

Bei den Mehrergebnissen ist zu bedenken, daß sich die in den Statistiken mitgeteilten Beträge auf das Jahr der Rechtskraft beziehen, während die entsprechenden Fahndungsmaßnahmen oft Jahre zurückliegen oder sich auch über mehrere Jahre erstrecken können. Dies gilt in noch stärkerem Maße für die Strafen und Geldbußen. Ein direkter Vergleich z.B. mit der Zahl der im selben Jahr abgeschlossenen Fahndungsfälle oder der vorhandenen Fahnder läßt sich somit nicht ziehen. Festzuhalten bleibt eine Steigerung der Mehrergebnisse im Zeitraum von 1990 bis 1997 um mehr als 80 %.

4.5.2.3 Realisierung der Mehrsteuern

Die auf Grund von Fahndungsmaßnahmen sich ergebenden Steuernachforderungen können - insbesondere bei Großfällen - oft nur teilweise realisiert werden, etwa weil Steuerpflichtige mittellos sind oder sich ins Ausland abgesetzt haben. Dennoch werden in den Statistiken über die finanziellen Ergebnisse der Fahndungstätigkeit nicht die tatsächlich kassenwirksam gewordenen Steuernachholungen, sondern die in den Steuerbescheiden berechneten Nachforderungen, also "Soll"-Beträge, ausgewiesen. Damit wird der Aussagewert der Statistik stark beeinträchtigt. Mit der unkommentierten Veröffentlichung solcher Zahlen entsteht dazuhin der nicht zutreffende Eindruck, als ob diese Nominalbeträge als Haushaltsmittel voll zur Verfügung stünden.

Nach Erhebungen des RH beträgt die Quote der endgültig ausgefallenen Forderungen um die 40 %. Dabei sind die Fälle, bei denen die Realisierung wegen noch laufender Zwangsvollstreckungsmaßnahmen zweifelhaft ist, nicht mitgerechnet. Der Realisierungsgrad liegt somit unter 60 %. Gleichwohl ist dieses Ergebnis respektabel, weil es

sich insoweit im wesentlichen um "echte" Mehrsteuern handelt. Außerdem ist zu berücksichtigen, daß die Steufa auf Grund des Legalitätsprinzips auch ohne Rücksicht auf die Realisierbarkeit der Mehrsteuern zur Strafverfolgung verpflichtet ist.

Auffällig ist in diesem Zusammenhang auch, daß die Steufa-Stellen nur in äußerst seltenen Fällen verwaltungsintern angeregt haben, von der Möglichkeit Gebrauch zu machen, zur Einsparung von unwirtschaftlichem Verwaltungsaufwand von der Festsetzung der ermittelten Steuerbeträge abzusehen, wenn ihre Realisierung von vornherein aussichtslos ist.

4.5.2.4 Unerledigte Fälle

Zum Zeitpunkt der Erhebungen des RH waren insgesamt 3 500 Fahndungslistenfälle unerledigt. Hinzu kamen 2 560 noch nicht abschließend bearbeitete Einganglistenfälle. Für die Fahndungsstellen ergaben sich dadurch z.T. erhebliche Bearbeitungsrückstände, die nach den Berechnungen des RH bis zu 57 Monate betragen.

Rückstände dieser Größenordnung führen dazu, daß sowohl die Strafverfolgungs- als auch die steuerliche Festsetzungsverjährung eintreten können. Fahndungsmaßnahmen sind zumeist nur dann sinnvoll, wenn sie frühzeitig in die Wege geleitet und abgeschlossen werden. Je älter ein Fall ist, desto häufiger droht die Erfolgslosigkeit im steuerstrafrechtlichen wie auch im fiskalischen Bereich.

4.6 Vollzugsdefizite

Der RH gewann den Eindruck, daß die Steufa trotz des Zuwachses der Fahnderstellen sowohl organisatorisch als auch personell nur unzureichend in der Lage ist, ihre Aufgabe zu erfüllen. Nicht nur die starke Zunahme der Fallzahlen, sondern auch der immer größer werdende Umfang und die Komplexität der Fälle als Folge der Globalisierung verursachen einen immer höheren Arbeitsaufwand. Die auf Grund der Arbeitslage erzwungene Beschränkung auf steuer- und strafrechtlich gewichtige Fälle führt dazu, daß weniger bedeutsam erscheinende Fälle längere Zeit liegenbleiben oder z.T. überhaupt nicht aufgegriffen werden. Das Legalitätsprinzip wird insoweit vom Kapazitätsprinzip überlagert.

Die Aufdeckung und Ermittlung unbekannter Steuerfälle ("Steueraufsicht") wird praktisch nicht wahrgenommen. Insoweit geht eine Präventivwirkung von der Steufa derzeit kaum aus.

Die mißliche Situation ist den übrigen Arbeitsgebieten der Steuerverwaltung bekannt. Dies könnte einer der Gründe dafür sein, daß die Festsetzungs- und Betriebsprüfungsstellen die Steufa nur noch in gravierenden Fällen einschalten.

4.7 Zusammenarbeit mit anderen Dienststellen

Die Zusammenarbeit der Steufa-Stellen untereinander erfolgt nach Auffassung des RH bundesweit sehr gut; hinsichtlich der Zusammenarbeit mit Dienststellen im Ausland gilt dies nur eingeschränkt. Auch die Zusammenarbeit mit anderen Behörden, insbesondere den Zollbehörden und den Staatsanwaltschaften ist gut. Persönliche Kontakte mit kurzen Dienstwegen spielen dabei eine große Rolle.

Unterschiedlich intensiv scheinen dagegen die Kontakte zu den Straf- und Bußgeldsachenstellen, obwohl diese im Strafverfahren die Stellung der Staatsanwaltschaft innehaben. Gleiches gilt für die Zusammenarbeit mit den Festsetzungs- und Voranmeldungsstellen und den Außenprüfungsdiensten der Finanzämter. Die bisher nur in geringem Umfang gemeinsam mit der Betriebsprüfung durchgeführten Prüfungen waren erfolgreich.

4.8 Räumliche Ausstattung

Die Fahnder sind, im Gegensatz zu den Außenprüfern, überwiegend im Innendienst tätig. Diesem Umstand ist bisher bei der Raumzumessung zu wenig Rechnung getragen worden. Die stetig an Umfang zunehmenden beschlagnahmten Unterlagen müssen oft in Fluren, Besprechungsräumen oder auswärts in Räumen anderer Finanzämter untergebracht werden. Die Auswertung ist dadurch teilweise erheblich erschwert und verursacht zusätzlichen Zeit- und Kostenaufwand (z.B. Reisekosten).

4.9 DV-Unterstützung der Prüfungstätigkeit

4.9.1 Ausstattung im Innendienst

Bei einer Ausstattungsquote von etwa 50 % müssen sich derzeit zwei Fahnder einen stationären PC teilen; nur zwei Fahndungsstellen haben eine 1 : 1-Ausstattung. Zusätzlich hat jedes Sachgebiet einen leistungsfähigen Rechner, auf dem die beschlagnahmten Daten ausgewertet werden können. Jeder Steufa-Dienststelle steht außerdem ein Abfrageterminal zur Verfügung, das einen Zugriff auf die gespeicherten fallrelevanten Daten der Steuerpflichtigen ermöglicht. Die PC sind noch mit veralteter Software ausgestattet.

4.9.2 Datenbeschlagnahme vor Ort

Zur Beschlagnahme und Sicherung von Daten im Rahmen örtlicher Fahndungsmaßnahmen sind derzeit testweise spezielle Geräte im Einsatz, mit denen Daten von den jeweiligen DV-Anlagen zur Beschlagnahme kopiert werden können. Eine endgültige Entscheidung, welche solcher externer Speichermedien allgemein eingesetzt werden sollen, ist noch nicht getroffen worden.

Bis vor kurzem konnten bei auftretenden Problemen Fachkräfte des Landeskriminalamts im Wege der Amtshilfe herangezogen werden. Diese Möglichkeit ist weggefallen. Nunmehr müssen externe Spezialisten gegen Bezahlung engagiert werden.

5 Folgerungen aus den Feststellungen des Rechnungshofs

5.1 Grundlagen für die Personalbemessung

Der RH geht von den tatsächlichen Fallzahlen als der wichtigsten Grundlage für die Ermittlung des Personalbedarfs aus. Über die bisher übliche statistische Anschreibung der Steuerfahndungs(listen)fälle hinaus sollten sämtliche Anzeigenzugänge automatisiert nach einheitlichen Grundsätzen erfaßt werden, weil nur so auch der mit den Vorermittlungen entstehende Arbeitsaufwand angemessen berücksichtigt werden kann. Die von der Bund-/Länder-Arbeitsgruppe "Personalbemessung" entwickelten Maßstäbe können ergänzend für die Personalverteilung auf die einzelnen Stellen verwendet werden.

5.2 Personalbedarf

5.2.1 Fahnder

Die festgestellten Rückstände lassen eine weitere personelle Verstärkung der Steuerverwaltung geboten erscheinen. Dies wäre nicht nur im Interesse der Sicherung der Einnahmen sinnvoll. Ebenso wichtig wäre der Beitrag einer leistungsfähigen Steuerverwaltung zur Gewährleistung der Steuergerechtigkeit und zur Abwendung von Schäden für die Volkswirtschaft durch Wettbewerbsverzerrungen als Folge ungleicher Steuer- und Abgabenbelastungen. Eine wirkungsvolle Steuerfahndung, die sich auch kleinerer Hinterziehungsfälle und der Steuerverwaltung annähme, würde den weit verbreiteten Eindruck in der Bevölkerung, Steuerhinterziehung sei ein Kavaliersdelikt, zurückdrängen.

Der RH hat sich für seine Berechnung des Gesamtbedarfs an Fahndern, mit der das FM weitgehend einig ist, an der tatsächlichen Fallzahlenentwicklung und an der Erledigungsquote in der Vergangenheit orientiert. Er hat einen Bedarf von rd. 260 verfügbaren Fahndern ermittelt. Berücksichtigt man die bisher fast völlig vernachlässigte, gesetzlich vorgesehene Steuerverwaltung mit, würde sich der Bedarf um weitere 30 Fahnder erhöhen. Der vom RH geschätzte Gesamtbedarf, der rd. 310 Planstellen entspricht, liegt innerhalb der Bandbreite der Schätzungen der Finanzverwaltung und der Arbeitsgruppe "Personalbemessung" (s. Pkt. 4.2). Der weitere Personalzugang bei der Steuerfahndung kann in Anbetracht der Haushaltsprobleme nur durch entsprechende Verringerung des Innendienstes gewonnen werden.

5.2.2 Sachgebietsleiter, Leitungsspanne

Mit durchschnittlich 11,4 zugewiesenen Fahndern ist die Leitungsspanne je Sachgebietsleiter zu hoch. Die Zuordnung von bis zu 17 Fahndern je Sachgebiet macht eine ordnungsgemäße Dienstaufsicht und die notwendige Unterstützung der Fahnder nahezu unmöglich. Die Zahl der Fahnder je Sachgebiet sollte 8-10 Bedienstete nicht übersteigen. In Bayern ist dies bereits realisiert.

5.2.3 Fahndungshelfer

Der Einsatz von Fahndungshelfern des mittleren Dienstes hat sich bewährt und die Fahnder entlastet. Die gestiegene Aufgabenfülle der Fahnder rechtfertigt auch in Zu

kunft den Einsatz von (weiteren) Fahndungshelfern. Der RH empfiehlt daher, landesweit je Sachgebiet zwei Fahndungshelfer einzusetzen.

5.2.4 Geschäftsstellen

Die zentrale Bedeutung der Geschäftsstellen für den reibungslosen Arbeitsablauf macht es erforderlich, diese mit qualifiziertem Personal auszustatten. Fahnder dürfen nicht mit Kanzleiarbeiten befaßt werden. Beim Einsatz von Teilzeitkräften sollte durch entsprechende Arbeitszeitgestaltung sichergestellt werden, daß keine Informationslücken entstehen.

5.3 Außenprüfungsdienste, Zusammenarbeit

5.3.1 Verstärkung der Außenprüfungsdienste

Der RH hält insgesamt eine Verstärkung der Außenprüfungsdienste für notwendig, um die Schlagkraft und Effizienz der Steuerverwaltung zu erhöhen. Daneben könnten mögliche Defizite ausgeglichen werden, die entstehen, weil das Veranlagungsverfahren durch Einschränkungen früher üblicher Prüfungsschritte grobmaschiger wird. Die Finanzverwaltung sollte prüfen, ob durch eine Umsetzung von qualifiziertem Personal eine Verstärkung der Prüfungsdienste erreicht werden kann. Damit wäre ein organisatorisches Gegengewicht geschaffen, das größere Lücken in der Kontrolldichte vermeiden würde.

5.3.2 Zusammenarbeit

Der RH empfiehlt, in geeigneten Fällen von der Möglichkeit gemeinsamer Prüfungen verstärkt Gebrauch zu machen. Auch die vorgeschlagene Personalverstärkung sollte die Steufa künftig besser in die Lage versetzen, von den Festsetzungs- und Außenprüfungsstellen an sie herangetragene Fälle aufzugreifen. Diese Stellen würden damit motiviert, der Steufa mehr fahndungsrelevante Sachverhalte zur Kenntnis zu bringen. Eine DV-gestützte Aufzeichnung der Herkunft der Eingänge durch die Steufa-Geschäftsstellen würde das Meldeverhalten der einzelnen Dienststellen erkennbar machen. Die vom RH festgestellten "Meldedefizite" und Hemmschwellen ließen sich dann leichter abbauen.

5.4 Räumliche Ausstattung

5.4.1 Die Unterbringung muß in einzelnen Stellen entsprechend dem Bedarf verbessert werden. Die beschlagnahmten umfangreichen Unterlagen müssen sicher aufbewahrt werden können.

5.4.2 Verbesserung der DV-Unterstützung

5.4.2.1 "Know-how" der Datenbeschlagnahme

Der in den letzten Jahren stark gestiegene Einsatz von DV-Anlagen hat unmittelbare Konsequenzen für die Beschlagnahme und Auswertung von sichergestelltem Beweismaterial. Voraussetzung für erfolgreiche Ermittlungstätigkeit ist, daß den Steufa-Stellen nicht nur die zur Beschlagnahme, Sicherung und Auswertung elektronischer Daten notwendigen Werkzeuge zur Verfügung stehen, sondern auch das zu ihrem Einsatz notwendige Fachwissen vorhanden ist ("Waffengleichheit"). In den meisten Steufa-Stellen gibt es zwar mindestens zwei Fahnder (Systembetreuer), die gute DV-Kenntnisse haben und den größten Teil der Fälle notwendiger Datenbeschlagnahme beherrschen; das Engagement der Bediensteten zum Erwerb solchen Fachwissens - in der Freizeit oder durch "Learning by doing" - ist hervorzuheben. Allerdings sind im Hinblick auf den bei Durchsuchungsaktionen bestehenden Zeitdruck, die Verschiedenartigkeit und die Komplexität der Systeme hier Grenzen gesetzt, insbesondere bei komplizierten Netzwerken oder bei Großrechneranlagen.

Der RH hält es deshalb für erforderlich, daß für die Beschlagnahme von Daten in solchen Spezialfällen Ansprechpartner mit adäquatem Fachwissen zur Verfügung stehen, die auch sonst für DV-Fragen kompetent sind. Sie sollten auf den neuesten Stand der Entwicklung der DV-Technik gebracht werden, um zu vermeiden, daß die Steufa davon abgekoppelt wird und deshalb ihre Aufgabe nicht mehr ausreichend erfüllen kann. Diese Spezialisten sollten auch die notwendige Fortbildung der Fahnder auf dem Gebiet der DV sicherstellen. Die entsprechenden Stellen sollten zweckmäßigerweise bei den DV-Fachreferenten der Oberfinanzdirektionen angesiedelt sein.

Außerdem sollte angestrebt werden, aus dem Kreis vorhandener Fahnder weitere Personen stärker an die DV heranzuführen und so zu schulen, daß sie in der Lage sind, zur Entlastung der bisher damit betrauten Bediensteten Aufgaben der Datenbeschlagnahme zu übernehmen.

5.4.2.2 Hard- und Software der Fahnder

Die Verwaltung hat die Notwendigkeit der DV-Unterstützung und ihrer Verbesserung im Bereich Hard- und Software erkannt und zwischenzeitlich eine Sollkonzeption zum Teilbereich "Steuerfahndung" im Rahmen des Projekts "Integrierte Automationsunterstützung der Prüfungsdienste des Finanzamts" erarbeitet. Das Konzept sollte bald umgesetzt werden.

5.4.2.3 Geschäftsstelle

Die Eigeninitiativen der Finanzämter zur DV-Organisation der Geschäftsstellen sind an sich positiv zu bewerten. Dies hat aber zuviel Zeit und Geld gekostet, denn alle Stellen haben im Prinzip die gleichen Arbeiten parallel gemacht. Anstatt eine DV-Subkultur aufkommen zu lassen, hätte die Verwaltung eine einheitliche Automationsunterstützung in diesem klassischen Einsatzgebiet der DV forcieren sollen.

In dem genannten Sollkonzept ist vorgesehen, das für den Betriebsprüfungsinnen dienst schon verfügbare "Kanzlei-Informationssystem" für die spezifischen Bedürfnisse der Steuerverwaltung zu modifizieren und einzusetzen. Allerdings sind die Überlegungen hinsichtlich der notwendigen Einbindung der Straf- und Bußgeldsachenstellen bisher nicht über das Stadium der Voruntersuchung im Jahr 1994 hinausgekommen. Der Zeitpunkt des Einsatzes der DV-Unterstützung ist offenbar nicht absehbar.

Es sollte eine elektronische Zentraldatei aufgebaut werden, in der alle - auch bei den Straf- und Bußgeldsachenstellen - eingehenden Anzeigen und die Art ihrer Erledigung erfaßt werden. In einem "Integrierten System" sollten die zu speichernden Daten nicht nur für fahndungstypische Abfragen zur Verfügung stehen; es sollten auch alle sonstigen "Verwaltungs"-Zwecke bis hin zur Überwachung und Anmahnung ausstehender Ergebnismeldungen der Finanzämter und der Erstellung von Statistiken unterstützt werden. Zur Datei sollten auch die Straf- und Bußgeldsachenstellen und die Sachgebietsleiter Zugriff haben; die PC müßten also vernetzt sein.

Der RH hält eine Automationsunterstützung für dringlich. Dadurch könnte Kanzleipersonal eingespart und Fahnder von diesen Arbeiten zugunsten ihrer originären Aufgaben entlastet werden.

6 Zur Stellungnahme des Ministeriums

Das FM hält die Vollzugsdefizite nicht für so gravierend, daß von einer Überlagerung des Legalitätsprinzips durch das Kapazitätsprinzip gesprochen werden müßte.

Auch wenn die Steufa einen Teil der Vorgänge zur Bearbeitung an andere Stellen weiterleiten konnte, spricht für die Auffassung des RH, daß gleichwohl eine nicht unbedeutende Anzahl von fahndungsrelevanten Fällen aus Kapazitätsgründen ungeprüft blieb. Dies wird daran deutlich, daß bei den am stärksten belasteten Fahndungsstellen in den Ballungsräumen prozentual eine wesentlich geringere Anzahl von Fällen geprüft wird als bei den übrigen Stellen.

Die Steueraufsicht sieht das FM bei der Betriebsprüfung und der Amtsbetriebsprüfung in besseren Händen, weil von diesen eine gleiche oder sogar bessere Präventivwirkung ausgehe.

Nach Auffassung des RH können Betriebsprüfung und Amtsbetriebsprüfung grundsätzlich keine Steueraufsicht im Sinne von § 208 Abs. 1 Nr. 3 AO ausüben. Obgleich sie in Ausnahmefällen auch zur Aufdeckung von Geschäftsbeziehungen der geprüften Betriebe zu bisher steuerlich nicht erfaßten Geschäftspartnern führen können, dient die Tätigkeit der Außenprüfungsdienste normalerweise nicht der Aufdeckung und Ermittlung unbekannter Steuerfälle. Beispielsweise kann ein wesentlicher Teil der Schattenwirtschaft, die nach Berichten in den Medien einen erheblichen Umfang angenommen hat, nach Auffassung des RH nur mit den Instrumentarien der Steufa wirksam aufgedeckt werden.

Im übrigen teilt das FM grundsätzlich die Ausführungen des RH und stellt in Aussicht, Folgerungen zu ziehen, insbesondere eine personelle Aufstockung der Steufa durch Personalumschichtungen aus dem Innendienst vorzunehmen.

Das FM stimmt zudem mit dem RH überein, daß aus fachlichen Gründen eine Leitungsspanne von zehn Fahndern je Sachgebietsleiter anzustreben ist, sieht sich derzeit aber aus personellen Gründen lediglich in der Lage, die Oberfinanzdirektionen anzuweisen, eine Leitungsspanne von zwölf Fahndern je Sachgebiet nicht zu überschreiten.

Den zusätzlichen Raumbedarf der Steufa berücksichtigte das FM bei der Aufstellung der Dringlichkeitsliste zur Verbesserung der Unterbringung der Finanzämter.