

Mitteilung

des Rechnungshofs

Organisation und Arbeitsweise der Veranlagungsstellen bei den Finanzämtern

Schreiben des Rechnungshofs vom 18. März 2002 Nr. III - 1201 Q 06 - 00.45:

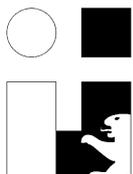
Beiliegend übersende ich gemäß § 88 Abs. 2 LHO die Beratende Äußerung des Rechnungshofs über die Organisation und Arbeitsweise der Veranlagungsstellen bei den Finanzämtern in Baden-Württemberg mit einem Management Summary.

Gleichzeitig habe ich die Beratende Äußerung dem Herrn Ministerpräsidenten zur Unterrichtung der Landesregierung zugeleitet.

Frank

Organisation und Arbeitsweise der Veranlagungsstellen bei den Finanzämtern

Beratende Äußerung
nach § 88 Abs. 2 LHO



Inhaltsverzeichnis

	Seite
1 Vorbemerkungen	1
2 Einführung	2
2.1 Prüfungsanlass	2
2.2 Gegenstand der Prüfung, Ausgangslage	3
2.2.1 Allgemeines	3
2.2.2 Organisation der Veranlagungsstellen.....	3
2.2.3 Personelle Besetzung der Veranlagungsstellen	5
2.2.4 Arbeitsbelastung der Veranlagungsstellen	6
2.2.5 Maßnahmen der Verwaltung zur Reduzierung der Arbeitsbelastung und zur Verbesserung der Arbeitsabläufe	11
2.3 Prüfungsziele	13
2.3.1 Allgemeines	13
2.3.2 Ist-Analyse.....	14
2.3.3 Aufgabenkritik, Lösungsmöglichkeiten.....	15
2.4 Prüfungsumfang.....	16
2.5 Prüfungsmethodik, Prüfungsinhalt	18
2.5.1 Erhebungen des RH	18
2.5.2 Erhebungen der StRPÄ	20
3 Tätigkeitsprofil der Sachbearbeiter und Mitarbeiter.....	23
3.1 Gesamtübersicht.....	23
3.2 Verhältnis der Arbeitszeiten für Steuerfestsetzung zu den Arbeitszeiten für die übrigen Tätigkeiten bei den einzelnen Bezirksarten.....	25
3.2.1 Klassische Bezirke.....	25
3.2.2 Verteilung der Tätigkeiten auf den Vbz unter Berücksichtigung der VVSt	26
3.2.3 Sonderformen und Pilotprojekte	27
3.2.4 ZIA.....	27

3.3	Verhältnis der Arbeitszeiten für Steuerfestsetzung zu den Arbeitszeiten für die übrigen Tätigkeiten aus saisonalen Perspektiven	28
3.3.1	Klassische Bezirke.....	28
3.3.2	Sonderformen und Pilotprojekte	30
3.3.3	ZIA.....	30
3.4	Verhältnis der Arbeitszeiten für Steuerfestsetzung zu den Arbeitszeiten für die übrigen Tätigkeiten getrennt nach Sachbearbeitern und Mitarbeitern.....	31
3.5	Verhältnis der Arbeitszeiten für Steuerfestsetzung zu den Arbeitszeiten für die übrigen Tätigkeiten bei gleichzeitiger Vertretung für einen anderen Bezirk	32
3.6	Art der Tätigkeiten im Einzelnen	33
3.6.1	Gesamtübersicht	33
3.6.2	Veranlagungsbezirke	35
3.6.3	Sonderformen Ü-/G-Bezirke und Pilotprojekt Großbezirke	37
3.6.4	ANV-Stellen	37
3.6.5	Sonderteilbezirke	39
3.6.6	ZIA.....	44
3.6.7	VVSt	46
3.7	Anzahl der erledigten (erstmaligen) Veranlagungen, Fallbearbeitungszeiten und Umfang der Ermittlungstätigkeit	47
3.7.1	Gesamtübersicht der Fallzahlen und der Ermittlungstätigkeit.....	49
3.7.2	Gesamtübersicht der Bearbeitungsdauer	50
3.7.3	Betrachtung der einzelnen Bezirksarten	51
3.7.4	Überprüfung der als Sonderausgaben abzugsfähigen Kirchensteuer durch die Veranlagungsstellen für natürliche Personen	69
4	Tätigkeitsprofil der Sachgebietsleiter.....	70
4.1	Gesamtübersicht.....	71
4.2	Tätigkeitsprofil im Einzelnen.....	72
4.2.1	Personalführung, Arbeitsplanung und Koordination	72
4.2.2	Besprechungen	72

4.2.3	Posteingang und Postausgang.....	72
4.2.4	Bearbeitung von schwierigen Steuerfällen und Rechtsbehelfen.....	73
4.2.5	Zeichnung von Vorgängen auf Grund des Zeichnungsrechts.....	73
4.2.6	Eigene Fortbildung	74
4.3	Tätigkeitsprofil bei Vertretung eines anderen Sachgebiets	74
5	Berichtigungspotenzial	75
5.1	Vorbemerkung.....	75
5.2	Finanzielles Ergebnis der Veranlagungsstellen.....	75
5.2.1	Gesamtbetrachtung	75
5.2.2	Perspektive Fallgruppen	77
5.2.3	Perspektive Kalenderjahr.....	81
5.2.4	Perspektive Bezirksarten	82
5.2.5	Perspektive Fallart.....	88
5.2.6	Perspektive Auswirkung der Zentralen Informations- und Annahmestelle (ZIA)	100
5.2.7	Perspektive Fallbearbeitung im Ballungsraum oder ländlichen Raum.....	103
5.3	Ermittlungsschwerpunkte der Veranlagungsstellen.....	104
5.4	Finanzielles Ergebnis der StRPÄ	106
5.4.1	Gesamtbetrachtung	106
5.4.2	Perspektive Fallgruppen	109
5.4.3	Perspektive Kalenderjahr.....	112
5.4.4	Perspektive Bezirksarten	113
5.4.5	Perspektive Fallart.....	119
5.4.6	Perspektive Auswirkung der Zentralen Informations- und Annahmestelle (ZIA)	129
5.4.7	Perspektive Fallbearbeitung im Ballungs- oder ländlichen Raum.....	131
5.5	Beanstandungsschwerpunkte	133
5.6	Finanzielles Gesamtergebnis (Berichtigungspotenzial).....	138
5.6.1	Vorbemerkung.....	138

5.6.2	Gesamtbetrachtung	138
5.6.3	Realisierungsquoten bei ausgewählten Perspektiven	140
5.7	Würdigung.....	145
6	Fälle ohne Berichtigungspotenzial; Bearbeitungsgrundsätze	147
6.1	Fälle ohne Berichtigungspotenzial	147
6.1.1	Höhe des zvE	147
6.1.2	Einkunftsarten (-kombinationen).....	148
6.2	Bearbeitungsgrundsätze	149
6.2.1	Ausgangslage.....	149
6.2.2	Beurteilung	149
6.2.3	Maschinelle Unterstützung	149
7	Kosten-Nutzen-Analyse	151
7.1	Untersuchungsgrundsatz und Wirtschaftlichkeit.....	151
7.2	Gesamtbetrachtung.....	151
7.2.1	Kosten	151
7.2.2	Nutzen	153
7.2.3	Gegenüberstellung der Gesamtkosten und des Gesamtmehrergebnisses..	154
7.3	Perspektive Bezirksarten	154
7.3.1	Verteilung der Kosten auf die einzelnen Bezirksarten	154
7.3.2	Nutzen	156
7.3.3	Bezirksartenbezogene Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen.....	156
7.3.4	Effizienz im Hinblick auf das Gesamtberichtigungspotenzial.....	158
7.4	Effizienz der Bearbeitung der Massenfälle	160
7.4.1	Vergleich der Fallgruppen.....	160
7.4.2	Bearbeitung von IPF	161
8	DV-Unterstützung	162
8.1	Vorbemerkung.....	162
8.2	Feststellung der Einkünfte; Verfahren „FEin“	162

8.3	Reduzierung des Schriftguts	162
8.3.1	Grundinformationsdaten	163
8.3.2	Steuerbescheidduplikate	163
8.4	Beseitigung von Medienbrüchen	163
8.5	Maschinelle Übernahme gespeicherter Kirchensteuerzahlungen/-erstattungen	164
8.6	Vereinsbesteuerung	164
8.7	Prüfberechnungen und Hinweisbearbeitung	165
8.8	Bildschirme	165
8.9	Sonstige Feststellungen	165
8.9.1	Schulung und Fortbildung	165
8.9.2	Drucker	166
8.9.3	Programm EVA 2.0	166
8.9.4	Dauer der Prüfberechnungen	166
8.9.5	Netzwerkprobleme	166
8.9.6	Programmfreigabe	166
8.9.7	Dauersachverhalte	167
8.9.8	Festsetzung von Vorauszahlungen	167
9	Ergebnisse der Mitarbeiterbefragung	168
9.1	DA-NeuOrg	168
9.2	Zeichnungsrecht	168
9.3	Ausbildung	169
9.4	Fortbildung	170
9.5	Zusammenarbeit mit anderen Stellen des Finanzamts	171
9.6	Organisation der Veranlagungsstellen	172
9.6.1	Integration der VVSt in die Vbz	172
9.6.2	Integration der ANV-Stellen in die Vbz	172
9.6.3	Integration der VVSt und der ANV-Stellen in die Vbz	173
9.6.4	Einrichtung von G-/Ü-Bezirk	173

9.6.5	Großbezirke	173
9.7	Publikumsverkehr.....	174
9.8	Motivation.....	174
10	Schlussfolgerungen und Vorschläge	175
10.1	Qualität der Arbeitsergebnisse, Ausschöpfung des Berichtigungspotenzials ..	175
10.2	Personalstärke der Veranlagungsstellen.....	176
10.3	Qualitätsmanagement und weitere Verbesserungsvorschläge	177
10.3.1	Reduzierung der übrigen Tätigkeiten.....	178
10.3.2	Verbesserung der Fallauswahl/Maschinelle Fallbearbeitung	179
10.3.3	Weitere Verbesserung der DV-Unterstützung	180
10.3.4	Erweiterung des Zeichnungsrechts für Sachbearbeiter und Mitarbeiter	182
10.3.5	Entlastung von Telefonaten	183
10.3.6	Ausbildung und Fortbildung der Bediensteten	183
10.3.7	Berufliche Situation der Beschäftigten; Motivation.....	184
10.4	Organisationsformen der Veranlagungsstellen	186
10.4.1	Veranlagungsbezirke für natürliche Personen	186
10.4.2	Sonderteilbezirke	187
10.4.3	ZIA.....	187
10.5	Abschließende Betrachtung	188
11	Stellungnahme des Finanzministeriums	189
12	Schlussbemerkung.....	191

1 Vorbemerkungen

Zur besseren Lesbarkeit der Beratenden Äußerung wird im nachfolgenden Text von einer geschlechtsspezifischen Unterscheidung abgesehen.

Die Erhebung der Daten und deren Auswertung erfolgten vor der Einführung des Euro. Soweit es sich um finanzielle Beträge handelt, basieren sie daher noch auf der DM. Auf die nachträgliche Umrechnung in Euro wurde verzichtet. Sie wäre auf Grund der Vielzahl der Währungsangaben sehr aufwändig gewesen und hätte teilweise mehr Verwirrung statt mehr Klarheit verursacht. Beispielsweise hätte die Einteilung der Größenklassen, die durch zwei- oder dreistellig abgerundete DM-Beträge abgegrenzt wurden, zur besseren Lesbarkeit und Darstellung neu vorgenommen werden müssen, was letztlich eine erneute Auswertung des umfangreichen Datenbestandes zur Folge gehabt hätte.

In Zahlenübersichten kann es durch Verzicht auf Dezimalstellen zu Rundungsdifferenzen kommen.

2 Einführung

2.1 Prüfungsanlass

Der RH hat in den letzten Jahren im Rahmen einer Gesamtkonzeption die Organisation, die Personalausstattung sowie die Arbeitsabläufe und die DV-Unterstützung verschiedener Arbeitsgebiete der Finanzämter landesweit untersucht. Gegenstand entsprechender Querschnittsprüfungen waren bisher die Grunderwerbsteuerstellen, die Betriebsprüfung, die Steuerfahndung, die Einheitsbewertung, die Umsatzsteuerprüfung und die Finanzkassen¹.

Auf der Basis dieser Erfahrungen hat der RH jetzt die Tätigkeit der Veranlagungsstellen - gemeinhin als Kernbereich der Finanzämter betrachtet - intensiv untersucht. Diese Untersuchung erschien schon deshalb geboten, weil die Veranlagungsstellen mit rd. 5 280 Personalstellen und insgesamt rd. 542,5 Mio. DM Personal- und Sachkosten pro Jahr den teuersten Teil der Steuerverwaltung darstellen. Mit der Untersuchung sollte auch Einflussfaktoren nachgegangen werden, die Belastungen der Steuerverwaltung erwarten ließen, wie

- Personalreduzierungen in der Steuerverwaltung ohne vorherige Prüfung der fiskalischen Auswirkungen auf der Einnahmeseite,
- Personalverlagerungen innerhalb der Steuerverwaltung u. a. zur Stärkung der Außendienste (Betriebsprüfung, Steuerfahndung) teilweise auf Grund von Empfehlungen des RH,
- die weiter fortschreitende Komplizierung des Steuerrechts mit Auswirkungen auf die Arbeitsbelastung der Veranlagungsstellen,
- neue Aufgaben der Steuerverwaltung (Neuregelung 630-DM-Jobs, Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Besteuerung von Steuerpflichtigen mit Kindern),

¹ Die Ergebnisse der Querschnittsuntersuchungen wurden wie folgt veröffentlicht:

Denkschrift 1993 Nr. 19 (Grundwerbsteuerstellen); Denkschrift 1994 Nr. 17 (Betriebsprüfung); Denkschrift 1998 Nr. 20 (Steuerfahndung); Denkschrift 1999 Nr. 18 (Einheitsbewertung); Denkschrift 2000 Nr. 22 und 23 (Umsatzsteuerprüfung bzw. Finanzkassen).

- aktuelle Vorschläge, Modelle und Forderungen zur verstärkten Automatisierung der Veranlagung (Stichwort: Vollautomatisierte Veranlagung), vielfach ohne Prüfung der fiskalischen Konsequenzen in den Raum gestellt,
- die Einführung neuer Organisationsstrukturen, insbesondere der Zentralen Informations- und Annahmestellen (ZIA),
- zuletzt stark zunehmende Klagen von leitenden Beamten der Steuerverwaltung, aber auch von Interessenvertretern der Mitarbeiter über zu hohe Arbeitsbelastung zu Lasten der Gründlichkeit der Fallbearbeitung, damit auch zu Lasten der Qualität, der Steuergerechtigkeit und des fiskalischen Ergebnisses.

2.2 Gegenstand der Prüfung, Ausgangslage

2.2.1 Allgemeines

Mit Ausnahme des Finanzamts Stuttgart IV und der Zentralen Konzern- und Großbetriebsprüfungsstelle für den OF-Bezirk Stuttgart sind bei allen Ämtern des Landes Veranlagungsstellen eingerichtet. Sie sind im Wesentlichen zuständig für die Verwaltung der Einkommensteuer (ESt) einschließlich der gesonderten bzw. einheitlichen und gesonderten Feststellungen, für die Körperschaftsteuer (KSt), Umsatzsteuer (USt) und Eigenheimzulage (EHZ). Ihr Aufgabenbereich umfasst weiterhin die Durchführung von Verlustfeststellungen, die Festsetzung des Gewerbesteuer-Messbetrages nach dem Gewerbeertrag (GewSt) und die Festsetzung der Investitionszulagen. Wegen der Abschaffung der Vermögensteuer (VSt) zum 01.01.1997 und der Gewerbekapitalsteuer (Festsetzung des Messbetrages nach dem Gewerbekapital) zum 01.01.1998 läuft die Tätigkeit der Veranlagungsstellen für diese beiden Bereiche langsam aus.

2.2.2 Organisation der Veranlagungsstellen

Bei der Mehrzahl der Finanzämter herrscht noch die herkömmliche Organisationsform vor. So gibt es

- Veranlagungsbezirke für natürliche Personen (Vbz),
- Bezirke für Arbeitnehmer-Veranlagungen (ANV-Stellen); hervorgegangen aus den früheren Bezirken für Lohnsteuer-Jahresausgleich,

- Sonderteilbezirke für Personengesellschaften und ihre Gesellschafter (PersG-Bezirke),
- Sonderteilbezirke für Körperschaften (Kö-Bezirke) und
- Veranlagungs-Verwaltungsstellen (VVSt) für veranlagungsbegleitende Tätigkeiten der Vbz.

In einzelnen Ämtern ist der Veranlagungsbereich für natürliche Personen nochmals unterteilt in Bezirke für Gewinn- und Überschusseinkünfte (G- und Ü-Bezirke), beim sog. Schwetzingen Modell sind die ANV-Stellen in die Ü-Bezirke integriert. Insbesondere in kleineren Ämtern sind teilweise Mischbezirke anzutreffen, in denen z. B. sowohl Veranlagungen für Körperschaften als auch für natürliche Personen oder Personengesellschaften durchgeführt werden.

Vor einigen Jahren wurden in verschiedenen Ämtern versuchsweise sog. Großbezirke eingerichtet. In diesen Bezirken sind mehrere ehemalige Vbz zusammengefasst und teilweise auch die ANV-Stellen und die VVSt integriert.

Bei der überwiegenden Zahl der Finanzämter entstanden in den letzten Jahren Zentrale Informations- und Annahmestellen (ZIA); die restlichen Ämter sollen baldmöglichst folgen. In den ZIA wird der größte Teil des Publikumsverkehrs abgewickelt, in publikumsarmen Zeiten werden auch einfachere Steuerfälle veranlagt.

2.2.3 Personelle Besetzung der Veranlagungsstellen

Von den im Staatshaushaltsplan 2001 ausgewiesenen 14 032,5 Planstellen für Beamte und Angestellte der Finanzämter entfallen 4 860 Sachbearbeiter- und Mitarbeiterstellen (Ist-Besetzung) auf den vom RH untersuchten Bereich. Davon sind allein 4 003 Stellen (einschließlich VVSt) den Veranlagungsbezirken für natürliche Personen und den Sonderteilbezirken zugeordnet. Auf die ANV-Stellen entfallen rd. 570 Stellen. Für den Veranlagungsbereich waren am 01.01.2001 außerdem 287 Bedienstete der ZIA tätig². Dem Veranlagungsbereich sind außerdem rd. 423 Sachgebietsleiterstellen zuzuordnen (Schätzung erforderlich wegen Mischsachgebieten). Der gesamte Personal- und Sachaufwand für die Veranlagung beträgt derzeit rd. 542,5 Mio. DM pro Jahr (vgl. dazu im Einzelnen Pkt. 7).

Die Vbz, PersG-, Kö- und Mischbezirke sind zumeist mit einem Sachbearbeiter (gehobener Dienst) und einem oder mehreren Mitarbeitern (mittlerer Dienst) besetzt. Sachbearbeiter und Mitarbeiter der traditionell mit zwei oder drei Bediensteten besetzten ANV-Stellen sind überwiegend Beamte des mittleren Dienstes. In den regelmäßig für mehrere Vbz zuständigen VVSt sind mehrere Mitarbeiter des mittleren Dienstes oder vergleichbare Angestellte tätig.

In den G-Bezirken sind Beamte des gehobenen Dienstes als Sachbearbeiter eingesetzt; teilweise sind zusätzlich Mitarbeiter (Beamte des mittleren Dienstes) vorhanden. Als Sachbearbeiter und Mitarbeiter der Ü-Bezirke, die zumeist mit einem oder zwei Bediensteten ausgestattet sind, sind Beamte des mittleren Dienstes, in Einzelfällen auch Angestellte beschäftigt.

Das Personal der ZIA besteht aus Beamten des mittleren Dienstes, die zuvor im Wesentlichen in den Vbz oder den ANV-Stellen tätig waren. Bei größerem Publikumsandrang wird die ZIA durch weitere Arbeitskräfte aus dem Veranlagungsbereich verstärkt.

Die versuchsweise eingerichteten Großbezirke sind regelmäßig mit mehreren Sachbearbeitern des gehobenen und mittleren Dienstes und mehreren Mitarbeitern aus dem mittleren Dienst oder mit Angestellten besetzt.

² Die ebenfalls dem Veranlagungsbereich zugehörigen Lohnsteuer-Arbeitgeberstellen, Rechtsbehelfsstellen und Zentrale Überwachungsstellen für Umsatzsteuer-Voranmeldungen (ZÜV) waren nicht Gegenstand der Untersuchung. Anmerkungen des RH zur ZÜV sind in der Denkschrift 2000 Nr. 22 enthalten. Zu den Rechtsbehelfsstellen hat sich der RH in der Denkschrift 1997 Nr. 19 geäußert.

2.2.4 Arbeitsbelastung der Veranlagungsstellen

2.2.4.1 Arbeitsbelastung aus dem Blickwinkel von Statistiken

2.2.4.1.1 Arbeitsbelastung der Veranlagungsstellen (ohne ANV-Stellen)

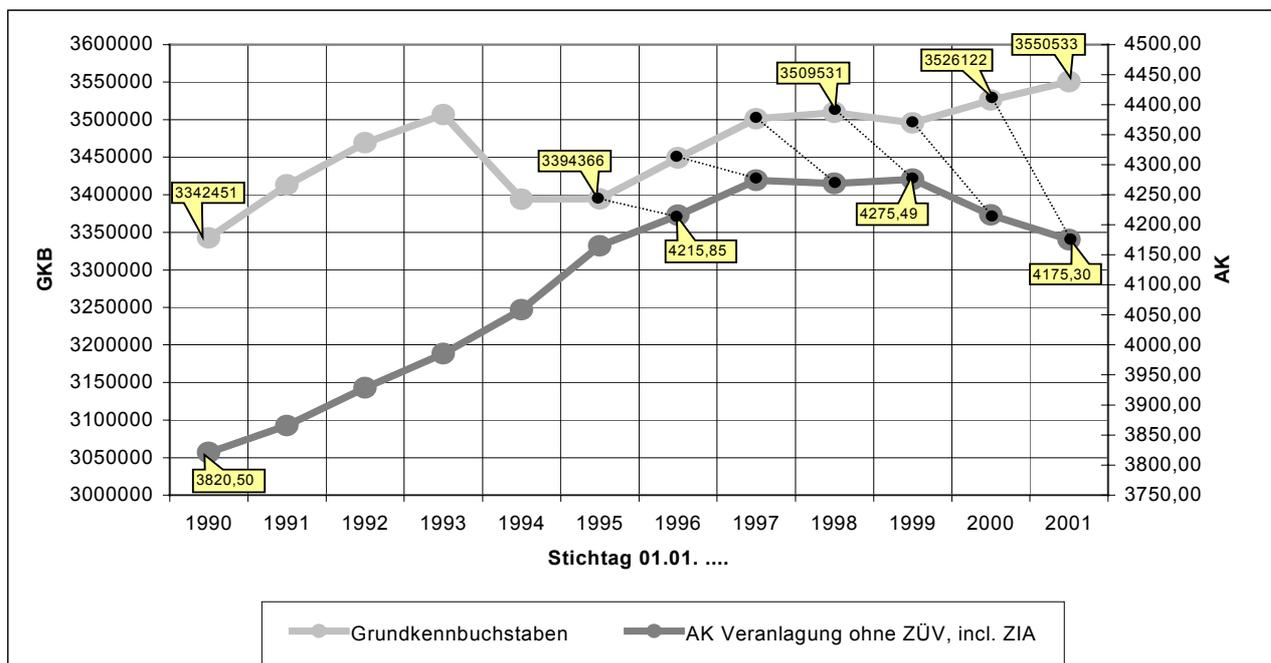
Die Arbeitsbelastung der Veranlagungsstellen wird entsprechend der allgemeinen Praxis an Hand der sog. Grundkennbuchstaben (GKB) dargestellt. GKB sind Buchstaben-Bezeichnungen für bestimmte Steuerarten (z. B. E für Einkommensteuer, U für Umsatzsteuer, GW für Gewerbesteuer, V für Vermögensteuer usw.). Aus Vereinfachungsgründen wird dabei unterstellt, dass über große Mengen betrachtet der unterschiedliche Arbeitsaufwand für die einzelnen Steuerarten in der Summe vernachlässigt werden kann, solange sich keine grundsätzlichen Änderungen in der Struktur ergeben. Es handelt sich dabei um keine exakte Messung der Arbeitsmenge, weil gleiche GKB sehr unterschiedliche Arbeitsbelastungen auslösen können, unterschiedliche GKB erst recht. Die Summe der GKB kann aber allgemein als brauchbarer Maßstab für die Entwicklung der Arbeitsmenge im Veranlagungsbereich - auch mangels besserer anderer Maßstäbe - angesehen werden.

Auf Grund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist die VSt zum 01.01.1997 weggefallen. Um die Vergleichbarkeit über diesen Zeitpunkt hinweg zu gewährleisten, wurde die Summe aller GKB vor und nach diesem Stichtag um die VSt-Signale bereinigt. Dabei ist klar, dass ab 01.01.1997 eine im Nachhinein nicht mehr quantifizierbare Menge Arbeit (Wegfall der VSt) entfiel. Dem RH sind keine detaillierten Erhebungen bekannt oder zugänglich, wie diese Arbeitsmenge bzw. die entsprechende Personalkapazität zu quantifizieren ist. Allerdings muss die bisherige Bedeutung der VSt für die Belastung der Veranlagungsstellen relativiert werden. Im Gegensatz zu den anderen Veranlagungen war für die VSt grundsätzlich nur alle drei Jahre eine Steuerfestsetzung vorzunehmen (Hauptveranlagung). Nur von untergeordneter Bedeutung war die Zahl der Fälle, bei denen in den dazwischenliegenden Jahren eine Neu- oder Nachveranlagung erfolgen musste. Es geht daher um keine Größenordnung, die für die statistischen Auswertungen des RH und die Folgerungen hieraus relevant wäre. Dies gilt um so mehr, als nach allgemeiner Auffassung die durch Wegfall der VSt entfallene Arbeitsmenge durch neue Komplizierungen des Steuerrechts und durch neue Aufgaben, die sich nicht in den GKB niederschlugen (z. B. 630-DM-Neuregelung, Umsetzung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zu den Kinderfreibeträgen) kompensiert sein dürfte. Entwicklungen über den genannten Stichtag hinweg können jedenfalls nur vergleichbar gemacht werden, wenn die GKB ohne VSt verwendet werden.

Vernachlässigt wurde bei der Darstellung im Übrigen, dass ab 01.01.1998 keine Feststellung des Einheitswerts des Betriebsvermögens und auch keine Festsetzung des Messbetrags nach dem Gewerbekapital mehr erforderlich war.

Auf dieser Basis ergibt sich für die Entwicklung der Arbeitsmenge - gemessen anhand der GKB ohne VSt - und die im Veranlagungsbereich (ohne ANV-Stellen) tätigen Arbeitskräfte (AK)³ folgendes Bild (Stichtag jeweils 01.01):

Schaubild 1



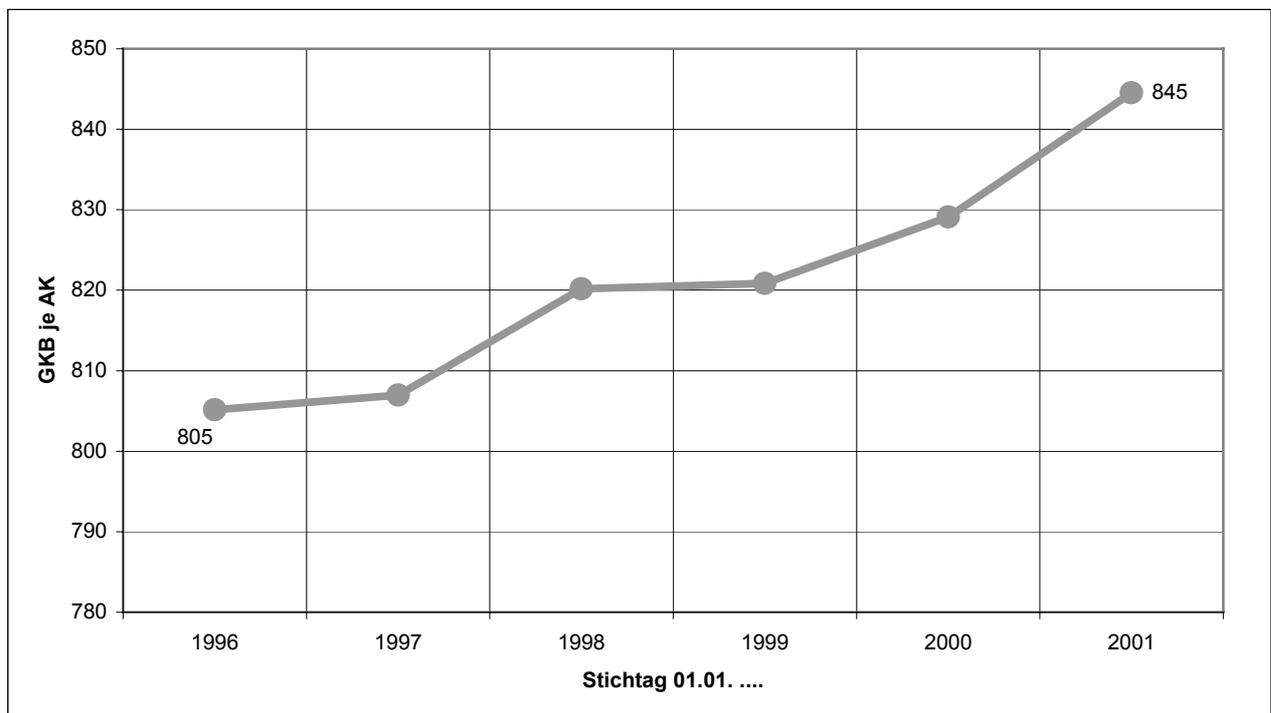
Die Arbeitsmenge nahm ab 1994/1995 im Wesentlichen stetig zu. Bis 1997 wurde auch die Zahl der AK größer, blieb dann bis 1999 konstant und verringerte sich seither ständig. Ab 1999 ist somit eine gegenläufige Entwicklung ersichtlich.

Der Personalrückgang im Veranlagungsbereich ab 1999 ist auf Stellenstreichungen und auf - auch nach Auffassung des RH notwendige - Personalverstärkungen zugunsten der Außenprüfungsdienste zurückzuführen. Die Zahl der Planstellen für die gesamte Steuerverwaltung (Bezirksverwaltung) ging von 1998 (14.715 Stellen für Beamte und Angestellte) bis 2001 um 682,5 auf 14.032,5 zurück.

³ Die Personalzahlen beinhalten alle Bediensteten der Veranlagungsstellen (ohne ANV), der VVSt und einen Anteil von 60 % des ZIA-Personals, nicht jedoch die Beschäftigten der ZÜV.

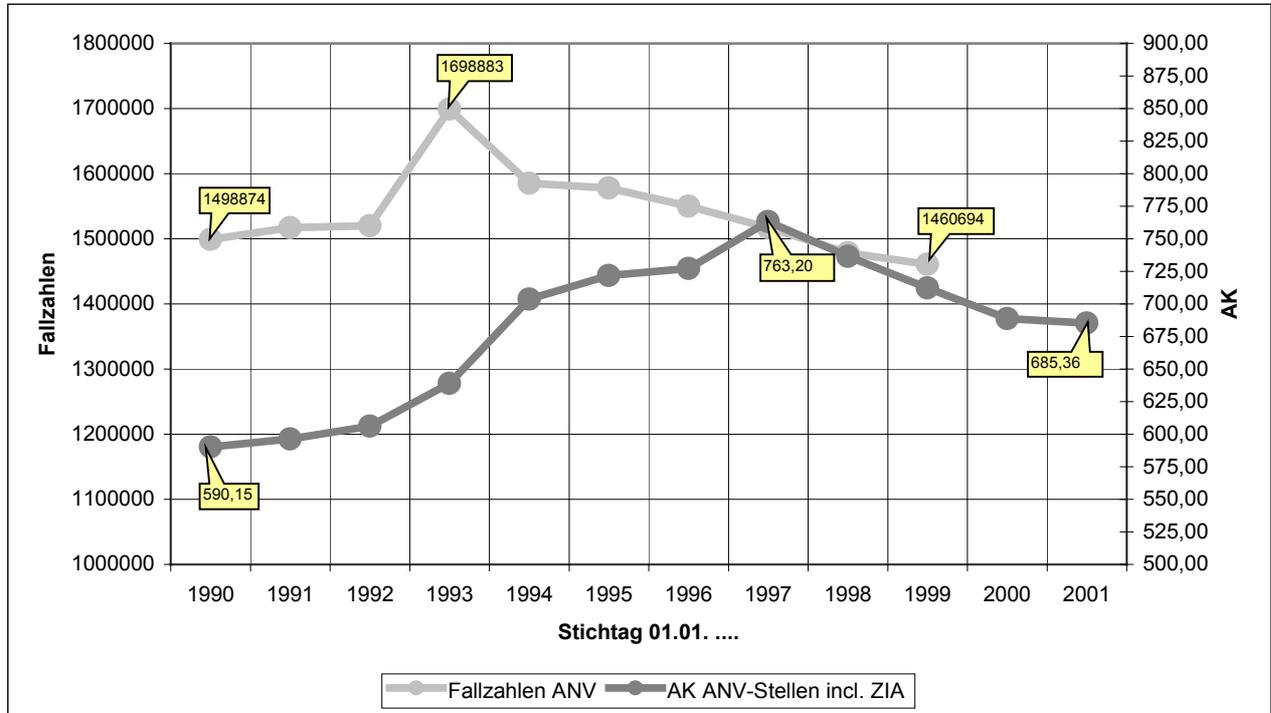
Bei der durchschnittlichen Fallzahlenbelastung der Bediensteten im Veranlagungsbe-
reich ist zu beachten, dass die Bearbeitung der im Schaubild dargestellten Veranla-
gungsfälle eines Veranlagungszeitraums (VZ) im Wesentlichen von dem im jeweiligen
Folgejahr vorhandenen Personal durchgeführt wird. Damit stehen den Fallzahlenverän-
derungen schon ab 1996 Personalveränderungen des jeweiligen Folgejahres gegen-
über, die seither zu einer kontinuierlichen Zunahme der Fallzahlenbelastung der Be-
diensteten führten, wie Schaubild 2 zeigt:

Schaubild 2



2.2.4.1.2 Arbeitsbelastung der ANV-Stellen

Schaubild 3



Im Bereich der ANV-Stellen ist seit dem Höchststand im Jahr 1993 ein stetiger Rückgang der Fallzahlen zu registrieren, was zumindest z. T. darauf zurückzuführen ist, dass Fälle wegen Änderung der tatsächlichen Verhältnisse (z. B. Bildung von Wohneigentum) an die Vbz abgegeben wurden. Der Personalbestand der ANV-Stellen wurde dagegen bis 1997 noch weiter erhöht. Ein Personalabbau, der dem Rückgang der Fallzahlen etwa entspricht, begann erst 1997. Diese zeitversetzte äquivalente Entwicklung lässt sich dadurch erklären, dass die stichtagsbezogenen Fallzahlen aus den Veranlagungen des jeweils 3 Jahre zurückliegenden abgeschlossenen VZ abgeleitet werden. Bei den ANV-Stellen erfolgen personalpolitische Steuerungsmaßnahmen deshalb entsprechend phasenverschoben.

Für die Jahre 2000 und 2001 liegen bezüglich der Fallzahlenentwicklung noch keine Daten vor. Das Personal in den ANV-Stellen wurde aber weiter abgebaut.

2.2.4.1.3 Unberücksichtigte Faktoren

Aus den vorstehenden Schaubildern sind Arbeitsmengenveränderungen, die keine Auswirkungen auf die GKB haben, nicht erkennbar. Dazu gehören die Lohnsteuerermäßigungsanträge, deren Zahl von 1994 (587.699 Anträge) bis 2000 (417.334 Anträge) um fast 29 % zurückgegangen ist, was zu einer gewissen Entlastung führte, andererseits aber auch - wie bereits erwähnt - die Neuregelung der Besteuerung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse (sog. 630-DM-Jobs). Allein infolge dieser Neuregelung waren für den VZ 2000 landesweit 527.182 Anträge auf Erteilung der erforderlichen Freistellungsbescheinigung zu bearbeiten. Im Rahmen einer gesonderten Untersuchung des RH zeigte sich, dass hierdurch landesweit hochgerechnet mindestens 30 Arbeitskräfte dauerhaft gebunden werden.

Zusätzliche Arbeit verursachte außerdem die Umsetzung der bereits erwähnten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu den Kinderfreibeträgen. Landesweit mussten deswegen 9.122.667 Fälle - davon 507.864 ohne elektronische Unterstützung - geprüft und insgesamt 783.307 Bescheide geändert werden.

2.2.4.2 Arbeitsbelastung aus dem Blickwinkel der betroffenen Verwaltung

Die Arbeit im Veranlagungsbereich war in den letzten Jahren nach Auffassung der Steuerverwaltung durch einen steten Zuwachs an Aufgaben, eine ständig zunehmende Komplizierung und viel zu häufige Änderungen des Steuerrechts gekennzeichnet⁴. So hat z. B. das Steuersenkungsgesetz vom 23.10.2000 noch im Jahr seines Inkrafttretens bereits Änderungen in zwei weiteren Gesetzen, nämlich im Steuersenkungsergänzungsgesetz vom 19.12.2000 und im Gesetz zur Änderung des Investitionszulagengesetzes 1999 vom 20.12.2000 erfahren. Zusätzlich traten zwischen dem 19. und dem 21.12.2000 noch fünf weitere Gesetze in Kraft, die Auswirkungen auf das Steuerrecht hatten. Als Beispiele für ein zuweilen kaum noch anwendbares Steuerrecht werden die neuen Vorschriften zur Verlustausgleichs- und Verlustabzugsbegrenzung (§§ 2 Abs. 3 und 2b EStG) oder zur Abzugsfähigkeit betrieblicher Schuldzinsen (§ 4 Abs. 4a EStG) angeführt.

Beklagt wird auch die zusätzliche Belastung durch die sog. Bankenfälle, die in großer Zahl im Zuge der umfangreichen, bundesweiten Ermittlungsmaßnahmen der Steuerfahndung anfielen. Wegen fehlender personeller Ressourcen der Fahndungsstellen

⁴ Jubiläumsschrift zum 150jährigen Bestehen der OFD Karlsruhe vom Mai 2001, S. 67 ff

wurden viele Fälle zur weiteren Ermittlung und Bearbeitung an die Finanzämter weitergegeben.

Im Beschluss der Oberfinanzpräsidenten-Konferenz in Usedom vom 10.05.1999 zur Reform des Besteuerungsverfahrens wurde daher auch auf die „seit langem zunehmend erschwerten Arbeitsbedingungen (steigende Fallzahlen, weniger Personal, wachsende Kompliziertheit des Steuerrechts)“ hingewiesen.

2.2.4.3 Arbeitsbelastung aus dem Blickwinkel externer Gutachter

Die Arthur Andersen Management Beratung stellte bei der Untersuchung der Finanzämter im Jahr 1994 erhebliche Vollzugsdefizite im Veranlagungsbereich fest. Die Gutachter hielten daher in diesem Bereich eine Personalverstärkung durch qualitativ gute Arbeitskräfte für erforderlich.

2.2.4.4 Frühere Feststellungen der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter (StRPÄ)

Die vier Staatlichen Rechnungsprüfungsämter stellen seit Jahren fest, dass viele Steuerbescheide insbesondere im Bereich der bedeutenden und schwierigen Steuerfälle fehlerhaft sind. Bei diesen Prüfungen werden regelmäßig Mehrsteuern in Millionenhöhe aufgezeigt und Steuerausfälle in großem Umfang festgestellt. In ihren Stellungnahmen weisen die Finanzämter zumeist auf die angespannte Arbeitslage und die Unmöglichkeit hin, alle Steuerfälle einer ausreichenden Prüfung zu unterziehen.

2.2.5 Maßnahmen der Verwaltung zur Reduzierung der Arbeitsbelastung und zur Verbesserung der Arbeitsabläufe

Die Steuerverwaltung versucht seit geraumer Zeit, der angespannten Situation in der Veranlagung Herr zu werden. Folgende Maßnahmen sind insoweit zu nennen:

- Bei der Bearbeitung der Steuerfälle soll nur das Wesentliche geprüft werden; der Aufwand hat sich nach der steuerlichen Bedeutung zu richten. Ist eine intensivere Bearbeitung nicht angeordnet, soll den Angaben der Steuerbürger gefolgt werden, soweit sie schlüssig und glaubhaft sind⁵. Die entsprechenden bundeseinheitlichen Regelungen, die insbesondere auf die Wirtschaftlichkeit der Fallbearbeitung abzielen, sind in Baden-Württemberg in der Dienstanweisung für die Neuorganisation der

⁵ Gleichlautende Erlasse der obersten Finanzbehörden der Länder zur Arbeitsweise der Veranlagungsstellen vom 19.11.1996 (BStBl 1996 I S. 1391)

Finanzämter und die Neuorganisation des Besteuerungsverfahrens (DA-NeuOrg) umgesetzt worden. Darin wurde festgelegt, wie die Steuerfälle verfahrensrechtlich zu behandeln sind (z. B. Fallgruppeneinteilung, Auswahl der Intensivprüfungsfälle und -sachverhalte).

- Die DV-Unterstützung der Veranlagungsarbeiten wurde kontinuierlich verbessert. Nach allgemeiner Auffassung könnte der Veranlagungsbereich ohne elektronische Unterstützung seine Aufgaben längst nicht mehr erfüllen. Allerdings wird bisweilen auch beklagt, dass der Rationalisierungseffekt der maschinellen Bearbeitung durch einen hierdurch entstehenden, nicht unerheblichen zusätzlichen Aufwand insbesondere bei den veranlagungsbegleitenden Tätigkeiten teilweise wieder vermindert werde⁶.
- Nach mehrjährigem Probelauf bei verschiedenen Finanzämtern und den dabei gewonnenen guten Erfahrungen wurde beschlossen, landesweit Zentrale Informations- und Annahmestellen (ZIA) einzurichten. Diese zumeist mit mehreren Mitarbeitern besetzten Stellen haben primär die Aufgabe, den allgemeinen Publikumsverkehr abzuwickeln. Die ZIA ermöglichen längere Öffnungszeiten; der Bürger muss nicht erst das für ihn zuständige Arbeitsgebiet suchen und er wird von Mitarbeitern betreut, die für den Publikumsverkehr besonders geeignet und geschult sind. Andererseits sollen die ZIA aber auch die Veranlagungsstellen entlasten. Die Einrichtung der ZIA geht u. a. auf eine Empfehlung des Beratungsunternehmens Arthur Andersen aus dem Jahr 1994 zurück.
- Bei einzelnen Finanzämtern wurden verschiedene Pilotprojekte gestartet, um festzustellen, ob mit Hilfe von neu konzipierten Arbeitseinheiten (z. B. Großbezirke oder Zusammenfassung von Vbz und ANV-Stellen) ein verbesserter Arbeitsablauf erreichbar ist.
- Mit der Einführung neuer Steuerungsinstrumente (dezentrale Budgetverantwortung, Kosten- und Leistungsrechnung und kosten- und kennzahlenorientiertes Führungsinformationssystem) strebt die Verwaltung auch Effizienzsteigerungen an.

⁶ Vorsteherdienstbesprechung der OFD Karlsruhe am 14./15.04.1999, Tischvorlage zu TOP 6

2.3 Prüfungsziele

2.3.1 Allgemeines

Ziel der Erhebungen war, durch eine Bestandsaufnahme den gesamten Veranlagungsbereich in seinen Strukturen darzustellen und zu analysieren (Ist-Analyse), etwaige Schwachstellen aufzuzeigen und daran anschließend eine Aufgabenkritik durchzuführen sowie Verbesserungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Eine zentrale Frage war dabei, inwieweit und mit welchem Mehrergebnis bei den Steuerfestsetzungen von den Angaben in den Steuererklärungen abgewichen wird. Während bei den Außenprüfungsdiensten die erzielten Mehrergebnisse traditionell als Argument für deren Wirtschaftlichkeit ins Feld geführt werden, fehlen bisher für den Veranlagungsbereich entsprechende Zahlen. Vielfach wurden hierzu Vermutungen in den Raum gestellt und allgemein darauf hingewiesen, dass eine personelle Schwächung des Innendienstes dessen Ermittlungstätigkeit einschränken und zu erheblichen Steuerausfällen führe.

Die damit angesprochene Wirtschaftlichkeit des Veranlagungsbereichs (und damit die Frage nach dessen steuerlichen Mehrergebnissen) ist in den letzten Jahren in den Vordergrund getreten, weil

- erstmals auch die Steuerverwaltung und damit die Einnahmeverwaltung von Stellenstreichungen im Zuge der Haushaltskonsolidierung betroffen war, ohne dass die Folgen für die Steuereinnahmen des Landes auch nur annähernd abgeschätzt werden konnten,
- diese Stellenstreichungen die Frage aufwarfen, welche Bereiche der Steuerverwaltung mit den geringsten Konsequenzen für die Höhe der Einnahmen personell ausgedünnt werden können,
- zunehmend die Auffassung vertreten wird, ein erheblicher Teil der Steuererklärungen könne vollautomatisch geprüft und folglich der Veranlagungsbereich entsprechend personell verschlankt werden.

2.3.2 Ist-Analyse

Ziel der Ist-Analyse war es, Erkenntnisse zu erlangen über

- den durchschnittlichen Zeitaufwand für die einzelnen Tätigkeiten der Veranlagungsstellen,
- Unterschiede im Zeitaufwand bei den unterschiedlichen Organisationsformen (auch Pilotprojekte),
- das durchschnittliche Berichtigungspotenzial der Steuerfälle und das von den Veranlagungsstellen realisierte finanzielle Ergebnis,
- den Anteil der Steuerfälle, bei denen den Angaben in der Steuererklärung ohne weitere Ermittlung gefolgt wird bzw. gefolgt werden kann,
- die Auswirkung der ZIA auf die gesamte Tätigkeit der Veranlagung,
- die Qualität der Fallbearbeitung durch die ZIA,
- Auswirkungen durch die Einführung des ELSTER-Verfahrens (elektronische Steuererklärung),
- die Umsetzung der DA-NeuOrg,
- Auswirkungen der DA-NeuOrg auf die Arbeitsqualität,
- die Aufgabenverteilung zwischen Sachgebietsleiter, Sachbearbeiter und Mitarbeiter und zwischen den Teilbezirken und der VVSt,
- die Zusammenarbeit mit anderen Stellen des Finanzamts (Vollstreckung, Außendienst, Kasse) und
- den Stand der DV-Unterstützung.

2.3.3 Aufgabenkritik, Lösungsmöglichkeiten

Auf der Basis der Ist-Analyse war zu klären, ob

- das von den Veranlagungsstellen erzielte durchschnittliche finanzielle Ergebnis bei genauerer Prüfung und Bearbeitung der Steuerfälle erhöht werden kann,
- die Entwicklung von Fallzahlen und Personalstärke sowie das komplexer werdende Steuerrecht die Qualität der Bearbeitung beeinflusst hat,
- eine verbesserte Bearbeitung bei gleicher Personalausstattung machbar ist,
- die bisherige Personalausstattung wirtschaftlich ist, d. h. ob die Mehregebnisse den Personalaufwand wesentlich übersteigen,
- dem rechtsstaatlichen Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung noch entsprochen wird,
- die Bearbeitungsgrundsätze der DA-NeuOrg den Erfordernissen entsprechen,
- der herkömmliche Veranlagungsbezirk noch zeitgemäß ist,
- die veranlagungsbegleitenden Tätigkeiten verbessert und/oder reduziert werden können,
- neue Organisationsstrukturen (wesentliche) Vorteile haben,
- der Idealtyp eines Veranlagungs-Arbeitsgebietes beschrieben werden kann, der hinsichtlich Quantität und Qualität der Arbeit und hinsichtlich der personellen Besetzung die größtmögliche Effizienz verspricht,
- es Verbesserungsmöglichkeiten bei der DV-Unterstützung gibt,
- eine ausschließlich maschinelle Bearbeitung von bestimmten Steuerfällen machbar ist und
- die Einführung der elektronischen Steuererklärung Arbeitskapazität frei macht.

2.4 Prüfungsumfang

Um landesweit repräsentative Ergebnisse zu erhalten und dabei der unterschiedlichen Größe und Struktur der Finanzamtsbezirke, den z. T. unterschiedlichen Organisationsformen der Ämter sowie der Vielfalt der dort zu erledigenden Aufgaben gerecht zu werden, wurden insgesamt 16 Finanzämter in die Erhebungen einbezogen. Bei einem weiteren Finanzamt wurden bereits im Vorfeld der Prüfung einige von der ZIA veranlagte Fälle eingesehen. Die Untersuchungen, die sich sowohl auf den organisatorischen Bereich der Veranlagungsstellen als auch auf die materiell-rechtliche Fallbearbeitung erstreckten, wurden vom RH gemeinsam mit allen vier StRPÄ durchgeführt. Die materiell-rechtliche Fallprüfung erfolgte durch die StRPÄ und umfasste sämtliche 17 in die Prüfung einbezogenen Finanzämter, während der RH seine Erhebungen zur Organisation und Arbeitsweise auf 11 Ämter konzentrierte. Wegen der saisonalen Unterschiede in der Belastungssituation der Ämter war es weiter angezeigt, die Prüfung der Organisation und Arbeitsweise über den Zeitraum eines gesamten Jahres auszudehnen.

Die Entscheidung, sowohl die organisatorische als auch die materiell-rechtliche Seite einzubeziehen, folgte aus der Überlegung, dass die Untersuchung von Organisationsstrukturen, Personalbestand und Arbeitsabläufen lediglich Kennzahlen zur Arbeitsmenge, jedoch keine Aussage über die Qualität und damit auch zum fiskalischen Nutzen der geleisteten Arbeit liefert. Bei der Steuerverwaltung als Einnahmeverwaltung ist der Bearbeitungsqualität entscheidende Bedeutung beizumessen. Sie dient nicht nur der Sicherung des Finanzbedarfs der öffentlichen Hand, sondern auch der Gleichmäßigkeit der Besteuerung. Eine gerechte und zutreffende Besteuerung ist unabdingbare Grundvoraussetzung dafür, dass der Staatsbürger die regelmäßig als Belastung empfundene Besteuerung zumindest als notwendiges Übel akzeptiert.

Die Auswahl der zu prüfenden Ämter zielte darauf ab, unterschiedliche Strukturen zu untersuchen, um aussagefähige Vergleiche anzustellen und Wertungen ableiten zu können. Kriterien waren dabei:

- Ämter in städtischen und ländlichen Bereichen
- Ämter mit und ohne ZIA
- Ämter mit Sonderformen (z. B. G- und Ü-Bezirke)
- Pilotämter für Großbezirke

Geprüft wurde in folgenden Finanzämtern:

Übersicht 1

Finanzamt	Geprüft durch		Bemerkungen
	StRPA	RH	
Emmendingen	X	X	ZIA seit Februar 1997
Titisee-Neustadt	X		ZIA seit Oktober 2000
Offenburg	X	X	Zum Zeitpunkt unserer Erhebungen noch keine ZIA eingerichtet
Tuttlingen	X		ZIA seit Oktober 2000
Ettlingen	X	X	Sonderformen G- und Ü-Bezirke; ZIA seit Juni 2000
Schwetzingen	X	X	Sonderformen G- und Ü-Bezirke; ANV-Stellen in Ü-Bezirke integriert; ZIA seit März 2000
Weinheim	X		Sonderformen G- und Ü-Bezirke; zum Zeitpunkt unserer Erhebungen noch keine ZIA eingerichtet
Backnang	X	X	Pilotamt für Großbezirke; ZIA seit Dezember 1997
Biberach	X	X	ZIA seit Dezember 1999
Ehingen	X	X	ZIA seit Mai 1997
Esslingen	X	X	ZIA seit Oktober 1995
Ludwigsburg	X		Zum Zeitpunkt unserer Erhebungen noch keine ZIA eingerichtet
Reutlingen	X		ZIA seit Juni 1997; es wurde nur die ZIA geprüft
Saulgau	X	X	Zum Zeitpunkt unserer Erhebungen noch keine ZIA eingerichtet
Schwäbisch-Gmünd	X		Pilotamt für Großbezirke; ZIA seit Februar 1999
Ulm	X	X	Pilotamt für Großbezirke; ZIA seit September 1998
Stuttgart I	X	X	ZIA seit August 1998; ANV-Stellen nach Biberach ausgelagert

In die Prüfung wurden - mit Ausnahme des Finanzamts Reutlingen - sämtliche Veranlagungsstellen einschließlich der VVSt und der ZIA einbezogen. Nicht untersucht wurden die ZÜV, die Lohnsteuer-Arbeitgeberstellen und die Rechtsbehelfsstellen.

2.5 Prüfungsmethodik, Prüfungsinhalt

RH und StRPÄ gingen arbeitsteilig vor. Der RH untersuchte die Aufbau- und Ablauforganisation, die StRPÄ übernahmen den materiell-rechtlichen Prüfungsteil.

2.5.1 Erhebungen des RH

2.5.1.1 Arbeitsaufzeichnungen

Geprüft wurde, wie sich auf den verschiedenen Veranlagungsstellen der tägliche Arbeitsablauf darstellt und welcher Zeitaufwand auf die einzelnen Tätigkeiten entfällt. Um angesichts der Vielfalt der zu erledigenden Aufgaben nicht auf Schätzungen angewiesen zu sein, die naturgemäß mit einigen Unsicherheiten behaftet sind und oftmals durch subjektive Vorstellungen verfälscht sein können, wurden alle beteiligten Bediensteten (Sachgebietsleiter, Sachbearbeiter und Mitarbeiter) gebeten, einen täglich zu führenden Arbeitsaufzeichnungs-Bogen minutengenau auszufüllen. In jedem Finanzamt wurden die Aufzeichnungen von allen Bediensteten des Veranlagungsbereichs für etwa zwei Monate geführt. Die saisonal unterschiedliche Belastung der Ämter hätte es zwar nahegelegt, die Aufzeichnungen über einen längeren Zeitraum - idealerweise ein Jahr - führen zu lassen. Die hierdurch entstehenden Belastungen der Bediensteten wären jedoch unverhältnismäßig gewesen und hätten die Akzeptanz der Untersuchung beeinträchtigt. Deshalb wurden die Aufzeichnungen bei den elf Ämtern in der Weise geführt, dass im Wesentlichen zwei Ämter einen Zeitabschnitt von rd. zwei Monaten abdeckten und die Arbeitsaufzeichnungen im Ergebnis ein gesamtes Arbeitsjahr - wenn auch nur finanzamtsübergreifend - umfassten.

Den Grundangaben in den Aufzeichnungsbogen (s. Anlage 1 a) waren neben dem Datum die Art des Arbeitsgebiets (Vbz; Kö-Bezirk, Großbezirk usw.) und die Funktion der Bediensteten zu entnehmen. Die Art des Arbeitsgebiets ergab sich aus einem Teil der jedem Bediensteten zugeteilten „Persönlichen Identifikationsnummer“ (PIN). Diese PIN dienten der Anonymisierung der Aufzeichnungen. Die Aufzeichnungsbogen der Sachgebietsleiter waren noch um Eintragungen zur Art und Zahl der Personalstellen im Veranlagungsbereich des jeweiligen Sachgebiets zu ergänzen (s. Anlage 1 b).

Damit die Aufzeichnungen umfassend und korrekt ausgewertet werden konnten und nicht zuletzt auch zur Arbeitserleichterung der Bediensteten, wurden für die einzelnen Tätigkeiten bestimmte Code-Nummern vergeben, die aus Tätigkeitskatalogen, getrennt nach Sachgebietsleitern, Bezirken (einschließlich ZIA) und VVSt, zu entnehmen waren (s. Anlagen 2 a bis 2 c). Erstmalige und geänderte Steuerfestsetzungen waren dabei

steuerfallbezogen aufzuschreiben, wobei auch abgefragt wurde, ob der betreffende Steuerfall abgeschlossen werden konnte, ob Ermittlungen anzustellen waren oder ob eine Nachbearbeitung durch den zeichnungsberechtigten Vorgesetzten angeordnet worden war. Für die restlichen Tätigkeiten war keine Einzelfallaufzeichnung gefordert.

Zu Beginn der jeweiligen Untersuchungen stellte der RH das Prüfungsvorhaben in einem Informationsschreiben (s. Anlage 3) vor. Ergänzend fanden Einführungsveranstaltungen mit allen Bediensteten der Veranlagung statt. In diesen Besprechungen wurde nochmals darauf hingewiesen, dass die Aufzeichnungen in anonymisierter Form zu führen und nur von den Beauftragten des RH einzusehen waren. Zu diesem Zweck konnte bei allen Prüfungen auch die Unterstützung der örtlichen Personalräte gewonnen werden, die die Zuleitung der ausgefüllten Bogen an die Beauftragten des RH übernahmen. Die ganz überwiegende Zahl der Aufzeichnungsbogen wurde sehr sorgfältig geführt. Zweifelsfragen konnten schon im Verlauf der ersten Tage durch persönliche Gespräche geklärt werden.

2.5.1.2 Dokumentation der Daten

Die erhobenen Daten - ohne den persönlichen Teil der PIN - wurden in zwei Datenbanken eingegeben (getrennt nach Sachgebietsleitern und sonstigen Bediensteten). Im Anschluss daran wurden sämtliche Aufzeichnungsbogen vernichtet.

2.5.1.3 Mitarbeiterbefragung

Ein weiterer Schwerpunkt der Erhebungen waren Mitarbeiterbefragungen in Form von strukturierten Interviews mit erfahrenen Sachgebietsleitern und Bediensteten aller Veranlagungsbereiche. Ziel der Interviews war, in Ergänzung zu den in den Arbeitsaufzeichnungen dokumentierten Abläufen die Gesamtsituation der Veranlagung aus der Sicht derer, die die Arbeit leisten, noch näher zu beleuchten. Besonderer Wert wurde darauf gelegt, Kritikpunkte zu erörtern, Vorschläge aufzunehmen und nicht zuletzt auch die persönliche berufliche Situation der Interviewpartner zu ergründen. Gerade letzteres spielt bei der Frage des Engagements und der Motivation eine nicht zu unterschätzende Rolle.

2.5.1.4 Stand der DV-Unterstützung

Gegenstand der Untersuchung war auch der Umfang und Stand der DV-Unterstützung sowohl bei der eigentlichen Veranlagungstätigkeit als auch bei den veranlagungsbegleitenden Arbeiten. Ausgangspunkte waren zumeist die Einschätzung durch das Veranlagungspersonal als täglicher Nutzer und die Beurteilung des Benutzerservices. Hieran anschließend wurde ermittelt, inwieweit die zur Verfügung gestellten Programme ihrem Anspruch als modernes Arbeitsmittel gerecht werden oder verbessert werden müssen.

2.5.2 Erhebungen der StRPÄ

2.5.2.1 Fallauswahl, geprüfte Veranlagungszeiträume

Zur Fallauswahl für die materiell-rechtliche Prüfung wurde vom Rechenzentrum für jedes in die Erhebungen einbezogene Finanzamt eine Liste der derzeit gültigen Steuernummern mit den GKB für ESt, KSt und einheitliche und gesonderte Feststellung (F-Signal) angefordert. Aus dieser Grundgesamtheit wurden die zu prüfenden Steuerfälle ausschließlich nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Dadurch wurde das gesamte Spektrum von Fallgestaltungen erfasst, die Auswertung der Stichproben führte so zu landesweit repräsentativen Ergebnissen.

Die Erhebungen erstreckten sich bei jedem Steuerfall - soweit vorhanden - auf die VZ 1996 bis 1998.

2.5.2.2 Erhobene Daten

Neben den Grunddaten der Steuerfälle (StNr., Arbeitsgebiet, vorhandene GKB, VZ, Fallgruppe) wurden jeweils VZ-bezogen dokumentiert:

- Bezeichnung des Bezirks, von dem die Veranlagung durchgeführt wurde (z. B. Vbz, Kö-Bezirk, ANV-Stelle, Großbezirk, ZIA)
- Durchführung der Veranlagung vor oder nach Errichtung der ZIA
- Vorliegen eines sog. Intensivprüffalls (IPF; differenziert nach den verschiedenen Kriterien der maschinellen Fallauswahl und nach personell gekennzeichneten Fällen)

- Vorliegen (einzelner) Intensivprüfsachverhalte (IPS) nach DA-NeuOrg (Differenzierung nach Art der IPS)
- Erklärte Einkunftsarten
- Höhe der positiven Einkünfte
- Höhe des zu versteuernden Einkommens (zvE)
- Leitveranlagung unter Vorbehalt der Nachprüfung
- Ermittlungen des Innendienstes
- Notwendigkeit dieser Ermittlungen
- Finanzielles Ergebnis der Ermittlungen des Innendienstes, differenziert nach Mehr- und Mindersteuer
- Gegenstand der Ermittlungen des Innendienstes ausschließlich Ansatz der als Sonderausgaben abzugsfähigen Kirchensteuer
- Finanzielles Ergebnis (ggf. in welcher Höhe) als Folge einer Prüfung von IPS

In einem weiteren Schritt wurden die Veranlagungen daraufhin untersucht, ob die Steuerfestsetzungen bzw. Gewinnfeststellungen zutreffend erfolgten oder zusätzliche Ermittlungen und/oder Korrekturen vorzunehmen waren. Demzufolge wurden zusätzlich festgehalten:

- Prüfungsfeststellungen
- Gegebenenfalls monetäres Ergebnis der Prüfungsfeststellungen (= bisher nicht ausgeschöpftes Berichtigungspotenzial, differenziert nach Mehr- und Mindersteuer)
- Grund der Prüfungsfeststellungen: Unterlassene bzw. unzureichende Prüfung von IPS oder Versäumnisse bei der Prüfung von Vollständigkeit bzw. Schlüssigkeit der Steuererklärungen
- Bezeichnung und Erläuterung der Fehlerquellen (Gesetz, Paragraph, Stichworte)

Die Finanzämter erhielten die Feststellungen unmittelbar nach Prüfung der Akten. Stellungnahmen waren grundsätzlich erst ab einer steuerlichen Auswirkung von 10.000 DM pro Fall notwendig. Hierdurch wurde das Prüfungsverfahren beschleunigt und der Arbeitsaufwand auch für die Ämter minimiert.

2.5.2.3 Dokumentation der Daten

Jeder Prüfer hielt die gesammelten Daten unmittelbar bei der Untersuchung der Einzelfälle in einer Datenbank fest. Sämtliche Daten wurden anschließend in eine gemeinsame Datenbank überführt.

3 Tätigkeitsprofil der Sachbearbeiter und Mitarbeiter

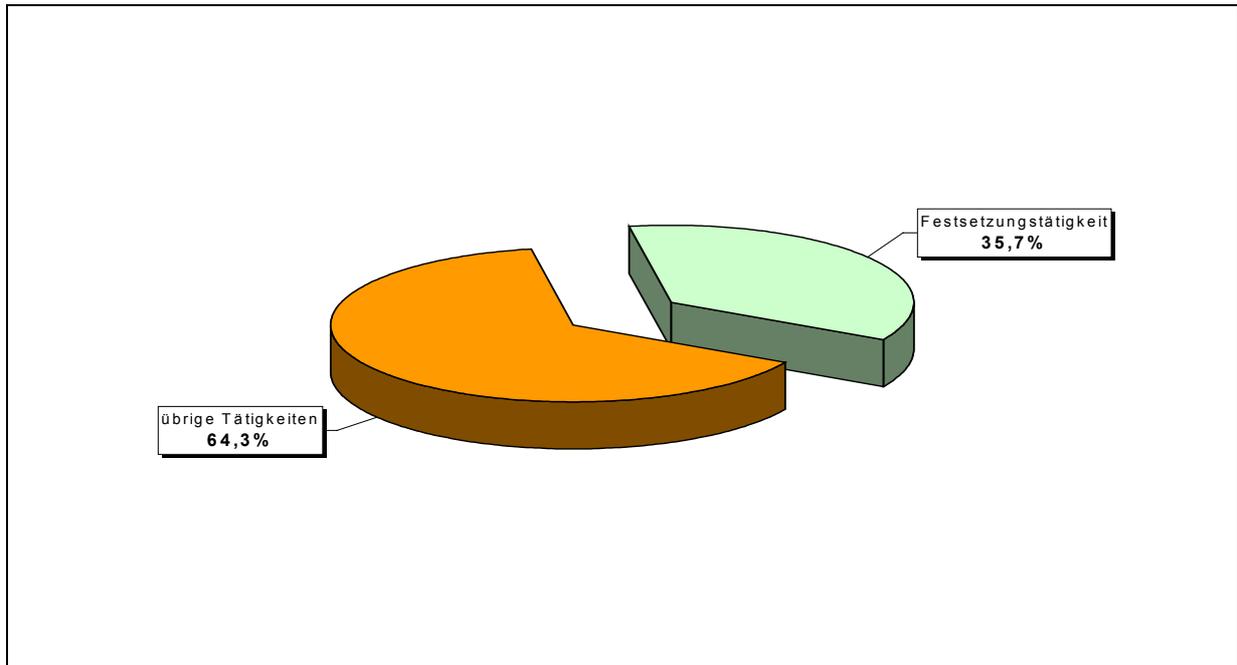
Durch die minutengenauen Arbeitsaufzeichnungen über einen Zeitraum von jeweils zwei Monaten (s. Pkt. 2.5.1.1) erhielt der RH für einen ununterbrochenen Zeitraum vom 26.06.2000 bis 18.05.2001 von 891 Voll- und Teilzeitbeschäftigten die Dokumentation über insgesamt 369.436 Einzeltätigkeiten mit einer Gesamtarbeitszeit von 164 529 Stunden. Diese Angaben wurden in eine Datenbank übertragen, wobei jede Einzeltätigkeit als gesonderter Datensatz behandelt wurde.

In den Arbeitsaufzeichnungen sind die sachlichen und persönlichen Verteilzeiten enthalten. Sie wurden nicht gesondert ermittelt, sondern der jeweils zuvor ausgeübten Tätigkeit hinzugerechnet. Die tatsächlich in Anspruch genommenen Mittagspausen waren nicht zu berücksichtigen; sie führten zu einer Unterbrechung der im Übrigen fortlaufend zu führenden Aufzeichnungen.

3.1 Gesamtübersicht

Das nachfolgende Schaubild 4 zeigt in einer Zusammenfassung - ohne Unterscheidung nach einzelnen Stellen und Bezirken oder nach der Funktion der Bediensteten - auf, welchen Anteil die eigentliche Steuerfestsetzung an der Gesamtarbeitszeit einnahm. Unter der eigentlichen Steuerfestsetzung versteht der RH die jährlich durchzuführenden Veranlagungen einschließlich der damit verbundenen Festsetzungen von Vorauszahlungen und der Änderungen und Berichtigungen. Diese Tätigkeiten sind in der Anlage 2 b unter den Code - Nrn. 10 bis 53 aufgeführt. Alle weiteren anfallenden Arbeiten werden in den nachfolgenden Ausführungen als „übrige Tätigkeiten“ bezeichnet. Dazu gehören u. a. die Rechtsbehelfsbearbeitung einschließlich der Stattgaben, die Auswertung der Bp - Berichte einschließlich der Fertigung der Änderungsbescheide, die Postbearbeitung, die Abwicklung des Publikumsverkehrs und die Ablagen. Sie lassen sich im Einzelnen aus der Anlage 2 b, Code - Nrn. 53 bis 99, und der Anlage 2 c, Code - Nrn. 100 bis 219, entnehmen.

Schaubild 4



Den Veranlagungsstellen verbleibt hiernach nur etwas mehr als ein Drittel ihrer Gesamt- arbeitszeit für die Steuerfestsetzung auf Grund der Jahressteuererklärungen und für die Durchführung von Änderungen und Berichtigungen. Der mit 64,3 % überwiegende Teil entfällt hingegen auf die übrigen Tätigkeiten. Diese Zahlen bestätigen die Aussagen zahlreicher Bediensteter, die sich in den Interviews (s. Pkt. 2.5.1.3) darüber beklagt hatten, dass ihnen weniger als die Hälfte der Arbeitszeit für die Steuerfestsetzung verbleibe.

3.2 Verhältnis der Arbeitszeiten für Steuerfestsetzung zu den Arbeitszeiten für die übrigen Tätigkeiten bei den einzelnen Bezirksarten

3.2.1 Klassische Bezirke

In dem Schaubild 5 wird dargestellt, wie sich das Verhältnis zwischen der Festsetzungstätigkeit und den übrigen Tätigkeiten bei den klassischen Bezirksarten darstellt. Hierunter sind die ANV-Stellen, die Vbz und die Sonderteilbezirke (S-Tbz) zu verstehen. Zu den Sonderteilbezirken werden neben den Kö- und PersG-Bezirken auch Mischbezirke gezählt, die in den meisten der untersuchten Finanzämter vorgefunden wurden und in folgenden Varianten vorkamen:

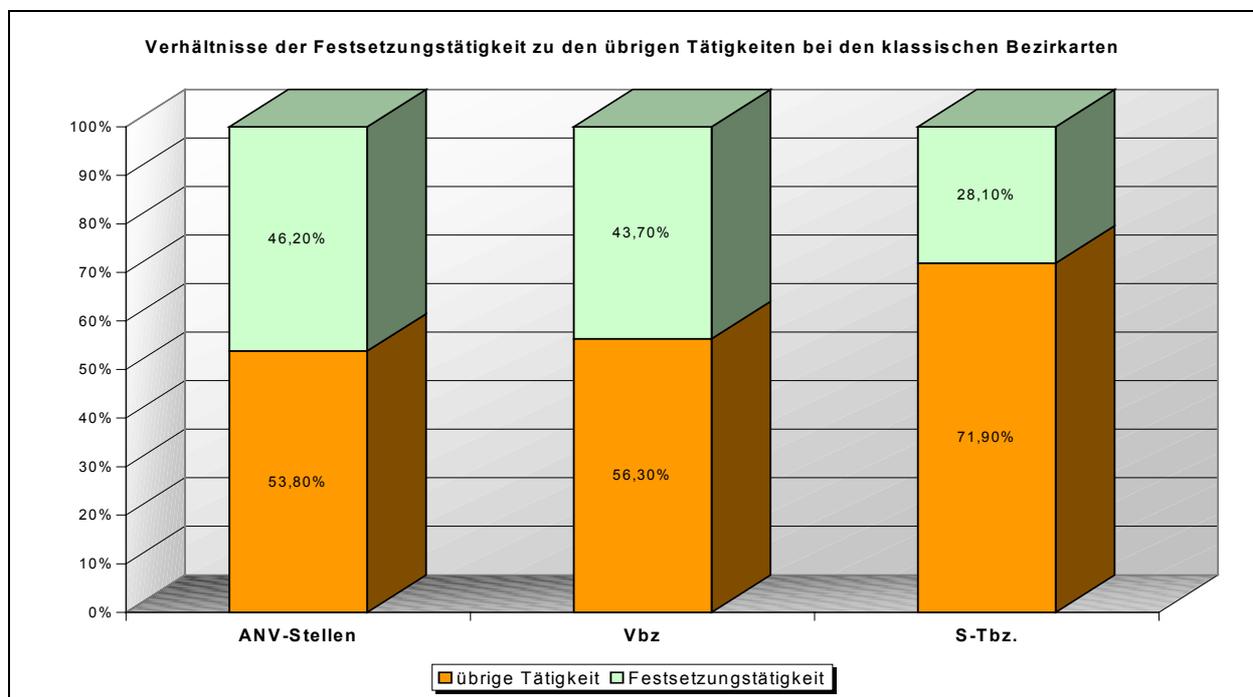
Kombination von - PersG-Bezirk und Vbz

- PersG- und Kö-Bezirk

- PersG-Bezirk und Bezirk für Grundstücksgemeinschaften

- Kö-Bezirk und Vbz

Schaubild 5



Der höchste Anteil an Steuerfestsetzungstätigkeit ergab sich bei den ANV-Stellen. Der ähnlich hohe Wert der Vbz muss relativiert werden. Bei ihnen wird ein Teil der übrigen Tätigkeiten von der VVSt übernommen. Addiert man die dort geleisteten Arbeitszeiten hinzu, ergibt sich in der Summe für die Vbz nur noch ein Anteil von etwa 38 % für die

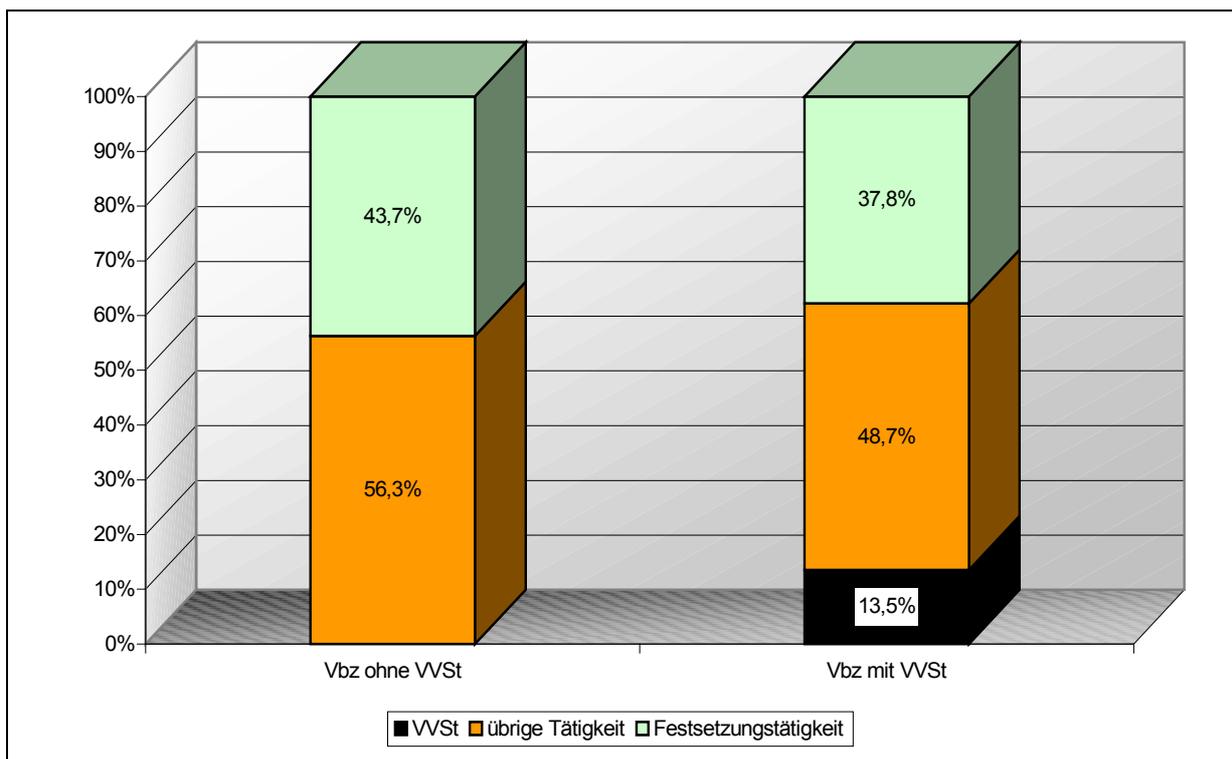
Festsetzungstätigkeit (s. hierzu Pkt. 3.2.2). Sehr gering war bei den Sonderteilbezirken der Steuerfestsetzungsanteil; annähernd drei Viertel der dort geleisteten Arbeit entfielen auf den Bereich der übrigen Tätigkeiten.

Als Tendenz lässt sich festhalten, dass der Anteil der Festsetzungstätigkeit umso geringer und der Aufwand für die übrigen Tätigkeiten umso höher wird, je umfangreicher und komplexer die in den Bezirken vorhandenen Steuerfälle im Durchschnitt sind.

3.2.2 Verteilung der Tätigkeiten auf den Vbz unter Berücksichtigung der VVSt

Ein noch aussagekräftigeres Bild der Anteile der Festsetzungstätigkeit einerseits und der übrigen Tätigkeiten andererseits entsteht, wenn die VVSt mit einbezogen wird.

Schaubild 6



Betrachtet man Vbz und VVSt als Einheit, so verbleibt für die Festsetzungstätigkeit letztlich nur ein Anteil von knapp 38 %.

3.2.3 Sonderformen und Pilotprojekte

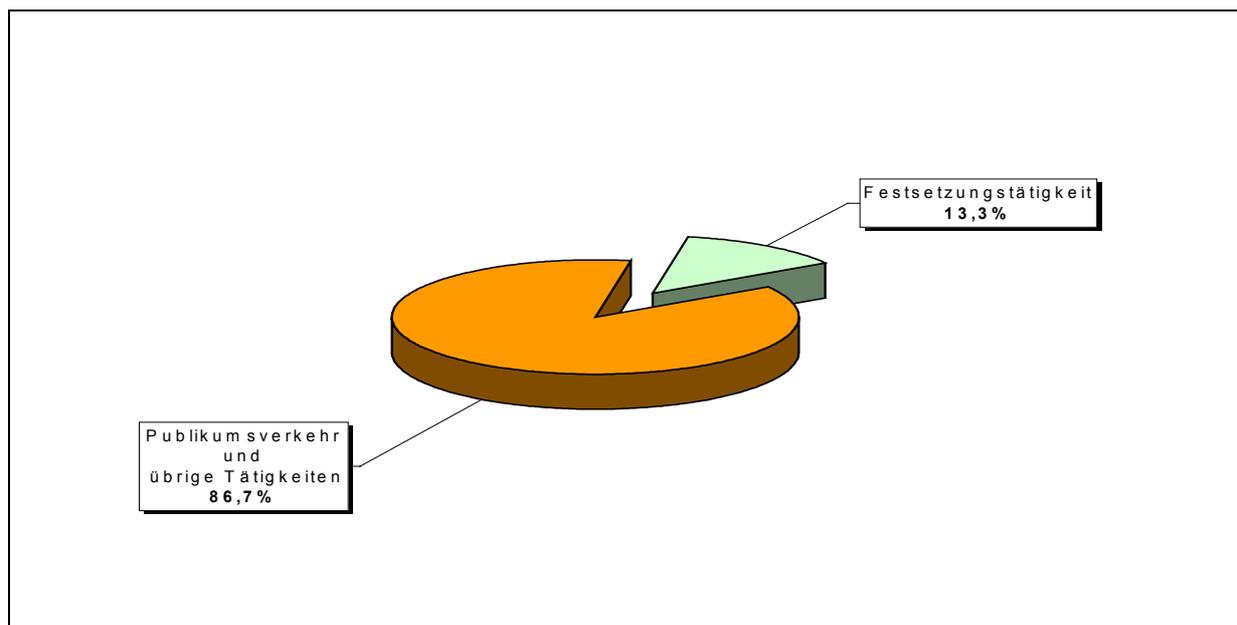
Der RH hat auch bei den angetroffenen Sonderformen der Vbz (Ü- und G-Bezirke mit und ohne integrierte ANV-Stellen und VVSt) bzw. Pilotprojekten (Großbezirke) die Daten für ein Tätigkeitsprofil erhoben. Es handelt sich dabei jedoch um eine vergleichsweise geringe Datenmenge, deren Aussage durch verschiedene individuell bedingte Parameter und die innerhalb dieser Sonderformen und Pilotprojekte vorgefundenen unterschiedlichen Strukturen relativ stark beeinflusst werden kann. Die Daten sind daher für eine allgemeine Aussage nicht uneingeschränkt verwertbar.

Als Tendenz lässt sich jedoch festhalten, dass das Verhältnis der Arbeitszeiten bei den organisatorischen Sonderformen und Pilotprojekten sich zwischen den unter Pkt. 3.2.1 aufgeführten Werten für die ANV-Stellen und Vbz einreicht. Dies bestätigt zudem die weitere, unter Pkt. 3.2.1 dargestellte Tendenz, dass mit zunehmendem Umfang und größerer Komplexität der Steuerfälle der Anteil der übrigen Tätigkeiten ansteigt.

3.2.4 ZIA

Primäre Aufgabe der ZIA ist die zentrale Erledigung des Publikumsverkehrs. Daneben sollen - soweit es die Besucherzahlen zulassen - Steuerfestsetzungen vorgenommen werden.

Schaubild 7



Entsprechend der Aufgabenstellung der ZIA beanspruchte der Publikumsverkehr den weitaus größten Teil der Arbeitszeit.

3.3 Verhältnis der Arbeitszeiten für Steuerfestsetzung zu den Arbeitszeiten für die übrigen Tätigkeiten aus saisonalen Perspektiven

Da sich die Aufzeichnungen über einen Zeitraum von etwa einem Jahr erstreckten (s. Pkt. 2.5.1.1), lässt sich für einige Bezirksarten ein Vergleich anstellen, wie sich die Arbeitszeitverteilung während einzelner Quartale darstellt. Saisonale Betrachtungen können Informationen und Hinweise für die Organisation der Arbeitszeit geben.

3.3.1 Klassische Bezirke

Schaubild 8

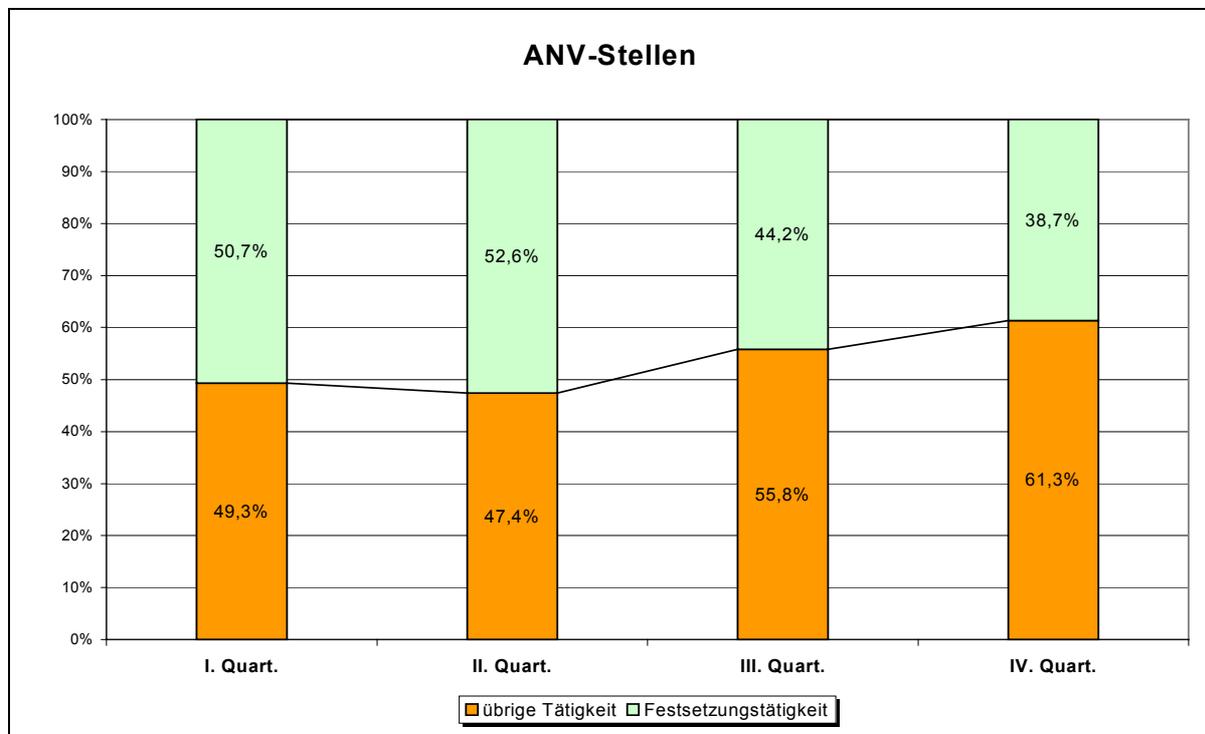


Schaubild 9

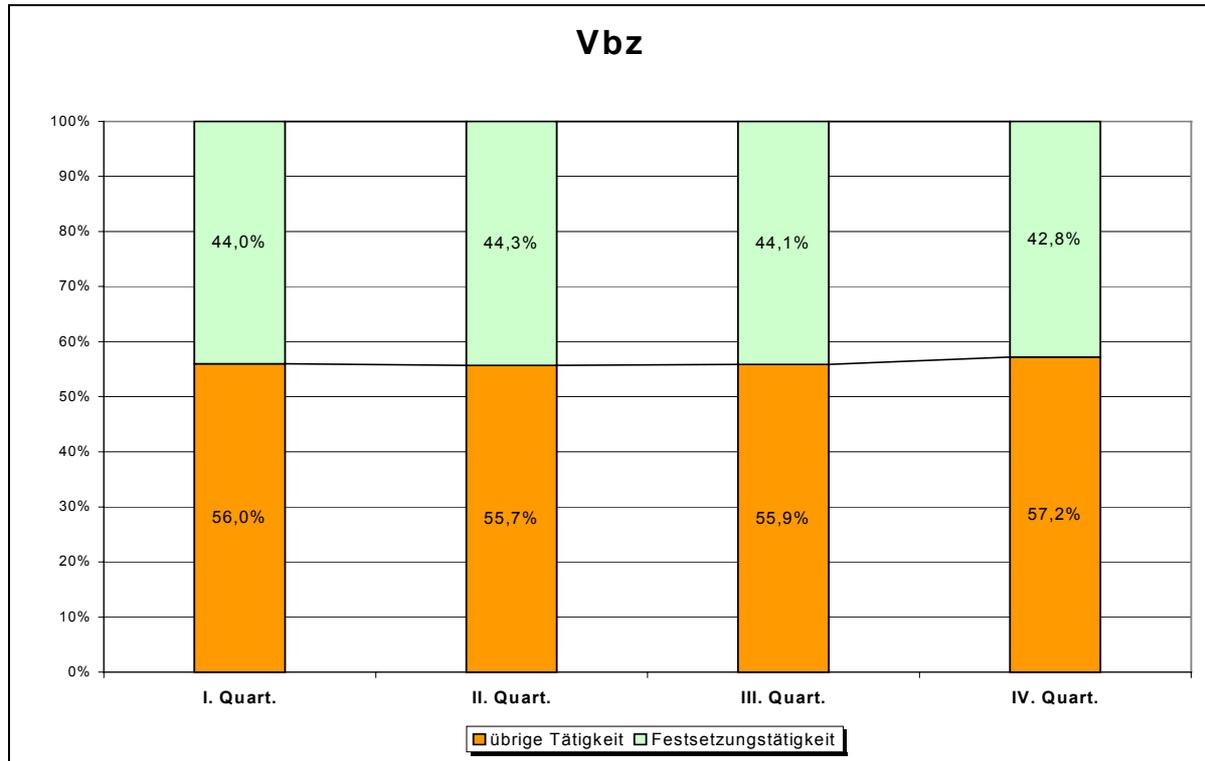
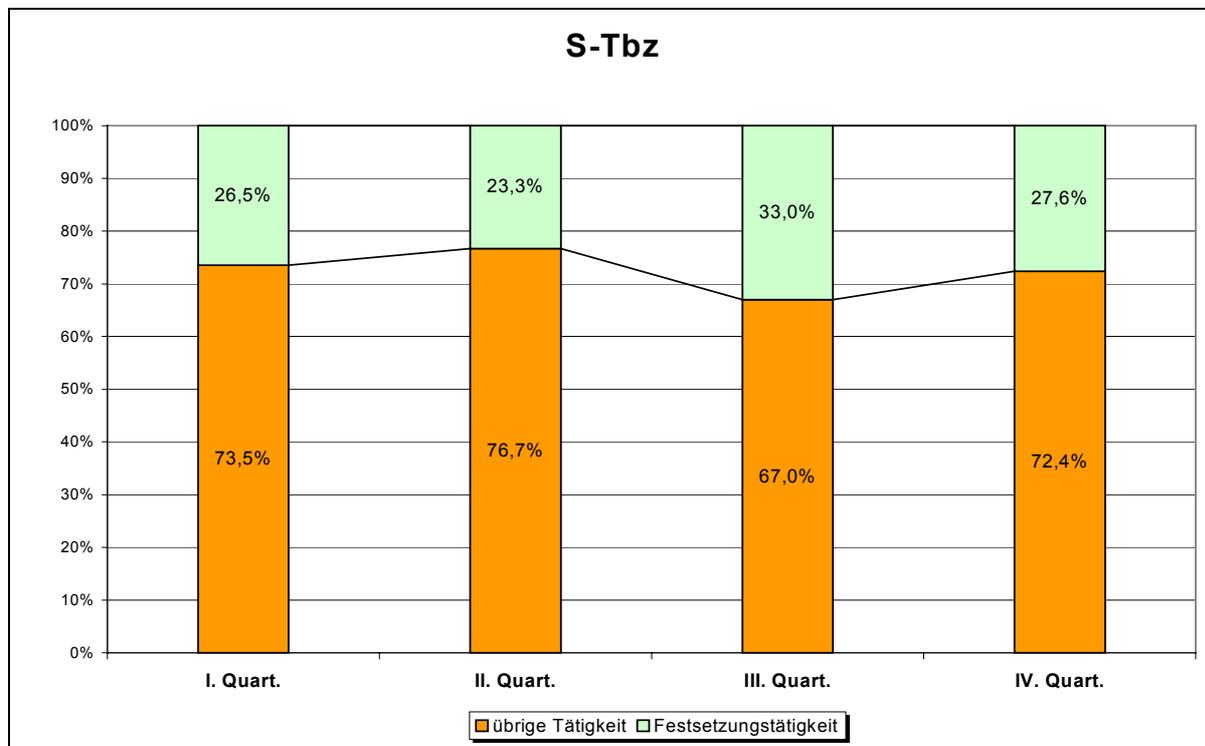


Schaubild 10



Im ANV-Bereich war der Anteil der Festsetzungstätigkeit im dritten und vierten Quartal relativ gering, im ersten und zweiten Quartal hingegen wurde mehr als die Hälfte der Arbeitszeit für diese Tätigkeit verwendet. Bei den Sonderteilbezirken war insbesondere im zweiten Quartal eine geringe Festsetzungstätigkeit festzustellen.

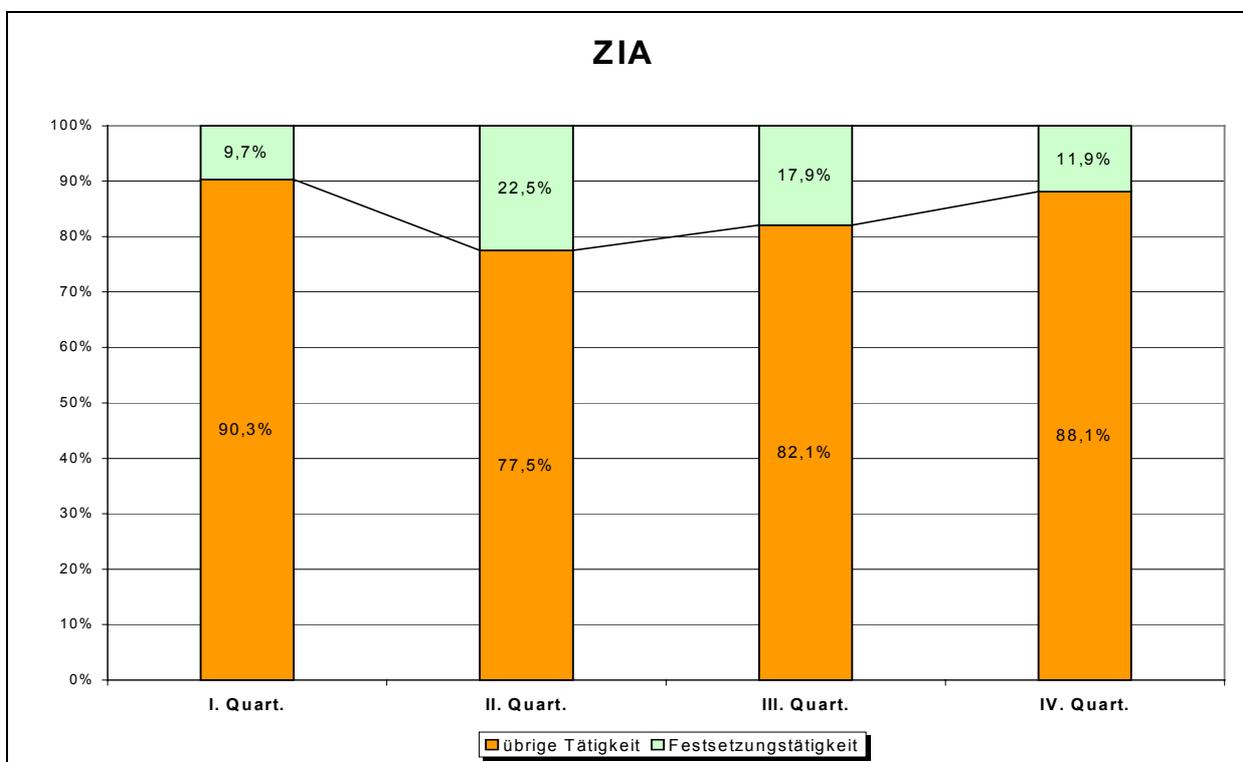
Auffallend ist die weitgehend konstant bleibende Arbeitszeitverteilung bei den Vbz, wobei auch hier der Anteil der Festsetzungstätigkeit wegen der Unterstützung durch die VVSt zu relativieren ist (s. Pkt. 3.2.2).

3.3.2 Sonderformen und Pilotprojekte

Die vergleichsweise geringe Anzahl der Daten aus den organisatorischen Sonderformen und Pilotprojekten (s. Pkt. 3.2.3) führt dazu, dass eine Betrachtung nach saisonalen Perspektiven nur bedingt aussagekräftig wäre. Auf eine Darstellung wird daher insoweit verzichtet.

3.3.3 ZIA

Schaubild 11



Die Arbeitszeitverteilung bei den ZIA zeigt spiegelbildlich den stärkeren Publikumsverkehr im vierten Quartal (z. B. Lohnsteuerermäßigungsanträge, Freistellungsbescheinigungen) und ersten Quartal (z. B. vermehrte Abgabe von Jahressteuererklärungen).

3.4 Verhältnis der Arbeitszeiten für Steuerfestsetzung zu den Arbeitszeiten für die übrigen Tätigkeiten getrennt nach Sachbearbeitern und Mitarbeitern

Betrachtet man das Verhältnis der Arbeitszeiten getrennt für die Sachbearbeiter und Mitarbeiter, so sind für die klassischen Bezirksarten gegenläufige Tendenzen erkennbar:

Übersicht 2

Bezirksart	Sachbearbeiter gehobener Dienst		Sachbearbeiter mittlerer Dienst		Mitarbeiter	
	Festsetzung	übrige Tätigkeit	Festsetzung	übrige Tätigkeit	Festsetzung	übrige Tätigkeit
ANV-Stellen			43,27 %	56,73 %	49,30 %	50,70 %
Vbz	38,57 %	61,43 %			48,88 %	51,12 %
Kö-Bez	36,68 %	63,32 %			16,72 %	83,28 %
PersG-Bez	32,88 %	67,12 %			21,75 %	78,25 %

Während die Mitarbeiter auf den ANV-Stellen und den Vbz in größerem Umfang im Bereich der Festsetzung tätig sind als ihre Sachbearbeiter, ist in den Kö- und PersG-Bezirken das Verhältnis umgekehrt. Gründe hierfür dürften bei den ANV-Stellen und Vbz sein, dass die dortigen Mitarbeiter auf Grund ihrer Ausbildung in der Lage sind, zumindest die Massenfälle zu bearbeiten und - dies gilt nur für die Vbz - durch die VVSt von einigen der übrigen Tätigkeiten entlastet sind.

Hingegen dürfte auf den Kö- und PersG-Bezirken zum einen die durchschnittlich größere Komplexität der Steuerfälle die Bearbeitung durch Beamte des gehobenen Dienstes notwendig machen und zum anderen der große Umfang der übrigen Tätigkeiten die Arbeit der Mitarbeiter prägen, zumal die Unterstützung durch eine VVSt im Allgemeinen fehlt.

Die unterschiedliche Ausgestaltung der restlichen untersuchten Organisationsformen lässt eine allgemeine Aussage in obigem Sinne nicht zu. Auf die Darstellung entsprechender Werte wird daher verzichtet.

3.5 Verhältnis der Arbeitszeiten für Steuerfestsetzung zu den Arbeitszeiten für die übrigen Tätigkeiten bei gleichzeitiger Vertretung für einen anderen Bezirk

Die Sachbearbeiter und Mitarbeiter waren gebeten worden, in ihren Arbeitsaufzeichnungen dann einen Vermerk anzubringen, wenn sie die Vertretung eines anderen Bezirks zu übernehmen hatten (z. B. bei Urlaub, Krankheit), um feststellen zu können, ob und wie sich dabei das Tätigkeitsprofil verändert.

Bei allen klassischen Bezirksarten ergab sich die einheitliche Tendenz, dass im Vertretungsfall der Festsetzungsanteil zurückging. Besonders augenfällig war der Rückgang im ANV-Bereich und in den Vbz mit rd. 6 bzw. 7 Prozentpunkten. Aber auch bei den S-Tbz, bei denen ohnehin bereits eine geringere Festsetzungstätigkeit vorliegt, betrug der Rückgang noch rd. 2 Prozentpunkte.

Die unterschiedliche Ausgestaltung der restlichen untersuchten Organisationsformen lässt eine allgemeine Aussage nicht zu.

3.6 Art der Tätigkeiten im Einzelnen

3.6.1 Gesamtübersicht

Die folgende Übersicht 3 führt - noch ohne Unterscheidung nach einzelnen Stellen, Bezirken oder nach der Funktion der Bediensteten - auf, welche unterschiedlichen Arbeiten in dem Bereich der Festsetzungstätigkeit und bei den übrigen Tätigkeiten angefallen sind und welchen Zeitaufwand sie erforderten. Aus Gründen der Übersichtlichkeit und Lesbarkeit wurden einige im Wesentlichen gleichgelagerte oder ähnliche Arbeiten zusammengefasst. Dies gilt insbesondere für eine Reihe der übrigen Tätigkeiten, soweit deren Anteil unter einem Prozent lag. Weitere Differenzierungen werden - je nach Thema und Anlass - in den späteren Ausführungen angesprochen. Aber auch bei dieser vereinfachten zusammenfassenden Darstellung wird deutlich, wie vielfältig sich der Bereich der übrigen Tätigkeiten darstellt.

Im Festsetzungsbereich werden die erstmaligen Veranlagungen aller Bezirke (mit Ausnahme der ANV-Stellen) nach den im Teil II der DA-NeuOrg vorgegebenen drei Fallgruppen (FG) unterschieden:

- Die FG 1 umfasst sowohl Fälle, die der regelmäßigen Betriebsprüfung unterliegen (Großbetriebe) als auch Fälle, bei denen innerhalb der nächsten drei Jahre eine allgemeine Betriebsprüfung vorgesehen ist.
- Die FG 2 umfasst im Wesentlichen Steuerfälle, bei denen es sich entweder um Kleinbetriebe oder um Steuerpflichtige handelt, die nur Überschusseinkünfte erzielen, wobei die Summe der Einkünfte 1 Mio. DM nicht übersteigen darf.
- Der FG 3 sind alle anderen Steuerfälle zugeordnet.

Der weitaus überwiegende Teil der Steuerfälle ist der FG 2 zugeordnet. Zu den Bearbeitungsgrundsätzen für die einzelnen Fallgruppen und die ANV (Teil III der DANeuOrg) wird auf die Ausführungen zu Pkt. 3.7 verwiesen.

Übersicht 3

Art der Tätigkeit	Zeitanteil in Prozent
Erstmalige Veranlagung von Fällen der FG 1	1,11
Erstmalige Veranlagung von Fällen der FG 2	17,10
Erstmalige Veranlagung von Fällen der FG 3	6,67
Erstmalige Arbeitnehmerveranlagungen	5,41
Sonstige erstmalige Steuerfestsetzungen (z. B. EHZ, Investitionszulage, Verlustfeststellungen)	1,17
Änderung/Berichtigung von Steuerbescheiden (ohne Änderungen im Rechtsbehelfsverfahren und im Rahmen der Auswertung von Bp-/Steuerfahndungsberichten)	4,28
Zwischensumme Festsetzungsbereich	35,74
Bearbeiten des Posteingangs	8,45
Publikumsverkehr	5,19
Bearbeitung förmlicher Rechtsbehelfe	4,85
Ablagen	3,95
Fortbildung	3,73
Eingehende Telefonate, soweit nicht direkt zuordenbar	3,66
MÜSt-Verfahren einschl. Bearbeitung des Erklärungseingangs	3,19
Erteilung allgemeiner oder verbindlicher Auskünfte	2,82
Grundinformationsdienst einschl. Neuaufnahmen/Löschungen	2,33
Aktenabgaben/-übernahmen	2,18
Sonderzuständigkeiten (z. B. Tätigkeit als Hauptsachbearbeiter)	2,03
Auswertung von Kontrollmaterial	1,79
Bearbeitung von Hinweismitteilungen	1,53
Auswertung von Bp-/Steuerfahndungsberichten	1,52
Abwicklung des Belegverkehrs mit Kasse/Rechenzentrum	1,38
Listenbearbeitung/Statistik	1,27
Abschließende Zeichnung*	1,10
Lohnsteuerfreibeträge, Freistellungs-/NV-Bescheinigungen (soweit nicht im Rahmen des Publikumsverkehrs bearbeitet)	1,09
Stundung/Aussetzung der Vollziehung/Erlass/Haftungsbescheide	1,07
Sonstige Tätigkeiten	9,21
Tätigkeiten außerhalb des Veranlagungsbereichs**	1,92
Zwischensumme übrige Tätigkeiten	64,26
Gesamt	100,00

* Abschließende Zeichnung durch den Sachbearbeiter

** z. B. Personalratstätigkeit, Teilnahme an Personalversammlungen, EDV-Benutzerservice für andere Stellen

Das Tätigkeitsprofil zeigt einen bunten Flickenteppich von Arbeiten mit nur wenig klar definierten Schwerpunkten. Die schon bei dieser zusammenfassenden Darstellung erkennbare Atomisierung der Tätigkeit verbietet Patentlösungen zur Rationalisierung und zwingt zu differenzierten Ansätzen bei allen Überlegungen zur Straffung der Arbeitsabläufe.

3.6.2 Veranlagungsbezirke

In der folgenden Übersicht 4 wird das Tätigkeitsprofil der klassischen Vbz dargestellt. Eine Unterscheidung zwischen Ämtern mit bzw. ohne ZIA wurde nicht getroffen, weil für die Ämter ohne ZIA zwar eine ausreichende Zahl von Daten vorliegt, dies jedoch nicht über den gesamten Erhebungszeitraum. Allerdings sind gewisse Tendenzen ersichtlich, die im Anschluss an die Übersicht erläutert werden.

Übersicht 4

Art der Tätigkeit	Zeitanteil in Prozent
Erstmalige Veranlagung FG 1	0,50
Erstmalige Veranlagung FG 2	26,80
Erstmalige Veranlagung FG 3	8,16
Sonstige erstmalige Steuerfestsetzungen (z. B. EHZ)	1,88
Änderung/Berichtigung von Steuerbescheiden (ohne Änderungen im Rechtsbehelfsverfahren oder bei der Auswertung von Bp/Steuerfahndungsberichten)	6,39
Zwischensumme Festsetzungsbereich	43,73
Bearbeiten des Posteingangs	8,00
Publikumsverkehr	1,82
Bearbeitung förmlicher Rechtsbehelfe	6,27
Ablagen	4,77
Fortbildung	3,48
Eingehende Telefonate, soweit nicht direkt zuordenbar	4,17
MÜSt-Verfahren einschl. Bearbeitung des Erklärungseingangs	0,32
Erteilung allgemeiner oder verbindlicher Auskünfte	3,00
Grundinformationsdienst einschl. Neuaufnahmen/Löschungen	1,94
Aktenabgaben/-übernahmen	1,16
Sonderzuständigkeiten (z. B. Tätigkeit als Hauptsachbearbeiter)	3,04
Auswertung von Kontrollmaterial	2,14
Bearbeitung von Hinweismitteilungen	1,59
Auswertung von Bp-/Steuerfahndungsberichten	1,15
Listenbearbeitung/Statistik	1,51
Abschließende Zeichnung	1,28
Lohnsteuerfreibeträge, Freistellungs-/NV-Bescheinigungen (soweit nicht im Rahmen des Publikumsverkehrs bearbeitet)	0,76
Gesonderte Anpassung von VZ (maschinell und manuell)	1,18
Stundung/ AdV/ Erlass/ Haftungsbescheide	1,31
Ausbildung von Anwärtern	1,15
Tätigkeiten außerhalb des Veranlagungsbereichs	3,04
Sonstige Tätigkeiten	3,19
Zwischensumme übrige Tätigkeiten	56,27
Gesamt	100,00

Zu Beginn der Erhebungen - es handelte sich hierbei um ein Amt ohne ZIA - war für gewisse Arbeiten noch keine eigene Code-Nr. vergeben worden, sodass diese von den Bediensteten den „Sonstigen Tätigkeiten“ zugeordnet werden mussten. Erst auf Anregung der Beschäftigten wurden diese Arbeiten in den Tätigkeitskatalog des RH aufgenommen. Es handelte sich dabei um die Bereiche „Bearbeitung des Posteingangs“ und „Erteilung allgemeiner und verbindlicher Auskünfte“. Bereinigt man die Daten des ersten untersuchten Amtes, so ergeben sich für die „Bearbeitung des Posteingangs“ ein Anteil von 8 % und von 3 % für die „Erteilung allgemeiner und verbindlicher Auskünfte“.

Während bei den Ämtern ohne ZIA der Publikumsverkehr noch fast 6 % der Arbeitszeit beanspruchte, verringerte er sich bei den Ämtern mit ZIA auf weniger als 1,5 %. Nach den Arbeitsaufzeichnungen wird dieser Zeitgewinn derzeit ganz überwiegend für den Bereich der übrigen Tätigkeiten verwendet. Das Ziel, durch Entlastung vom Publikumsbetrieb mehr Zeit für die eigentliche Steuerfestsetzung zu gewinnen, wird hier also zu einem deutlich geringeren Grad erreicht, als dies angestrebt und zu erwarten ist.

Auch an dieser Stelle ist nochmals darauf hinzuweisen, dass ein weiterer, nicht unwesentlicher Teil der übrigen Tätigkeiten der Vbz durch die VVSt wahrgenommen wird (s. Pkt. 3.2.2).

3.6.3 Sonderformen Ü-/G-Bezirke und Pilotprojekt Großbezirke

Tendenziell kann für diesen Bereich festgehalten werden, dass das Tätigkeitsprofil im Wesentlichen den Werten bei den herkömmlichen Vbz entspricht. Im Übrigen ist nochmals auf die Ausführungen zu Pkt. 3.2.3 zu verweisen.

3.6.4 ANV-Stellen

Bei den ANV-Stellen ist - im Gegensatz zu den Vbz - das Verhältnis zwischen der Steuerfestsetzung und dem Bereich der übrigen Tätigkeiten saisonal unterschiedlich (s. Pkt. 3.3.1). Der Grund hierfür dürfte der ungleich stärkere Eingang von Steuererklärungen in den ersten beiden Quartalen des Jahres gegenüber den beiden anderen Quartalen sein. Da Daten von ANV-Stellen aus Ämtern ohne ZIA nur für das dritte und vierte Quartal 2000 vorliegen, wäre ein Vergleich mit den Daten der Ämter mit ZIA, die für sämtliche Quartale vorliegen, nicht ohne weiteres zulässig. In der nachfolgenden Übersicht 5 werden daher die Daten aller ANV-Stellen zusammenfassend dargestellt. Soweit sich jedoch Tendenzen ablesen lassen, werden sie im Anschluss an diese Übersicht erwähnt.

Übersicht 5

Art der Tätigkeit	Zeitanteil in Prozent
Erstmalige Arbeitnehmerveranlagungen	42,55
Änderung/Berichtigung von Steuerbescheiden (ohne Änderungen im Rechtsbehelfsverfahren und Änderungen im Rahmen der Auswertung von Bp-/Steuerfahndungsberichten)	3,62
Zwischensumme Festsetzungsbereich	46,17
Bearbeiten des Posteingangs	6,24
Publikumsverkehr	1,56
Bearbeitung förmlicher Rechtsbehelfe	6,24
Ablagen	3,97
Fortbildung	3,62
Eingehende Telefonate, soweit nicht direkt zuordenbar	5,01
MÜSt-Verfahren einschl. Bearbeitung des Erklärungseingangs	0,46
Erteilung allgemeiner oder verbindlicher Auskünfte	3,29
Grundinformationsdienst einschl. Neuaufnahmen/Löschungen	2,35
Aktenabgaben/-übernahmen	1,45
Auswertung von Kontrollmaterial	1,79
Bearbeitung von Hinweismitteilungen	1,70
Auswertung von Bp-/Steuerfahndungsberichten	0,05
Listenbearbeitung/Statistik	1,13
Abschließende Zeichnung	0,82
Lohnsteuerfreibeträge, Freistellungs-/NV-Bescheinigungen	2,24
Gesonderte Anpassung von VZ (maschinell und manuell)	0,17
Stundung/Aussetzung der Vollziehung/Erlass/Haftungsbescheide	0,29
Ausbildung von Anwärtern	0,37
Sonstige Tätigkeiten außerhalb des ANV-Bereichs	1,92
Sonstige Tätigkeiten	9,16
Zwischensumme übrige Tätigkeiten	53,83
Gesamt	100,00

Bei den Ämtern ohne ZIA betrug der Anteil des Publikumsverkehrs an der Gesamtarbeitszeit noch mehr als 6 %, während die ANV-Stellen in den Ämtern mit ZIA hierfür nur noch weniger als 1 % aufwenden mussten. In der Tendenz ist erkennbar, dass im Gegensatz zu den Vbz dieser Zeitgewinn derzeit überwiegend für den Festsetzungsbereich verwendet wird. Im Bereich der ANV-Stellen wird somit das bei den Vbz zu einem erheblichen Teil verfehlt Ziel erreicht.

3.6.5 Sonderteilbezirke

Übersicht 6

Art der Tätigkeit	Zeitanteil in Prozent
Erstmalige Veranlagung von Fällen der FG 1	5,20
Erstmalige Veranlagung von Fällen der FG 2	7,65
Erstmalige Veranlagung von Fällen der FG 3	12,17
Sonstige erstmalige Steuerfestsetzungen (z. B. Investitionszulage, Verlustfeststellungen)	0,60
Änderung/Berichtigung von Steuerbescheiden (ohne Änderungen im Rechtsbehelfsverfahren und Änderungen im Rahmen der Auswertung von Bp-/Steuerfahndungsberichten)	2,48
Zwischensumme Festsetzungsbereich	28,10
Bearbeiten des Posteingangs	9,84
Publikumsverkehr	0,83
Bearbeitung förmlicher Rechtsbehelfe	3,61
Ablagen	3,26
Fortbildung	5,25
Eingehende Telefonate, soweit nicht direkt zuordenbar	4,21
MÜSt-Verfahren einschl. Bearbeitung des Erklärungseingangs	1,17
Erteilung allgemeiner oder verbindlicher Auskünfte	4,09
Grundinformationsdienst einschl. Neuaufnahmen/Löschungen	2,34
Aktenabgaben/-übernahmen	0,86
Sonderzuständigkeiten (z. B. als Hauptsachbearbeiter)	2,44
Auswertung von Kontrollmaterial	1,85
Bearbeitung von Hinweismitteilungen	2,64
Auswertung von Bp-/Steuerfahndungsberichten	5,66
Listenbearbeitung/Statistik	1,14
Abschließende Zeichnung	1,27
Gesonderte Anpassung von Vorauszahlungen (manuell + maschinell)	1,46
Stundung/Aussetzung der Vollziehung/Erlass/Haftungsbescheide	1,73
Vereinsbesteuerung (Tätigkeiten mit Ausnahme der Steuerfestsetzung)	5,26
Sonstige Tätigkeiten außerhalb des Veranlagungsbereichs	2,35
Sonstige Tätigkeiten	10,64
Zwischensumme übrige Tätigkeiten	71,90
Gesamt	100,00

Von allen Veranlagungsbezirken haben die Sonderteilbezirke den geringsten Anteil der Arbeitszeit für den Festsetzungsbereich verwendet. Dabei gibt es nur marginale Unterschiede zwischen Kö-, PersG- und dem Durchschnitt der Mischbezirke.

Zur Verdeutlichung von Sonderfaktoren bei den Kö- und PersG-Bezirken werden diese Bezirksarten unter Pkt. 3.6.5.1 und Pkt. 3.6.5.2 nochmals getrennt aufgeführt. Auf eine gesonderte Darstellung der Mischbezirke wird wegen des unterschiedlichen Zuschnitts und der Verschiedenartigkeit der dort geführten Steuerfälle verzichtet.

3.6.5.1 Kö-Bezirke

Übersicht 7

Art der Tätigkeit	Zeitanteil in Prozent
Erstmalige Veranlagung von Fällen der FG 1	5,82
Erstmalige Veranlagung von Fällen der FG 2	5,37
Erstmalige Veranlagung von Fällen der FG 3	14,61
Sonstige erstmalige Steuerfestsetzungen (z. B. Investitionszulage, Verlustfeststellungen)	0,84
Änderung/Berichtigung von Steuerbescheiden (ohne Änderungen im Rechtsbehelfsverfahren und Änderungen im Rahmen der Auswertung von Bp-/Steuerfahndungsberichten)	2,09
Zwischensumme Festsetzungsbereich	28,73
Bearbeiten des Posteingangs	7,24
Publikumsverkehr	1,28
Bearbeitung förmlicher Rechtsbehelfe	3,76
Ablagen	3,70
Fortbildung	2,90
Eingehende Telefonate, soweit nicht direkt zuordenbar	4,66
MÜSt-Verfahren einschl. Bearbeitung des Erklärungseingangs	1,92
Erteilung allgemeiner oder verbindlicher Auskünfte	5,73
Grundinformationsdienst einschl. Neuaufnahmen/Löschungen	2,56
Aktenabgaben/-übernahmen	1,36
Sonderzuständigkeiten (z. B. als Hauptsachbearbeiter)	0,97
Auswertung von Kontrollmaterial	1,79
Bearbeitung von Hinweismitteilungen	2,52
Auswertung von Bp-/Steuerfahndungsberichten	4,96
Listenbearbeitung/Statistik	1,12
Abschließende Zeichnung	1,57
Gesonderte Anpassung von Vorauszahlungen (manuell + maschinell)	2,09
Stundung/Aussetzung der Vollziehung/Erlass/Haftungsbescheide	2,08
Vereinsbesteuerung (Tätigkeiten mit Ausnahme der Steuerfestsetzung)	10,08
Sonstige Tätigkeiten außerhalb des Veranlagungsbereichs	0,77
Sonstige Tätigkeiten	8,21
Zwischensumme übrige Tätigkeiten	71,27
Gesamt	100,00

Wie bereits dargestellt (s. Pkt. 3.2.1), war wie bei allen Sonderteilbezirken auch bei den Kö-Bezirken der Anteil der Festsetzungstätigkeit besonders gering; die Veranlagung der Fälle der FG 3 nahm dabei noch den größten Raum ein. Im Bereich der übrigen Tätigkeiten ist insbesondere auf den Zeitaufwand für die - fiskalisch nahezu unbedeutende - Vereinsbesteuerung hinzuweisen, der mit 10,08 % annähernd so hoch war wie derjenige für die Veranlagung der Fälle der FG 1 und 2 zusammen.

Als nicht unerheblich erwies sich zudem der Zeitaufwand für die Auswertung der Bp- und Steuerfahndungsberichte. Nach Auffassung der Bediensteten trägt hierzu nicht unwesentlich bei, dass die von den Außendiensten erhobenen Daten nicht direkt in den Festsetzungsspeicher (ohne Fallfreigabe) übertragen werden können, sondern eine zuweilen mühselige manuelle Übertragung der Daten erfolgen muss. Vereinzelt wurde von den Bediensteten eine mangelhafte Qualität der Berichte beklagt.

3.6.5.2 PersG-Bezirke

Übersicht 8

Art der Tätigkeit	Zeitanteil in Prozent
Erstmalige Veranlagung von Fällen der FG 1	5,07
Erstmalige Veranlagung von Fällen der FG 2	7,94
Erstmalige Veranlagung von Fällen der FG 3	11,89
Sonstige erstmalige Steuerfestsetzungen (z. B. EHZ, Investitionszulage, Verlustfeststellungen)	0,17
Änderung/Berichtigung von Steuerbescheiden (ohne Änderungen im Rechtsbehelfsverfahren und Änderungen im Rahmen der Auswertung von Bp-/Steuerfahndungsberichten)	3,57
Zwischensumme Festsetzungsbereich	28,64
Bearbeiten des Posteingangs	10,55
Publikumsverkehr	0,53
Bearbeitung förmlicher Rechtsbehelfe	4,81
Ablagen	2,96
Fortbildung	5,72
Eingehende Telefonate, soweit nicht direkt zuordenbar	4,43
MÜSt-Verfahren einschl. Bearbeitung des Erklärungseingangs	1,38
Erteilung allgemeiner oder verbindlicher Auskünfte	4,21
Grundinformationsdienst einschl. Neuaufnahmen/Löschungen	3,00
Aktenabgaben/-übernahmen	0,86
Sonderzuständigkeiten (z. B. Tätigkeit als Hauptsachbearbeiter)	4,26
Auswertung von Kontrollmaterial	1,77
Bearbeitung von Hinweismitteilungen	1,43
Auswertung von Bp-/Steuerfahndungsberichten	5,80
Listenbearbeitung/Statistik	1,05
Abschließende Zeichnung	1,12
Gesonderte Anpassung von Vorauszahlungen (manuell+maschinell)	1,04
Stundung/Aussetzung der Vollziehung/Erlass/Haftungsbescheide	2,05
Fertigung von Mitteilungen für Anteilseigner	4,31
Sonstige Tätigkeiten außerhalb des Veranlagungsbereichs	2,34
Sonstige Tätigkeiten	7,74
Zwischensumme übrige Tätigkeiten	71,36
Gesamt	100,00

Auch bei den PersG-Bezirken wurde nur etwas mehr als ein Viertel der Arbeitszeit für die Steuerfestsetzung verwendet. Dabei ist noch zu berücksichtigen, dass für die Gewinnfeststellungen eine maschinelle Bearbeitung mangels geeignetem DV-Programm nicht möglich ist, was die Bediensteten dieser Bezirke allgemein kritisierten. Besonders vermisst wurde eine maschinelle Unterstützung für die Bescheid- und Mitteilungsfertigung. Der RH hat daraufhin in fünf Ämtern veranlasst, den Zeitaufwand für die Fertigung der Mitteilungen gesondert festzuhalten. Die Auswertung dieser Daten ergab, dass dort beachtliche 8,02 % der Gesamtarbeitszeit der gesondert untersuchten PersG-Bezirke für diese manuelle Tätigkeit aufgewendet werden mussten. Umgelegt auf alle untersuchten Ämter ergibt sich immer noch ein Zeitanteil von 4,31 %. Soweit bei den restlichen Ämtern kein gesonderter Ausweis erfolgte, ist davon auszugehen, dass ein nicht unerheblicher Teil der schon geringen Festsetzungstätigkeit für die manuelle Fertigung der Mitteilungen verwendet werden musste. Dies gilt insbesondere für Ämter, die für Gesellschaften mit vielen Anteilseignern zuständig sind (z. B. Publikumsgesellschaften).

Der Zeitaufwand für die Auswertung der Bp- und Steuerfahndungsberichte war bei den PersG-Bezirken noch etwas höher als bei den Kö-Bezirken. Die dortigen Aussagen gelten hier entsprechend.

3.6.6 ZIA

Im nachfolgenden Tätigkeitsprofil der ZIA fehlen die Daten eines Finanzamts, das fast zeitgleich mit dem Beginn unserer Untersuchungen die ZIA eingerichtet hatte. Dort wurde darauf verzichtet, das Tätigkeitsprofil der ZIA abzufragen, um zu vermeiden, dass Besonderheiten, die sich auf Grund der Einarbeitungszeit ergeben können, u. U. die Daten der anderen Ämter verfälschen. Für den Bereich der ZIA wurde nicht unterschieden zwischen den Ämtern der OFD Karlsruhe, die im Wesentlichen ANV-Fälle bearbeiten und jenen der OFD Stuttgart, die gehalten sind, grundsätzlich Fälle der Vbz (aktenlos) zu veranlagern, da für die Ämter der OFD Karlsruhe lediglich Daten für einen eingegrenzten Zeitraum zur Verfügung stehen.

Übersicht 9

Art der Tätigkeit	Zeitanteil in Prozent
Erstmalige Veranlagung FG 2	11,09
Erstmalige Arbeitnehmerveranlagung	2,25
Zwischensumme Festsetzungsbereich	13,34
Publikumsverkehr	69,72
Tätigkeiten außerhalb des Veranlagungsbereichs	3,02
Sonstige Tätigkeiten	13,92
Zwischensumme übrige Tätigkeiten	86,66
Gesamt	100,00

Die Aufgabe der ZIA, genereller Ansprechpartner bei Vorsprachen der Steuerbürger zu sein und daneben - soweit nicht ausgelastet - veranlagend tätig zu werden, dokumentiert sich deutlich im Tätigkeitsprofil. Zu beachten ist, dass die ausgewiesenen Zeitannteile für den Publikumsverkehr in Höhe von 69,72 % lediglich die Publikumskontakte darstellen, die den Veranlagungsbereich betreffen. Der restliche Publikumsverkehr, der andere Arbeitsgebiete betrifft (z. B. Kraftfahrzeugsteuer und Bewertung), ist dagegen als wesentlicher Teil der Position „Tätigkeiten außerhalb des Veranlagungsbereichs“ ausgewiesen.

Nicht in der vorstehenden Übersicht enthalten sind die von Bediensteten der ANV-Stellen, der Vbz oder auch der Ü- und G-Bezirke geleisteten Aushilfen bei größerem Publikumsandrang und bei Urlaubs- bzw. sonstiger Abwesenheitsvertretung. Der Umfang dieser Vertretung betrug zusätzlich 3,86 % der von der gesamten ZIA festgehaltenen Arbeitszeit, wobei der ganz überwiegende Teil den Publikumsverkehr betraf.

3.6.7 VVSt

Die VVSt ist nicht steuerfestsetzend tätig. Sie übernimmt einen Teil der übrigen Tätigkeiten der Vbz und - soweit sie nicht integriert ist - auch der Ü- und G-Bezirke. Ihr Tätigkeitsprofil ist der Übersicht 10 zu entnehmen.

Übersicht 10

Art der Tätigkeit	Zeitanteil in Prozent
Bearbeitung der eingegangenen Steuererklärungen	18,57
Überwachung der Erklärungseingänge, Fristverlängerungsverfahren	6,13
Neuaufnahme von Steuerfällen	2,68
Pflege des Grundinformationsdienstes	2,56
Formelle Prüfung der USt-Jahreserklärungen und Eingabe der Daten	4,53
Durchführung des Aktenabgabe- und Aktenübernahmeverfahrens	11,70
Altaktenbearbeitung	1,18
Versendung von Vordrucken	6,09
Abwicklung des Belegverkehrs mit d. Rechenzentrum / der Finanzkasse	14,95
Verteilen der Eingangspost; Sichtung/Verteilung von Kontrollmaterial, Est4B-Mitteilungen, Veräußerungsmitteilungen u. ä.	15,12
Abwicklung des Verfahrens bei Anträgen auf Erteilung einer NV-Bescheinigung	2,06
Arbeiten im Zusammenhang mit Freistellungsbescheinigungen für geringfügige Arbeitsverhältnisse	0,76
Abwicklung des Zwangsgeldverfahrens	3,55
Bearbeitung von Pfändungen und Abtretungsanzeigen	1,36
Ablagen	1,59
Tätigkeiten außerhalb des Veranlagungsbereichs	1,40
Sonstige Tätigkeiten	5,77
Gesamt	100,00

Nicht nur auf den Vbz, Ü- und G-Bezirken fallen eine Vielzahl von übrigen Tätigkeiten an, sondern auch die VVSt übernimmt ein zusätzliches, breit gefächertes Spektrum dieses Bereichs. Ein Schwerpunkt ist die Entgegennahme, Registrierung, Vorbearbeitung und Weiterleitung jeglicher Art von Unterlagen und Belegen. Auffallend ist insbesondere der hohe Aufwand für die Bearbeitung des Aktenabgabe- und Aktenübernahmeverfahrens und die Abwicklung des Belegverkehrs mit anderen Stellen der Finanzverwaltung.

3.7 Anzahl der erledigten (erstmaligen) Veranlagungen, Fallbearbeitungszeiten und Umfang der Ermittlungstätigkeit

Bei der Untersuchung zum Tätigkeitsprofil wurden Anzahl und Art der im Erhebungszeitraum bearbeiteten Steuerfälle ermittelt und der benötigte Zeitaufwand festgestellt. Als Fall im Sinne dieser Aufzeichnungen galt die für eine Steuernummer durchzuführende Leitveranlagung (ESt, KSt oder einheitlich und gesonderte Feststellung der Einkünfte) einschließlich der ggf. unter derselben Steuernummer zu bearbeitenden USt-Veranlagungen, Festsetzungen des GewSt-Meßbetrages und - bei der KSt - der gesonderten Feststellung des verwendbaren Eigenkapitals. Die Fälle der ANV, die Festsetzungen der EHZ und sämtliche anderen Steuerfestsetzungen ohne Leitveranlagung waren ebenfalls als gesonderter Fall zu behandeln. Nicht differenziert wurde danach, für welches Jahr (VZ) die Steuerfestsetzungen durchgeführt wurden.

Weiterhin wurde aufgezeichnet, welcher Fallgruppe der jeweilige Steuerfall zuzuordnen war (FG 1 bis 3; s. hierzu Pkt. 3.6.1) und welche Bearbeitungsgrundsätze der DA-NeuOrg anzuwenden waren. So wurde bei den FG 2 und 3 mit Leitveranlagung und bei den ANV-Fällen differenziert nach

- den normalen Fällen, die lediglich überschlägig zu prüfen sind, d. h. bei denen den Angaben der Steuerpflichtigen zu folgen ist, wenn sie schlüssig und glaubhaft sind,
- den Fällen, bei denen ein oder mehrere, in der DA-NeuOrg aufgeführte Sachverhalte vorliegen, die intensiv zu prüfen sind (Fälle mit Intensivprüfsachverhalten) und
- den nach der DA-NeuOrg zur Vermeidung von Missbräuchen vollumfänglich intensiv zu prüfenden, ausgesuchten Fällen (Intensivprüffälle).

Ergänzend war in den Aufzeichnungsbogen festzuhalten, ob der jeweiligen Festsetzung Ermittlungen vorausgingen, der Fall erledigt werden konnte oder eine Nachbearbeitung durch den Zeichnungsbefugten angeordnet wurde. Unter Ermittlungen waren grundsätzlich Sachverhaltsaufklärungen zu verstehen, sei es durch Rückfragen bei den Steuerpflichtigen, deren Steuerberatern oder bei verschiedenen Stellen des eigenen oder eines anderen Finanzamts. Zu den Ermittlungen zählte nicht die Einsicht in gewöhnlich beigelegte Belege (z. B. Spendenbelege oder Versicherungsbescheinigungen); hingegen war die Überprüfung umfangreicher Belege (z. B. Baukostenaufstellung mit beigelegten Belegen) als Ermittlungstätigkeit festzuhalten. Ermittlungen, die ausschließlich die als Sonderausgaben abzugsfähige Kirchensteuer betrafen, waren in den Aufzeichnungsbogen

gesondert festzuhalten. In den Ausführungen unter Pkt. 3.7.1 bis Pkt. 3.7.3 bleiben solche Ermittlungen unberücksichtigt. Sie werden unter Pkt. 3.7.4 gesondert dargestellt.

In den nachfolgenden Übersichten, Schaubildern und Erläuterungen zu Pkt. 3.7 werden die einzelnen Fallarten zum Zweck der einfacheren und besseren Darstellung wie folgt bezeichnet:

E-Fälle: Steuerfälle mit der Leitveranlagung ESt; ggf. einschließlich USt und GewSt

K-Fälle: Steuerfälle mit der Leitveranlagung KSt; ggf. einschließlich USt, GewSt und Feststellung des verwendbaren Eigenkapitals

F-Fälle: Fälle der einheitlichen und/oder gesonderten Feststellung der Einkünfte (Leitveranlagung); ggf. einschließlich USt und GewSt

ANV: Fälle der Arbeitnehmerveranlagung

EHZ: Fälle der Festsetzung der Eigenheimzulage

Sonstige: Fälle ohne Leitveranlagung (z. B. Ehegattenakten, VSt, InvZul)

Bei den E-, K- und F-Fällen wird nochmals differenziert nach den Fallgruppen (FG 1 bis FG 3) und - auch bei der ANV - nach den Fällen mit Intensivprüfsachverhalt (IPS) und Intensivprüffällen (IPF).

3.7.1 Gesamtübersicht der Fallzahlen und der Ermittlungstätigkeit

Die nachfolgende Gesamtübersicht enthält alle im Erhebungszeitraum erledigten Steuerfälle. Ergänzend wird danach unterschieden, in wie vielen Fällen den Angaben in den Steuererklärungen ohne Ermittlungen gefolgt wurde bzw. nach Auffassung der Bearbeiter Ermittlungen durchzuführen waren.

Übersicht 11

Art der Steuerfälle	Anzahl der Fälle	Erledigung ohne Ermittlung		Erledigung mit Ermittlung	
		Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
E-Fälle	40.610	22.573	55,58 %	18.037	44,42 %
ANV	27.754	18.554	66,85 %	9.200	33,15 %
K-Fälle	1.836	1.102	60,02 %	734	39,98 %
F-Fälle	3.185	1.771	55,60 %	1.414	44,40 %
EHZ	1.916	1.051	54,85 %	865	45,15 %
Sonstige Fälle	1.553	1.025	66,00 %	528	34,00 %
Summe	76.854	46.076	59,95 %	30.778	40,05 %

Den Angaben in den Steuererklärungen war nach Auffassung der Bearbeiter in durchschnittlich etwa 40 % aller Fälle nicht ohne weitere Ermittlungen zu folgen. Bei den einzelnen Fallarten war der Ermittlungsanteil durchaus unterschiedlich. So war im Bereich der E-, F- und EHZ-Fälle ein annähernd gleich großer Anteil der Veranlagungen von etwa 45 % mit zusätzlichen Ermittlungen verbunden, bei den K-Fällen lag dieser um ca. 5 Prozentpunkte niedriger. Im ANV-Bereich und bei den sonstigen Festsetzungen wurden Überprüfungen nur in etwa einem Drittel durchgeführt.

3.7.2 Gesamtübersicht der Bearbeitungsdauer

Übersicht 12 gibt einen Überblick über die durchschnittliche Bearbeitungsdauer der einzelnen Fallarten und zeigt daneben Unterschiede der Bearbeitungszeiten in den verschiedenen Jahresabschnitten auf.

Übersicht 12

Art der Steuerfälle	Durchschnittliche Bearbeitungsdauer in Minuten				
	I.Quartal	II.Quartal	III.Quartal	IV.Quartal	Jahr
E-Fälle	55	46	45	52	50
ANV	20	16	19	23	20
K-Fälle	116	98	110	95	103
F-Fälle	74	64	67	74	71
EHZ	41	48	34	37	39
Sonstige	33	29	21	27	27

Die Unterschiede in Umfang, Komplexität und Kompliziertheit der Fallarten werden augenfällig. Für einen E-Fall wird durchschnittlich das Zweieinhalbfache der Zeit aufgewendet, die für einen ANV-Fall benötigt wird. Die Veranlagung eines durchschnittlichen K-Falls dauert etwa doppelt so lange wie ein E-Fall. Bei den Bearbeitungszeiten für die F-Fälle, die sich zwischen den E- und K-Fällen einreihen, ist zu beachten, dass bei den PersG-Bezirken als weiterer Aufwand die unter Pkt. 3.6.5.2 dargestellte manuelle Fertigung der Gewinnmitteilungen hinzuzurechnen ist. Die Bearbeitungsdauer ist im Bereich der E-Fälle zuweilen, bei den K- und F-Fällen zumeist auch beeinflusst durch den zusätzlichen Arbeitsaufwand für USt und GewSt.

Gegenüber dem Jahresdurchschnitt hielten sich die saisonalen Schwankungen in der Bearbeitungsdauer im Vergleich mit dem Durchschnittswert bei den Fällen mit Leitveranlagung mit maximal + 13 % bis - 10 % in einem relativ engen Rahmen. Größere Bandbreiten ergaben sich in den ANV-Fällen (+ 15 % bis - 20 %), allerdings bezogen auf eine wesentlich geringere zeitliche Basis. Die Bearbeitungszeiten für die EHZ (+ 23 % bis - 13 %) und die sonstigen Fälle (+ 22 % bis - 22 %) unterlagen den größten Schwankungen. Eine Erklärung für die unterschiedlichen Zeiten liegt darin, dass die eher umfangreicheren und schwierigeren Fälle nicht saisonal gleichmäßig abgegeben und bearbeitet werden.

3.7.3 Betrachtung der einzelnen Bezirksarten

In den folgenden bezirksbezogenen Ausführungen zu den Fallzahlen und zum Zeitaufwand für die verschiedenen Fallbearbeitungen wird innerhalb der FG 2 und 3 nochmals unterschieden nach

- den - zahlenmäßig weit überwiegenden - Fällen ohne Intensivprüfsachverhalt,
- den Fällen mit Intensivprüfsachverhalt (künftig: IPS-Fälle) und
- den maschinell oder vom Sachgebietsleiter ausgewählten Intensivprüffällen (künftig: IPF).

Dabei werden zumeist nur diejenigen Fallarten dargestellt, für die eine größere Anzahl von Fällen - bezogen auf die Grundgesamtheit der Daten der jeweiligen Bezirksart - vorliegt und die somit eine gesicherte Aussage zulassen. Allerdings lassen sich auch aus kleineren Fallzahlen zumindest Tendenzen ablesen, insbesondere wenn bei Vergleichen gewisse Affinitäten ersichtlich werden. Soweit Anlass besteht, werden solche tendenziellen Zahlen in den Erläuterungen zu den einzelnen Übersichten aufgeführt.

3.7.3.1 Vbz

3.7.3.1.1 Fallzahlen und Ermittlungstätigkeit

Übersicht 13 stellt die im Untersuchungszeitraum erledigten Steuerfälle der Vbz dar und zeigt auf, in wie vielen Fällen Ermittlungen durchgeführt wurden.

Übersicht 13

Art der Steuerfälle	Anzahl der Fälle	Erledigung ohne Ermittlung		Erledigung mit Ermittlung	
		Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
E-Fälle:					
FG 1	288	159	55,21 %	129	44,79 %
FG 2 ohne IPS	22.645	12.898	56,96 %	9.747	43,04 %
FG 2 mit IPS	1.213	318	26,22 %	895	73,78 %
IPF der FG 2	913	296	32,42 %	617	67,58 %
FG 3 ohne IPS	3.264	1.388	42,52 %	1.876	57,48 %
FG 3 mit IPS	355	70	19,72 %	285	80,28 %
IPF der FG 3	254	51	20,08 %	203	79,92 %
F-Fälle:					
FG 2 ohne IPS	986	594	60,24 %	392	39,76 %
FG 3 ohne IPS	330	170	51,52 %	160	48,48 %
EHZ	1.451	772	53,20 %	679	46,80 %
Sonstige Fälle	1.100	708	64,36 %	392	35,64 %
Summe	32.799	17.424	53,12 %	15.375	46,88 %

Der Schwerpunkt der Festsetzungstätigkeit lag im Bereich der E-Fälle in der FG 2 ohne IPS, d. h. bei den oftmals vermeintlich kleineren Massenfällen. Dennoch sahen die Bearbeiter Anlass, bei beachtlichen 43,04 % eine Ermittlung anzustellen. Bemerkenswert hoch war auch der Ermittlungsbedarf in den E-Fällen der FG 1 mit 44,79 %, zumal diese Fälle nur unter Vorbehalt der Nachprüfung erledigt werden und der Außenprüfung die abschließende Prüfung obliegt. Bei den zumeist gewichtigeren FG 3-Fällen ohne IPS war die Ermittlungsquote nochmals um mehr als 14 Prozentpunkte höher.

Die intensive Prüfung der zahlenmäßig nicht besonders ins Gewicht fallenden IPS-Fälle und der IPF der E-Fälle dokumentiert sich in Ermittlungsquoten zwischen 67,58 % und 80,28 %, wobei sich die Quote der IPF bei der FG 2 um 5 Prozentpunkte unter derjenigen der IPS einreicht. Die Festsetzung der EHZ, nach der DA-NeuOrg intensiv zu prüfen, wurde demgegenüber in mehr als der Hälfte der Fälle durchgeführt, ohne zu ermitteln.

Bei den in den Vbz geführten F-Fällen, überwiegend Hausgemeinschaften, deren Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung einheitlich und gesondert festgestellt werden, wurde bei den FG 2 und 3 eine geringere Ermittlungsquote festgestellt. Die wegen ihrer geringen Anzahl in der Übersicht nicht aufgeführten F-Fälle der FG 2 mit IPS hatten demgegenüber mit mehr als 82 % den höchsten Ermittlungsanteil bei den Vbz.

3.7.3.1.2 Bearbeitungsdauer

Übersicht 14 zeigt die Bearbeitungsdauer der einzelnen Fallarten im Vbz auf.

Übersicht 14

Art der Steuerfälle	Bearbeitungsdauer in Minuten	
	Erledigung ohne Ermittlung	Erledigung mit Ermittlung
E-Fälle:		
FG 1	47	108
FG 2 ohne IPS	28	66
FG 2 mit IPS	43	140
IPF der FG 2	47	101
FG 3 ohne IPS	49	107
FG 3 mit IPS	75	158
IPF der FG 3	83	135
F-Fälle:		
FG 2 ohne IPS	35	64
FG3 ohne IPS	48	84
EHZ	23	60
Sonstige Fälle	16	43

Die Massenfälle der FG 2 ohne IPS (E-Fälle) erforderten mit 28 Minuten den geringsten Zeitaufwand, wenn sie ohne Ermittlung veranlagt wurden. Die danach zahlenmäßig

häufigsten E-Fälle der FG 3 ohne IPS benötigten auch ohne Ermittlung bereits einen um durchschnittlich 21 Minuten höheren Aufwand.

Welche Auswirkungen eine intensive Teil- oder Vollprüfung hat, zeigt sich schon dann deutlich, wenn man die E- Fälle mit IPS und die IPF mit den normalen Fällen vergleicht. So liegt der Veranlagungsaufwand selbst dann, wenn keine Ermittlungen notwendig sind, bei den IPS-Fällen bereits um 53 % (FG 2) bzw. 54 % (FG 3), bei den IPF sogar um 68 % (FG 2) bzw. 69 % (FG 3) höher als bei den Massenfällen, die nur überschlägig geprüft werden.

Mit Ausnahme der IPF der FG 3 verursachte die Ermittlungstätigkeit bei allen Arten der E-Fälle mehr als den doppelten Zeitaufwand gegenüber den Veranlagungen ohne Ermittlung. Aus den Aufzeichnungen der Bediensteten ging hervor, dass diese Veranlagungen oft nicht in einem Zuge durchgeführt werden konnten und erst die Antworten z. B. der Steuerpflichtigen oder deren Berater abgewartet werden mussten. Die erneute Aufnahme der Veranlagungstätigkeit erforderte ein nochmaliges zeitintensives Wiedereinarbeiten in den jeweiligen Fall.

3.7.3.2 G-Bezirke

3.7.3.2.1 Fallzahlen und Ermittlungstätigkeit

Übersicht 15

Art der Steuerfälle	Anzahl der Fälle	Erledigung ohne Ermittlung		Erledigung mit Ermittlung	
		Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
E-Fälle:					
FG 2 ohne IPS	1.405	966	68,75 %	439	31,25 %
FG 3 ohne IPS	620	316	50,97 %	304	49,03 %
Sonstige Fälle	129	95	73,64 %	34	26,36 %
Summe	2.154	1.377	63,93 %	777	36,07 %

Die G- und Ü-Bezirke sind Sonderformen der Vbz. Steuerpflichtige mit Gewinneinkünften werden auf den G-Bezirken, Steuerpflichtige mit (ausschließlich) Überschusseinkünften auf den Ü-Bezirken geführt. Die Steuerfälle mit Gewinneinkünften sind vielfach umfang-

reicher, komplexer und rechtlich schwieriger. Deshalb sind die G-Bezirke im Gegensatz zu den Ü-Bezirken mit Sachbearbeitern des gehobenen Dienstes besetzt.

Trotz dieses Umstandes sahen die untersuchten G-Bezirke im Vergleich zu den klassischen Vbz im Bereich der Massenfälle (E-Fälle der FG 2 und FG 3 ohne IPS) einen geringeren Ermittlungsbedarf. So lag die Ermittlungsquote der FG 3 um mehr als 8 Prozentpunkte, der FG 2 sogar um annähernd 12 Prozentpunkte niedriger. In den wegen relativ geringer Fallzahlen nicht dargestellten Fallarten war eine im Vergleich uneinheitliche Tendenz auszumachen, auf deren Darstellung wegen möglicher Sondereinflüsse verzichtet wird.

3.7.3.2.2 Bearbeitungsdauer

Übersicht 16

Art der Steuerfälle	Bearbeitungsdauer in Minuten	
	Erledigung ohne Ermittlung	Erledigung mit Ermittlung
E-Fälle:		
FG 2 ohne IPS	29	68
FG 3 ohne IPS	38	88
Sonstige Fälle	13	36

Die Bearbeitungsdauer der FG 2 ohne IPS entspricht im Wesentlichen den Werten der Vbz, die FG 3 ohne IPS wird dagegen ohne Ermittlungen um 9 Minuten, mit Ermittlungen sogar um 21 Minuten schneller bearbeitet.

3.7.3.3 Ü-Bezirke

3.7.3.3.1 Fallzahlen und Ermittlungstätigkeit

Übersicht 17

Art der Steuerfälle	Anzahl der Fälle	Erledigung ohne Ermittlung		Erledigung mit Ermittlung	
		Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
E-Fälle:					
FG 2 ohne IPS	3.092	1.856	60,03 %	1.236	39,97 %
ANV ohne IPS	1.180	682	57,80 %	498	42,20 %
EHZ	209	116	55,50 %	93	44,50 %
Summe	4.481	2.654	59,23 %	1.827	40,77 %

Im Vergleich zu den Vbz wurden bei den E-Fällen der FG 2 ohne IPS um etwa 4 Prozentpunkte weniger Ermittlungen angestellt, gleiches gilt für die EHZ. Auffallend ist der gegenüber den E-Fällen um mehr als 2 Prozentpunkte höhere Ermittlungsanteil bei der ANV ohne IPS, d. h. bei Fällen, die gemeinhin als weniger umfangreich und komplex als der Durchschnitt der E-Fälle der gleichen Fallgruppe angesehen werden. Dies dürfte im Wesentlichen auf unterschiedliche Bearbeitungsmaßstäbe zurückzuführen sein.

Die wegen geringer Zahl nicht dargestellten IPS-Fälle und IPF lassen - ähnlich wie bei den Vbz - einen höheren Ermittlungsgrad erkennen.

3.7.3.3.2 Bearbeitungsdauer

Übersicht 18

Art der Steuerfälle	Bearbeitungsdauer in Minuten	
	Erledigung ohne Ermittlung	Erledigung mit Ermittlung
E-Fälle:		
FG 2 ohne IPS	22	49
ANV ohne IPS	12	32
EHZ	17	36

Gegenüber den Vbz wurde die Bearbeitung der E-Fälle der FG 2 ohne IPS schneller durchgeführt. Dies gilt sowohl, wenn ohne Ermittlung veranlagt wurde (- 6 Minuten) als auch in den Fällen mit Ermittlung (- 17 Minuten). Entsprechendes ergab sich bei der EHZ (- 6 Minuten bzw. - 24 Minuten). Der geringere Bearbeitungsaufwand im E-Bereich dürfte u. a. darauf zurückzuführen sein, dass der Durchschnitt der auf den Ü-Bezirken geführten Steuerfälle der FG 2 (Überschusseinkünfte) weniger umfangreich ist als der Durchschnitt der auf den Vbz vorhandenen FG 2-Fälle, die dort auch die Gewinneinkünfte umfassen.

Die im Allgemeinen geringere Komplexität der ANV-Fälle zeigt sich an der vergleichsweise schnelleren Erledigung (s. hierzu Pkt. 3.7.3.6.2).

Die IPS-/IPF-Veranlagungen (nicht dargestellt) benötigten ohne und mit Ermittlung wiederum einen größeren, die Werte der Vbz aber nicht erreichenden Zeitaufwand.

3.7.3.4 Zusammenfassende Sicht der G- und Ü-Bezirke

In den beiden Übersichten 19 und 20 werden die erhobenen Daten der G- und Ü-Bezirke zusammengefasst dargestellt. So lässt sich ein noch besserer Vergleich zu den Vbz ziehen. Enthalten sind dabei - trotz der relativ geringen Anzahl - FG 1, IPS- und sonstige Fälle sowie die IPF, um zumindest gewisse Tendenzen bei diesen Fallarten erkennen zu können. Da auf den Vbz keine ANV-Fälle geführt werden, erübrigt sich deren Darstellung bei der - zu Vergleichszwecken - zusammenfassenden Betrachtung der G- und Ü-Bezirke.

3.7.3.4.1 Fallzahlen und Ermittlungstätigkeit

Übersicht 19

Art der Steuerfälle	Anzahl der Fälle	Erledigung ohne Ermittlung		Erledigung mit Ermittlung	
		Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
E-Fälle:					
FG 1	70	50	71,43 %	20	28,57 %
FG 2 ohne IPS	4.497	2.822	62,75 %	1.675	37,25 %
FG 2 mit IPS	109	36	33,03 %	73	66,97 %
IPF der FG 2	72	16	22,22 %	56	77,78 %
FG 3 ohne IPS	625	317	50,72 %	308	49,28 %
FG 3 mit IPS	57	12	21,05 %	45	78,95 %
IPF der FG 3	18	3	16,67 %	15	83,33 %
EHZ	237	137	57,81 %	100	42,19 %
Sonstige Fälle	154	110	71,43 %	44	28,57 %
Summe	5.839	3.503	59,99 %	2.336	40,01 %

Die Gesamtschau auf alle Fälle der G- und Ü-Bezirke, deren Fallarten sich zusammensetzen wie diejenigen der Vbz, zeigt, dass der Anteil der Ermittlungen bei den G- und Ü-Bezirken um über 6 Prozentpunkte niedriger liegt als bei den Vbz. Mit Ausnahme der IPF und IPS-Fälle der FG 3 gilt dies, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, für alle Fallarten. Auch dies dürfte mit unterschiedlichen Bearbeitungsmaßstäben zu erklären sein. Daneben spielen Art und Schwierigkeit der Fälle sowie Qualität und Motivation des Personals eine nicht unerhebliche Rolle. Der niedrigere Ermittlungsanteil im Bereich der Massenfälle der FG 2 ohne IPS (6,80 Prozentpunkte) entspricht dabei annähernd der Durchschnittsdifferenz.

3.7.3.4.2 Bearbeitungsdauer

Übersicht 20

Art der Steuerfälle	Bearbeitungsdauer in Minuten	
	Erledigung ohne Ermittlung	Erledigung mit Ermittlung
E-Fälle:		
FG 1	31	97
FG 2 ohne IPS	24	54
FG 2 mit IPS	45	95
IPF der FG 2	29	87
FG 3 ohne IPS	38	88
FG 3 mit IPS	73	113
IPF der FG 3	33	128
EHZ	17	38
Sonstige Fälle	13	34

Nicht nur der Anteil der Ermittlungstätigkeit der G- und Ü-Bezirke fiel gegenüber den Vbz geringer aus, auch die durchschnittliche Bearbeitungsdauer liegt - nimmt man die relativ wenigen Fälle der FG 2 mit IPS (ohne Ermittlung) aus - unter den bei den Vbz erhobenen Werten. Dies gilt sowohl für Erledigungen ohne als auch mit Ermittlungen. Im Einzelnen ergibt sich bei den Massenfällen folgendes Bild:

Übersicht 21

Art der Steuerfälle	Zeitdauer in Minuten pro Fall		Minderzeitaufwand bei den G-/Ü-Bezirken	
	Vbz	G-/Ü-Bezirke	in Minuten	in Prozent
FG 2 ohne IPS ohne Ermittl.	28	24	- 4	- 14,29
FG 2 ohne IPS mit Ermittl.	66	54	- 12	- 18,18
FG 3 ohne IPS ohne Ermittl.	49	38	- 11	- 22,45
FG 3 ohne IPS mit Ermittl.	107	88	- 19	- 17,76

3.7.3.5 Großbezirke

Die als Pilotprojekte eingeführten Großbezirke sind teilweise unterschiedlich strukturiert. Ein Teil der Bezirke ist aus der Zusammenfassung mehrerer Vbz hervorgegangen, andere sind darüber hinaus zuständig für die ANV. Um in der anschließenden Darstellung auch einen Vergleich mit den klassischen Vbz ermöglichen zu können, wurde in die nachfolgende Übersicht 22 eine Zwischensumme der E-, EHZ- und sonstigen Fälle eingefügt.

3.7.3.5.1 Fallzahlen und Ermittlungstätigkeit

Übersicht 22

Art der Steuerfälle	Anzahl der Fälle	Erledigung ohne Ermittlung		Erledigung mit Ermittlung	
		Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
E-Fälle:					
FG 1	36	30	83,33 %	6	16,67 %
FG 2 ohne IPS	2.008	1.247	62,10 %	761	37,90 %
FG 2 mit IPS	85	22	25,88 %	63	74,12 %
IPF der FG 2	57	32	56,14 %	25	43,86 %
FG 3 ohne IPS	497	258	51,91 %	239	48,09 %
FG 3 mit IPS	33	11	33,33 %	22	66,67 %
IPF der FG 3	27	8	29,63 %	19	70,37 %
EHZ	210	134	63,81 %	76	36,19 %
Sonstige Fälle	109	73	66,97 %	36	33,03 %
Zwischensumme	3.062	1.815	59,27 %	1.247	40,73 %
ANV ohne IPS	2.987	1.880	62,94 %	1.107	37,06 %
ANV mit IPS	56	27	48,21 %	29	51,79 %
IPF der ANV	65	45	69,23 %	20	30,77 %
Summe	6.170	3.767	61,05 %	2.403	38,95 %

Auf den untersuchten Großbezirken wurde bei den E-, EHZ- und sonstigen Fällen im Vergleich zu den klassischen Vbz durchschnittlich um etwa 6 Prozentpunkte weniger ermittelt, was im Wesentlichen den Zahlen der (zusammengefassten) G- und Ü-Bezirke

entspricht. Entsprechendes gilt bei einer isolierten Betrachtung der Massenfälle der FG 2 ohne IPS.

Im ANV-Bereich (ohne IPS) war die Ermittlungsquote gegenüber den Ü-Bezirken um annähernd 5 Prozentpunkte niedriger.

3.7.3.5.2 Bearbeitungsdauer

Übersicht 23

Art der Steuerfälle	Bearbeitungsdauer in Minuten	
	Erledigung ohne Ermittlung	Erledigung mit Ermittlung
E-Fälle:		
FG 1	48	122
FG 2 ohne IPS	30	71
FG 2 mit IPS	44	118
IPF der FG 2	50	87
FG 3 ohne IPS	50	100
FG 3 mit IPS	120	128
IPF der FG 3	77	217
ANV ohne IPS	12	28
ANV mit IPS	18	30
IPF der ANV	16	33
EHZ	17	61
Sonstige Fälle	13	61

Wie der in der folgenden Übersicht 24 angestellte Vergleich aufzeigt, benötigten die Großbezirke für die Bearbeitung der Massenfälle im E-Bereich im Gegensatz zu den (zusammengefassten) G- und Ü-Bezirken mehr Zeit als die Vbz:

Übersicht 24

Art der Steuerfälle	Zeitdauer in Minuten pro Fall		Mehrzeitaufwand bei den Großbezirken	
	Vbz	Großbezirke	in Minuten	in Prozent
FG 2 ohne IPS ohne Ermittl.	28	30	+2	+7,14
FG 2 ohne IPS mit Ermittl.	66	71	+5	+7,58
FG 3 ohne IPS ohne Ermittl.	49	50	+1	+2,04
FG 3 ohne IPS mit Ermittl.	107	128	+21	+19,63

Bei der Mehrzahl der in den Großbezirken geführten ANV-Fälle, den bereits mehrfach erwähnten Massenfällen ohne IPS, ergab sich - soweit nicht zu ermitteln war -, gegenüber den Ü-Bezirken kein unterschiedlicher Zeitaufwand. Waren nach Auffassung der Bearbeiter jedoch Ermittlungen anzustellen, so wurden pro Veranlagung durchschnittlich 4 Minuten weniger benötigt.

3.7.3.6 ANV-Stellen

3.7.3.6.1 Fallzahlen und Ermittlungstätigkeit

Übersicht 25

Art der Steuerfälle	Anzahl der Fälle	Erledigung ohne Ermittlung		Erledigung mit Ermittlung	
		Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
ANV ohne IPS	21.453	14.700	68,52 %	6.753	31,48 %
ANV mit IPS	366	118	32,24 %	248	67,76 %
IPF der ANV	407	203	49,88 %	204	50,12 %
Summe	22.226	15.021	67,58 %	7.205	32,42 %

Der Ermittlungsanteil der regelmäßig weniger komplexen Fälle der ANV war, wie u. a. schon in der Gesamtübersicht (Pkt. 3.7.1) dargestellt, im Durchschnitt geringer als bei den E-Fällen. Der in der Gesamtübersicht ausgewiesene Wert für alle ANV-Fälle setzt sich dabei, je nach der zuständigen Bezirksart, aus durchaus unterschiedlichen Anteilen zusammen. In den ANV-Stellen selbst war dieser Anteil, bezogen auf die Massenfälle ohne IPS, gegenüber den Großbezirken um mehr als 5 Prozentpunkte, im Vergleich zu den Ü-Bezirken sogar um fast 11 Prozentpunkte geringer. Gleichwohl ist insgesamt

bemerkenswert, dass ein relativ großer Anteil der vermeintlich einfacheren ANV-Fälle nicht ohne weitere Sachverhaltsaufklärung erledigt wird.

3.7.3.6.2 Bearbeitungsdauer

Übersicht 26

Art der Steuerfälle	Bearbeitungsdauer in Minuten	
	Erledigung ohne Ermittlung	Erledigung mit Ermittlung
ANV ohne IPS	12	36
ANV mit IPS	16	43
IPF der ANV	14	53

Wurde nicht ermittelt, so benötigten die ANV-Stellen für die Veranlagung ohne IPS mit 12 Minuten die gleiche Zeit wie die Ü- und Großbezirke. Hingegen erforderte ein Fall mit Ermittlung durchschnittlich 4 Minuten Bearbeitungszeit mehr als bei den Ü-Bezirken und immerhin einen Mehraufwand von 8 Minuten gegenüber den Großbezirken. Ob dies auf gründlichere oder langsamere Bearbeitung schließen lässt, kann aus dieser Statistik nicht abgeleitet werden.

Ein Vergleich der genannten drei Bezirksarten für die IPS-Fälle und die IPF lässt insbesondere wegen der geringen Fallzahlen in den Ü-Bezirken eine gesicherte Aussage nicht zu. Dennoch ist die Tendenz erkennbar, dass die ANV-Stellen für die Erledigung dieser Veranlagungen ebenfalls mehr Zeit aufwenden, wenn ermittelt wird.

3.7.3.7 ZIA

3.7.3.7.1 Fallzahlen und Ermittlungstätigkeit

Übersicht 27

Art der Steuerfälle	Anzahl der Fälle	Erledigung ohne Ermittlung		Erledigung mit Ermittlung	
		Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
ANV ohne IPS	1.120	838	74,82 %	282	25,18 %
E-Fälle ohne IPS	2.704	2.081	76,96 %	623	23,04 %
Summe	3.824	2.919	76,33 %	905	23,67 %

Die Bediensteten der ZIA sind in Zeiten eines geringeren Publikumsandrangs veranlagend tätig. Dabei wird Wert darauf gelegt, dass nur einfachere Veranlagungen bearbeitet werden, die mit Hilfe von umfangreichen Ausschlusskatalogen selektiert werden. Im Bereich der OFD Stuttgart sollen nur E-Fälle von der ZIA bearbeitet werden, während die der OFD Karlsruhe angeschlossenen Ämter im Wesentlichen ANV-Fälle veranlagern. Die Veranlagung der E-Fälle soll aktenlos erfolgen, so wie dies die DA-NeuOrg für alle - auch auf den Bezirken bearbeiteten - ANV-Fälle vorschreibt.

Diese Prämissen haben zwar dazu geführt, dass der Ermittlungsanteil geringer ist als in den Bezirken; dennoch ist bemerkenswert, dass immerhin etwa 23 % der E-Fälle und sogar mehr als 25 % der ANV-Fälle nach Auffassung der ZIA-Bediensteten einer Ermittlung bedürfen. Die nachstehend dargestellte Bearbeitungsdauer lässt allerdings den Schluss zu, dass sich die Ermittlungstätigkeit für die ANV-Fälle fast ausschließlich auf kurze Rückfragen (bei anderen Stellen des Amtes) beschränken dürfte, die zeitlich kaum ins Gewicht fallen.

3.7.3.7.2 Bearbeitungsdauer

Übersicht 28

Art der Steuerfälle	Bearbeitungsdauer in Minuten	
	Erledigung ohne Ermittlung	Erledigung mit Ermittlung
ANV ohne IPS	10	11
E-Fälle ohne IPS	17	39

Die Tatsache, dass nur ausgewählte, einfache Fälle bearbeitet werden, dokumentiert sich in der relativ kurzen Bearbeitungszeit. Der Ermittlungsaufwand im E-Bereich ist dabei erheblich höher als bei den ANV-Fällen. Es gibt keine Hinweise darauf, dass gleich gelagerte Fälle in den Bezirken langsamer und/oder gründlicher bearbeitet werden.

3.7.3.8 Kö-Bezirke

Ein Durchschnittsfall im Bereich der KSt ist schon wegen der neben der Leitveranlagung regelmäßig durchzuführenden USt- und GewSt- Veranlagungen umfangreicher als in den bisher dargestellten Bezirken. Daneben erfordert die Anwendung des schwierigen KSt-Rechts vielfach erheblichen Aufwand.

3.7.3.8.1 Fallzahlen und Ermittlungstätigkeit

Übersicht 29

Art der Steuerfälle	Anzahl der Fälle	Erledigung ohne Ermittlung		Erledigung mit Ermittlung	
		Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
K-Fälle:					
FG 1	207	146	70,53 %	61	29,47 %
FG 2 ohne IPS	212	115	54,25 %	97	45,75 %
FG 3 ohne IPS	391	219	56,01 %	172	43,99 %
Sonstige Fälle	98	74	75,51 %	24	24,49 %
Summe	908	554	61,01 %	354	38,99 %

Die im Vergleich zur Einkommensteuer bei der Körperschaftsteuer zahlreicheren Fälle der FG 1 werden zu etwas mehr als 70 % ohne Ermittlung erledigt. Dieser Anteil ist höher als bei den Vbz (55,21 %), jedoch niedriger als bei den G- und Ü-Bezirken (71,43 %) und den Großbezirken (83,33 %).

Auffallend ist, dass in den Fällen der FG 2 ohne IPS häufiger ermittelt wird als bei den größeren Fällen der FG 3 ohne IPS; ein Vergleich mit denselben Fallgruppen der anderen Bezirke verbietet sich wegen der im Allgemeinen gänzlich unterschiedlichen Struktur der Fälle.

IPF und IPS-Fälle wurden nur in sehr geringer Anzahl bearbeitet, auch tendenziell lässt sich daher insoweit keine Aussage treffen.

3.7.3.8.2 Bearbeitungsdauer

Übersicht 30

Art der Steuerfälle	Bearbeitungsdauer in Minuten	
	Erledigung ohne Ermittlung	Erledigung mit Ermittlung
K-Fälle:		
FG 1	63	183
FG 2 ohne IPS	52	124
FG 3 ohne IPS	77	171
Sonstige Fälle	23	52

Dem Umfang der Fälle entsprach auch die Bearbeitungszeit. Lediglich die kleineren K-Fälle der FG 2 wurden im Schnitt in weniger als einer Stunde erledigt, wenn keine Ermittlungen erfolgten. Andererseits führten Ermittlungen dazu, dass zur Veranlagung mehr als zwei Stunden benötigt wurden, bei der FG 1 (vielfach Großbetriebe und Konzerne) sogar mehr als drei Stunden.

3.7.3.9 PersG-Bezirke

Ähnlich wie bei den Kö-Bezirken erfordern die bei den PersG-Bezirken geführten Steuerfälle nicht zuletzt wegen der vielfach notwendigen USt- und GewSt-Veranlagung einen erhöhten Arbeitsaufwand. Die ertragsteuerliche Behandlung der PersG erweist sich zudem oft als nicht unproblematisch und arbeitsintensiv. Gleiches gilt für die ebenfalls auf den PersG-Bezirken geführten Gesellschafter. Hinzu kommt, dass zuweilen auch Kapitalgesellschaften auf den Bezirken geführt werden, die als Gesellschafter einer PersG (Komplementäre einer GmbH & Co KG) auftreten oder die als Betriebsgesellschaft im Rahmen einer Betriebsaufspaltung anzusehen sind. Somit haben die PersG-Bezirke auch das KSt-Recht anzuwenden.

3.7.3.9.1 Fallzahlen und Ermittlungstätigkeit

Übersicht 31

Art der Steuerfälle	Anzahl der Fälle	Erledigung ohne Ermittlung		Erledigung mit Ermittlung	
		Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
F-Fälle:					
FG 1	157	108	68,79 %	49	31,21 %
FG 2 ohne IPS	236	115	48,73 %	121	51,27 %
FG 3 ohne IPS	324	149	45,99 %	175	54,01 %
E-Fälle:					
FG 2 ohne IPS	78	36	46,15 %	42	53,85 %
K-Fälle:					
FG 1	69	59	85,51 %	10	14,49 %
Summe	864	467	54,05 %	397	45,95 %

Bei der Veranlagung der F-Fälle der FG 1 wurden in ähnlichem Umfang (31,21 %) Ermittlungen durchgeführt wie bei den entsprechenden K-Fällen der Kö-Bezirke (29,47 %). Hingegen wurde im Vergleich mit den K-Fällen der FG 2 und FG 3 (jeweils ohne IPS) häufiger ermittelt. Bei der FG 2 lag der Ermittlungsanteil gegenüber den Kö-Bezirken um 5,52 Prozentpunkte, bei der FG 3 um 10,02 Prozentpunkte höher.

Für die zumeist der FG 2 zugeordneten E- Veranlagungen der Gesellschafter (natürliche Personen) war, soweit kein IPS-Fall vorlag, nach den Aufzeichnungen ein höherer Ermittlungsanteil notwendig (53,85 %) als z. B. auf den Vbz (43,04 %). Dies dürfte eine Folge der durchschnittlich höheren Komplexität dieser Fälle sein. Die als Gesellschafter auftretenden Kapitalgesellschaften (K-Fälle) waren mehrheitlich der FG 1 zugeordnet. Der Ermittlungsanteil lag dabei unter 15 %.

IPF und IPS-Fälle spielten nur eine untergeordnete Rolle und werden weder dargestellt noch analysiert.

3.7.3.9.2 Bearbeitungsdauer

Übersicht 32

Art der Steuerfälle	Bearbeitungsdauer in Minuten	
	Erledigung ohne Ermittlung	Erledigung mit Ermittlung
F-Fälle:		
FG 1	73	177
FG 2 ohne IPS	40	120
FG 3 ohne IPS	63	156
E-Fälle:		
FG 2 ohne IPS	34	93
K-Fälle:		
FG 1	49	109

Der Zeitaufwand für die Veranlagung der F-Fälle entsprach in allen Bereichen deren Komplexität und ist insoweit mit den K-Fällen vergleichbar. Die Bearbeitungsdauer für die FG 2 ohne IPS (40 Minuten) war dabei noch am geringsten, erhöhte sich aber auf das Dreifache, wenn ermittelt wurde.

Einfluss auf die Bearbeitungszeit der F-Fälle hatte auch die fehlende DV-Unterstützung. Hinzu kommt, dass die manuelle Fertigung der Gewinnmitteilungen als Teil der Fallerledigung in obiger Übersicht nicht vollständig berücksichtigt ist (s. hierzu Pkt. 3.6.5.2). Wengleich hierzu keine exakten Zeitangaben möglich sind, weil in den separaten Aufzeichnungen nicht unterschieden wurde zwischen erstmaliger Veranlagung, Berichtigungen, Auswertungen von Bp-Berichten und Festsetzung von Vorauszahlungen, so ist doch - überschlägig - gerechnet von einer zusätzlichen durchschnittlichen Bearbeitungszeit von annähernd 10 Minuten, bezogen auf alle Fallarten, auszugehen.

Die E-Fälle der FG 2 ohne IPS erforderten im Schnitt bei den Veranlagungen ohne Ermittlung gegenüber den Vbz einen um 6 Minuten höheren Bearbeitungsaufwand. Dies dürfte auf den vergleichsweise größeren Umfang dieser Fälle zurückzuführen sein. Deutlich wird dies zudem bei den Ermittlungsfällen, dort beträgt der Unterschied sogar 30 Minuten.

3.7.3.10 Mischbezirke

Wegen der je nach Finanzamt unterschiedlichen Zuschnitte der Mischbezirke und der Verschiedenartigkeit der dort geführten Steuerfälle wird auf eine gesonderte Darstellung nach dem obigen Muster verzichtet.

3.7.4 Überprüfung der als Sonderausgaben abzugsfähigen Kirchensteuer durch die Veranlagungsstellen für natürliche Personen

Die in einem Kalenderjahr von den Steuerbürgern gezahlten Kirchensteuern sind nach Abzug der im selben Kalenderjahr erstatteten Kirchensteuern bei der ESt als Sonderausgaben im betreffenden VZ abzugsfähig. Die Angaben hierzu in den Steuererklärungen sind - wie auch die StRPÄ bei ihren Prüfungen der Finanzämter in den letzten Jahren immer wieder festgestellt haben - oftmals fehlerhaft. Die Finanzämter überprüfen daher diese Zahlen mittels Durchsicht der in den Steuerakten vorhandenen Unterlagen oder (zumeist) durch DV-Abfragen bezüglich der auf den Speicherkonten gebuchten Kirchensteuerzahlungen und -erstattungen. Diese Abfragen sind regelmäßig schnell ausgeführt, gestalten sich aber bei umfangreichen Steuerfällen mit vielen Änderungsbescheiden dann schwieriger, wenn die betreffenden Speicherkonten bereits verdichtete Daten enthalten und diese für die benötigten Informationen wieder aufgeschlüsselt werden müssen. Um den Zeitaufwand für die Überprüfung der Kirchensteuer beurteilen zu können, wurden die Bediensteten gebeten, bei den Festsetzungen, in denen sonst keine weiteren Ermittlungen durchgeführt wurden, die Überprüfungen der Kirchensteueransätze gesondert festzuhalten.

Die Auswertung hat ergeben, dass in einem Viertel aller ESt- und ANV-Fälle selbst dann der Ansatz der Kirchensteuer überprüft wurde, wenn gleichzeitig keine weiteren Ermittlungen erfolgten. Dies lässt den Schluss zu, dass auch in vielen Fällen, in denen umfassendere Ermittlungen angestellt wurden, eine Überprüfung der Kirchensteuer statt fand. Diese Folgerung wird durch unsere Feststellungen zum Berichtungspotenzial gestützt (s. Pkt. 5.2.5.6).

Der durchschnittliche zeitliche Aufwand für die Kirchensteuerabfragen betrug bei einfacheren Fällen kaum 1 Minute, stieg in komplexeren Fällen dagegen auf bis zu 5 Minuten. Wenngleich sich der Bearbeitungsaufwand somit in Grenzen hält, war eine Reihe von Bediensteten der Auffassung, dass es hilfreich und zeitsparend sein könnte, wenn die Daten zur Kirchensteuer vollautomatisiert bei den jeweiligen Fallbearbeitungen zur Verfügung stünden.

4 Tätigkeitsprofil der Sachgebietsleiter

Die Sachgebietsleiter (SGL) der Veranlagung wurden gebeten, Arbeitsaufzeichnungen für denselben Zeitraum wie ihre Sachbearbeiter und Mitarbeiter zu führen. Einbezogen waren alle SGL, deren Sachgebiet zumindest ein Arbeitsgebiet zugeordnet war, das Gegenstand der Erhebungen war. Die Erhebungen erfassten somit nicht nur die SGL, mit reinem Veranlagungssachgebiet, sondern auch diejenigen mit gemischten Sachgebieten (z. B. neben Veranlagungsbezirken Bewertung, Vollstreckung, Außenprüfung und/oder anderes). Solche gemischten Sachgebiete sind selbst in den größeren der untersuchten Finanzämter eher die Norm als die Ausnahme.

In eine Datenbank übertragen und ausgewertet wurden die Aufzeichnungen von 28.901 Einzeltätigkeiten mit einer Gesamtarbeitszeit von 19.479 Stunden.

In den nachfolgenden Darstellungen bleiben diejenigen Zeitanteile unberücksichtigt, die auf Tätigkeiten außerhalb des Veranlagungsbereichs entfielen. Dabei handelt es sich sowohl um Zeitaufwand, der im eigenen, gemischten Sachgebiet für die sonstigen Arbeitseinheiten anfiel, als auch um Zeiten, die für die Vertretung eines gemischten Sachgebiets aufgewendet wurden und hierbei dessen veranlagungsfremden Teil betrafen. Weiterhin unterblieb der Ansatz von Vertretungszeiten für gänzlich veranlagungsfremde Sachgebiete. Der Gesamtanteil dieser Tätigkeiten betrug 22,80 %.

4.1 Gesamtübersicht

In der Übersicht 33 sind in einer Gesamtschau die Tätigkeiten angeführt, die von den SGL nach einem auf sie zugeschnittenen Tätigkeitskatalog (s. Anlage 2 a) aufgezeichnet wurden. Verschiedene Bereiche wurden zusammengefasst.

Übersicht 33

Art der Tätigkeit	Anteil in Prozent
Personalführung, Arbeitsplanung und Koordination	9,78
Vorbereitung und Teilnahme an Dienstbesprechungen	2,01
Vorbereitung und Teilnahme an (amtsinternen) SGL-Besprechungen	3,93
Vorbereitung und Durchführung von Sachgebietsbesprechungen	1,31
Aus- und Fortbildung der Bediensteten	1,39
Posteingang und Postausgang	13,64
Bearbeitung schwieriger Steuerfälle	6,77
Bearbeitung von Rechtsbehelfen	4,25
Zeichnung von Vorgängen auf Grund des Zeichnungsrechts	24,99
Erteilung allgemeiner oder verbindlicher Auskünfte	1,66
Bearbeitung von Prüf- und Hinweislisten	2,75
Begleitung einer Bp/Ap/Steufa	1,67
Zusammenarbeit mit anderen Stellen	2,26
Tätigkeit als Hauptsachgebietsleiter	3,61
Eigene Fortbildung	6,58
Publikumsverkehr	0,56
Telefonate, soweit nicht den anderen Tätigkeiten zuzuordnen	1,68
Sonstige Tätigkeiten im Veranlagungsbereich	6,40
Vertretung im Veranlagungsbereich	4,76
Summe:	100,00

Wie in den Bezirken ergibt sich ein breit gefächertes Spektrum von Aufgaben, das nicht nur allgemein auf § 5 der Geschäftsordnung für die Finanzämter beruht, sondern auch bedingt ist durch die Vielfältigkeit der Tätigkeiten in den Veranlagungsstellen. Die nachfolgenden Ausführungen zu einzelnen Tätigkeitsschwerpunkten beruhen wesentlich auf Aussagen und Einschätzungen von SGL in Interviews des RH.

4.2 Tätigkeitsprofil im Einzelnen

4.2.1 Personalführung, Arbeitsplanung und Koordination

Dieser zentralen SGL-Aufgabe mit einem Anteil von weniger als 10 % wird vergleichsweise wenig Zeit gewidmet. Die von uns befragten SGL begründeten dies damit, dass für diese Tätigkeit wegen des umfangreichen Tagesgeschäftes kaum ausreichend Spielraum bleibe.

4.2.2 Besprechungen

Nicht zuletzt im Hinblick auf die ständigen Rechtsänderungen und die Notwendigkeit der einheitlichen Rechtsanwendung, aber auch wegen der Koordinierung allgemeiner organisatorischer Fragen, haben die befragten SGL den Dienstbesprechungen auf verschiedenen Ebenen einen hohen Stellenwert beigemessen. Die im Allgemeinen von den OFD'en durchgeführten Dienstbesprechungen (Anteil an der Arbeitszeit 2,01 %) werden dabei differenziert beurteilt. Während dieser Erfahrungsaustausch grundsätzlich für sinnvoll und gut erachtet wird, bestehen gegen das sog. Multiplikatorenmodell teilweise Vorbehalte. Mit diesem Modell wird der Teilnehmerkreis relativ klein gehalten und den Teilnehmern aufgegeben, die Informationen in ihren Ämtern weiterzugeben. Ein Teil der SGL vertrat hierzu die Auffassung, dass die Weitergabe der Informationen einer zu zeitaufwändigen Vorbereitung bedürfe. Allerdings wird diese Einschätzung durch die Erhebungen des RH nicht gestützt. Die Zeitanteile für die Sachgebietsbesprechungen (1,31 %) und für die Fortbildung der Beschäftigten (1,39 %), sind vergleichsweise gering. Dies könnte jedoch auch darauf zurückzuführen sein, dass die Weitergabe der Informationen im Multiplikatorenmodell aus Zeitgründen nicht in ausreichendem Maße erfolgt.

4.2.3 Posteingang und Postausgang

Der erhebliche Zeitaufwand für die Durchsicht und Bearbeitung des Postein- und -ausgangs (13,64 %) wurde von den SGL übereinstimmend als notwendig und sinnvoll angesehen. Begründet wurde dies insbesondere damit, dass einem SGL hierdurch ein jederzeitiger Überblick über sein Sachgebiet ermöglicht werde; er werde so in die Lage versetzt, ggf. unterstützend bzw. korrigierend einzugreifen. Nach Auffassung einiger SGL könnte allerdings der umfangreiche Postverkehr von den vielen Steuererklärungen entfrachtet werden, die derzeit noch über die SGL an die Bearbeiter weitergeleitet werden.

4.2.4 Bearbeitung von schwierigen Steuerfällen und Rechtsbehelfen

Das zuweilen kolportierte Bild vom SGL als „Obersachbearbeiter“, der schwierige Fälle vollumfänglich selbst bearbeitet, trifft nach den Aussagen der SGL nicht (mehr) zu. Vielmehr werden diese Fälle von den Bearbeitern vorbereitet, Vorschläge erarbeitet und diese mit den SGL diskutiert. Der hohe Anteil dieser Tätigkeiten mit zusammen über 11 % erklärt sich nach Auffassung der SGL aus dem zunehmend komplexer und schwieriger werdenden und sich schnell ändernden Steuerrecht.

4.2.5 Zeichnung von Vorgängen auf Grund des Zeichnungsrechts

Die Prüfung und Zeichnung von Vorgängen (Wahrnehmung des Zeichnungsrechts) stellt mit fast einem Viertel den zeitintensivsten Teil des Tätigkeitsprofils der SGL dar. Die zu zeichnenden Vorgänge teilen sich dabei wie folgt auf:

Zeichnung von

- (erstmaligen) Veranlagungen entsprechend dem Zeichnungsrechtskatalog	13,32 %
- Veranlagungen neu eingesetzter Mitarbeiter ohne Zeichnungsrecht	3,84 %
- Berichtigungen/Änderungen	3,68 %
- Berichtigungen/Änderungen auf Grund von Bp-Berichten	2,04 %
- Stundungen /Erlassen/Aussetzungen der Vollziehung	1,42 %
- sonstigen Vorgängen	0,69 %

Der Zeichnungsrechtskatalog erschien vielen SGL zu umfangreich und starr. Ein größerer Entscheidungsspielraum, insbesondere für die erfahrenen Angehörigen der Sachgebiete, könne es den SGL ermöglichen, andere wichtige Aufgaben wie z. B. die Personalführung in verstärktem Maße wahrzunehmen. Eine verminderte Anzahl von Zeichnungsvorgängen würde nach Auffassung der SGL Sinn und Zweck der Zeichnungsregelung nicht zuwiderlaufen. Vielmehr würde eine intelligente, an besondere Kennzahlen anknüpfende und sich auf Stichproben beschränkende DV-Unterstützung bei der Auswahl der Zeichnungsfälle den Erfordernissen der Praxis eher entsprechen.

Für sinnvoll erachteten die SGL hingegen grundsätzlich den allgemeinen Zeichnungsvorbehalt bei neu eingesetzten Beschäftigten. Der Zeichnungsvorbehalt sei gerade bei Berufsanfängern ein probates Mittel, die Kollegen bei der Einarbeitung in die Praxis zu begleiten und ggf. unterstützend einzugreifen. Allerdings sei überlegenswert, den Zeichnungsvorbehalt bei einfacheren Arbeitsabläufen (z. B. Änderung des Grundinformativdienstes) frühzeitiger aufzuheben, um hierdurch eine Arbeitsentlastung der SGL zu

erreichen. Als problematisch haben einige SGL aus Finanzämtern in Ballungsräumen angeführt, dass durch die dort stärkere Personalfuktuation oft ein großer Teil der Beschäftigten noch kein Zeichnungsrecht habe und die SGL deshalb zu viel Zeit für das Prüfen und Abzeichnen von Vorgängen benötigten.

Die Zeichnungsrechte der SGL bei den Berichtigungen und Änderungen wurde zumeist ebenfalls als zu umfangreich gesehen. Die Einführung von Betragsgrenzen wurde mehrheitlich befürwortet.

Berichtigungen und Änderungen auf Grund von Berichten der Außenprüfung sollten nach Meinung vieler SGL die Sachbearbeiter zeichnen können. Kritisiert wurde vor allem auch die umständliche maschinelle Handhabung, die wegen des notwendigen Einzelaufrufs jeder geänderten Veranlagung unnötig viel Zeit in Anspruch nehme.

4.2.6 Eigene Fortbildung

Alle SGL beklagten, die eigene Fortbildung (Anteil 6,58 %) komme wegen des Umfangs des täglichen Geschäfts viel zu kurz. Die Mehrheit gab an, dass sie diese Tätigkeit z. T. in die Freizeit verlagert hätten.

4.3 Tätigkeitsprofil bei Vertretung eines anderen Sachgebiets

Durchschnittlich 4,76 % der Tätigkeit wurde für die Vertretung des Veranlagungsbereichs anderer Sachgebiete aufgewendet. Die Betreuung des eigenen Sachgebietes musste entsprechend reduziert werden. Davon waren die Bereiche Personalführung und die Bearbeitung von schwierigen Steuerfällen und Rechtsbehelfen überproportional betroffen. Andererseits wurde der Aufwand für die Zeichnung von Veranlagungen des eigenen Sachgebietes nur unwesentlich eingeschränkt. Hier kommt das Bemühen der SGL zum Ausdruck, das tägliche Massengeschäft nicht zuletzt im Hinblick auf den Statistikdruck (s. Pkt. 5.7) weiterhin im Wesentlichen uneingeschränkt zu erledigen.

5 Berichtigungspotenzial

5.1 Vorbemerkung

In die Erhebungen zum Berichtigungspotenzial wurden die Steuerakten von insgesamt **9.210** Steuerpflichtigen einbezogen. Geprüft wurden die Steuerbescheide von **22.372** Veranlagungszeiträumen der Kalenderjahre 1996 bis 1998, im Folgenden vereinfacht als Fälle bezeichnet. Zu ihrer Auswahl siehe Pkt. 2.5.2.1.

Neben den jeweiligen Grunddaten wurde erhoben, ob und mit welchem finanziellen Ergebnis die Veranlagungsstellen von den erklärten Besteuerungsgrundlagen abgewichen sind. In einem weiteren Schritt wurde anschließend untersucht, ob die Steuerfestsetzungen zutreffend erfolgt waren.

Prüfungsergebnisse und Prüfungsumfang sind nachfolgend im Einzelnen dargestellt.

5.2 Finanzielles Ergebnis der Veranlagungsstellen

5.2.1 Gesamtbetrachtung

5.2.1.1 In 6.979 (31,2 %) der untersuchten 22.372 Fälle hat die Bearbeitung durch die Veranlagungsstellen zu einem finanziellen Ergebnis, d. h. zu einer steuerwirksamen Abweichung von den erklärten Besteuerungsgrundlagen geführt. Das finanzielle Ergebnis der Tätigkeit der Veranlagungsstellen wird in der Übersicht 34 aufgezeigt:

Übersicht 34

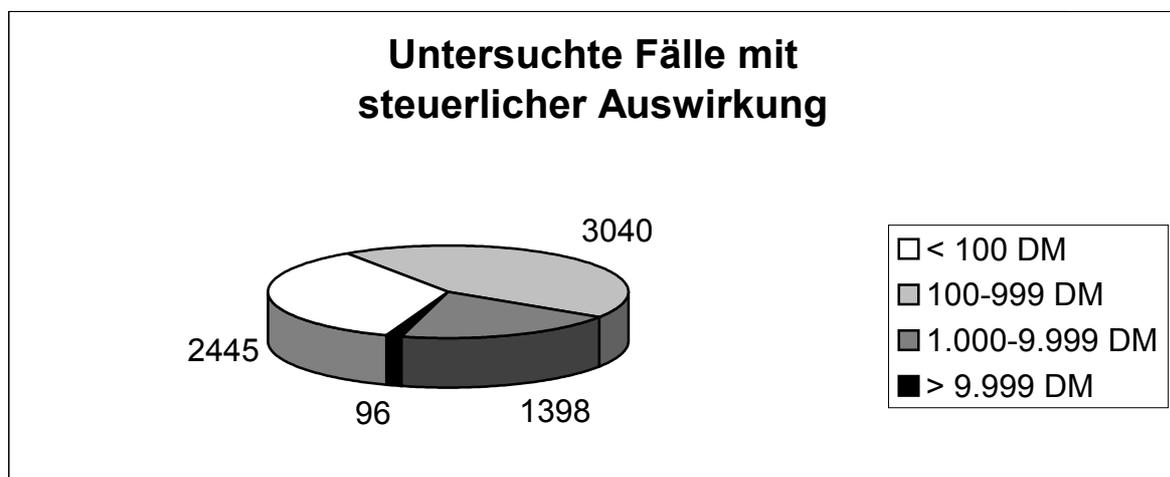
Finanzielles Ergebnis	Gesamt	je Fall	je Fall mit finanziellem Ergebnis
Mehrsteuern	7.669.485,00 DM	343,00 DM	1.099,00 DM
Mindersteuern	1.392.187,00 DM	62,00 DM	199,00 DM
Steuerliche Auswirkung	9.061.672,00 DM	405,00 DM	1.298,00 DM
Mehrergebnis	6.277.298,00 DM	281,00 DM	900,00 DM

Die von den Veranlagungsstellen festgesetzten Mehrsteuern betragen somit 343 DM in Bezug auf jeden in die Erhebungen einbezogenen Fall. Dem stehen durchschnittlich 62 DM Mindersteuern gegenüber, die ebenso wie die Mehrsteuern Ausfluss des im Abgabenrecht geltenden Untersuchungsgrundsatzes (§ 88 Abs. 2 AO) sind, wonach „die Finanzbehörden alle für den Einzelfall bedeutsamen, auch die für die Beteiligten günstigen Umstände“ zu berücksichtigen haben. Insgesamt beträgt die steuerliche Auswirkung der Tätigkeit der Veranlagungsstellen somit 405 DM je Fall. Bei einer rein wirtschaftlichen Betrachtungsweise beläuft sich das (saldierte) Mehrergebnis auf 281 DM.

Betrachtet man nur die 31,2 % der Fälle, in denen die Bearbeitung zu einem finanziellen Ergebnis geführt hat, ergibt sich eine durchschnittliche steuerliche Auswirkung von 1.298 DM (Mehr- und Mindersteuer addiert) und ein (saldiertes) Mehrergebnis von 900 DM je Fall.

5.2.1.2 In dem folgenden Schaubild 12 sind die 6.979 Fälle mit finanziellem Ergebnis der Veranlagungsstellen nach der Höhe der steuerlichen Auswirkung gegliedert.

Schaubild 12



Das Schaubild zeigt, dass in 3.040 Fällen (43,6 %) die steuerliche Auswirkung der Tätigkeit der Veranlagungsstellen zwischen 100 und 999 DM lag. In weiteren 1.398 Fällen (20 %) wirkte sich die Abweichung von den Steuererklärungen zwischen 1.000 und 9.999 DM aus. Die übrigen Fälle ergaben finanzielle Ergebnisse von mehr als 9.999 DM (1,4 %) bzw. von unter 100 DM (35 %). Allein 46 % der letztgenannten Kleinstfeststellungen stammen dabei aus dem Bereich der ANV-Stellen (s. Pkt. 5.2.4.1.3).

5.2.1.3 Ausgehend von dieser Gesamtbetrachtung werden die Ergebnisse in der Folge aus verschiedenen Perspektiven dargestellt und untersucht. Um einerseits dem Untersuchungsgrundsatz (§ 88 AO) und damit der Gleichbehandlung der Steuerbürger, andererseits aber auch der rein wirtschaftlichen Sichtweise Rechnung zu tragen, wurde als finanzielles Ergebnis sowohl die steuerliche Auswirkung (Mehrsteuer zuzüglich Mindersteuer) als auch das Mehrergebnis der Veranlagungsstellen (Mehrsteuer abzüglich Mindersteuer) aufgeführt. Zur anschaulicheren Darstellung wird die steuerliche Auswirkung in Fettdruck hervorgehoben. Ausgehend von der Überlegung, dass sehr hohe Einzelergebnisse durch zufälliges Auftreten in den untersuchten Bereichen diese wesentlich beeinflusst haben könnten, blieben für die folgenden Überlegungen die insgesamt 8 Fälle mit finanziellen Ergebnissen von über 100 TDM - davon 2 mit über 500 TDM - unberücksichtigt.

5.2.2 Perspektive Fallgruppen

5.2.2.1 Die folgende Übersicht 35 enthält eine nach Fallgruppen gegliederte Darstellung der untersuchten Fälle sowie die Anzahl derjenigen, in denen die Bearbeitung durch die Veranlagungsstellen zu einer Abweichung von der Steuererklärung und zu einem finanziellen Ergebnis geführt hat.

Übersicht 35

	Fallgruppe 1	Fallgruppe 2	Fallgruppe 3	Gesamt
Anzahl der Fälle	722	19.555	2.087	22.364
davon mit Abweichung von der Steuererklärung	64	6.455	452	6.971
Anteil	8,86%	33,01%	21,66%	31,17%

Die erheblich abweichenden Prozentsätze dürften zumindest auch auf die unterschiedliche Ermittlungsintensität der Veranlagungsstellen bezüglich der einzelnen Fallgruppen zurückzuführen sein, die auch Ausfluss der Bearbeitungsgrundsätze der DA-NeuOrg ist (s. dazu Pkt. 2.2.5, 3.6.1 und 3.7).

5.2.2.2 Das finanzielle Ergebnis bezüglich der einzelnen Fallgruppen wird in der Übersicht 36 dargestellt.

Übersicht 36

	Fallgruppe 1	Fallgruppe 2	Fallgruppe 3	Gesamt
Finanzielles Ergebnis	549.319 DM 419.403 DM	4.961.011 DM 3.681.153 DM	1.356.070 DM 1.032.650 DM	6.866.400 DM 5.133.206 DM
je Fall insgesamt	761 DM 581 DM	254 DM 188 DM	650 DM 495 DM	307 DM 230 DM
je Fall mit Abweichung von der Steuererklärung	8.583 DM 6.553 DM	769 DM 570 DM	3.000 DM 2.285 DM	985 DM 736 DM

Unter Berücksichtigung aller in unsere Erhebungen einbezogenen Fälle - also auch derjenigen, in denen nicht von den Steuererklärungen abgewichen wurde - ergeben sich steuerliche Auswirkungen je Fall von durchschnittlich 254 DM bei der FG 2, 650 DM bei der FG 3 und 761 DM bei der FG 1. Betrachtet man allein die Fälle mit Abweichung gegenüber der Steuererklärung, betragen die steuerlichen Auswirkungen dort 769 DM (FG 2), 3.000 DM (FG 3) bzw. 8.583 DM (FG 1). Entsprechend der Bedeutung der Steuerfälle nimmt also das von den Veranlagungsstellen durchschnittlich erzielte finanzielle Ergebnis zu.

5.2.2.3 In den folgenden Schaubildern 13 bis 15 sind die Steuerfälle der FG 1, 2 und 3 mit finanziellem Ergebnis der Veranlagungsstellen dargestellt, gegliedert nach der Höhe der steuerlichen Auswirkung.

Schaubild 13

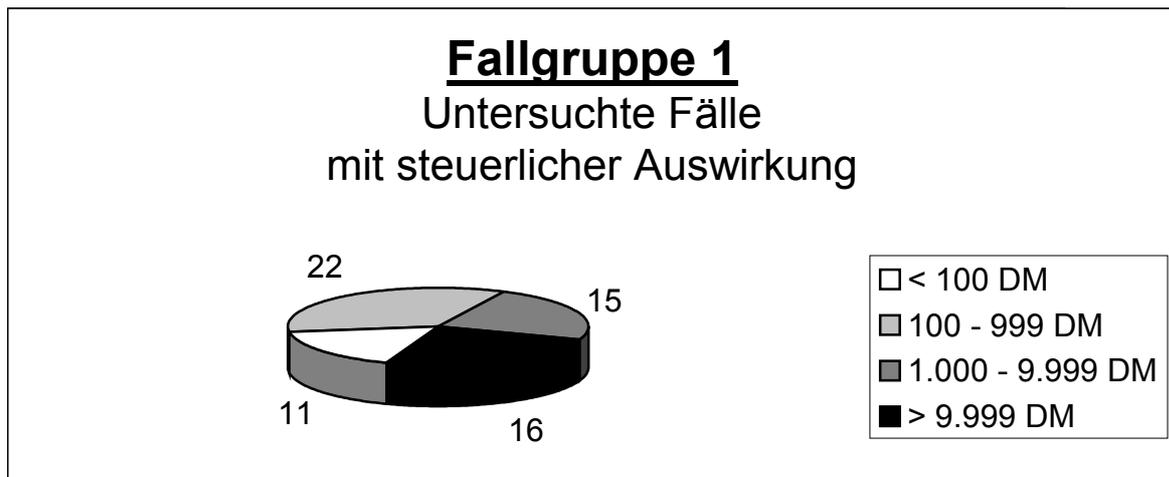


Schaubild 14

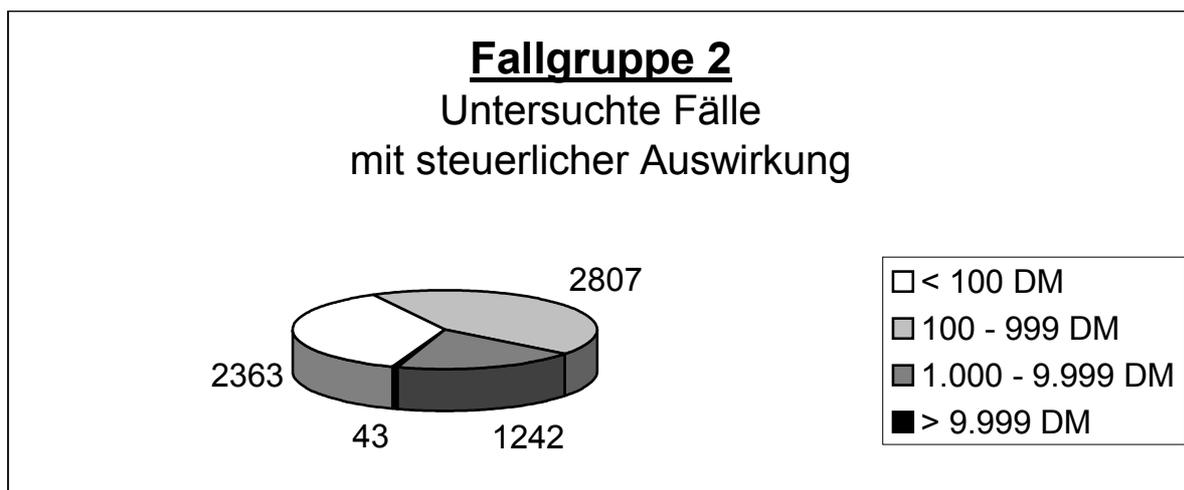
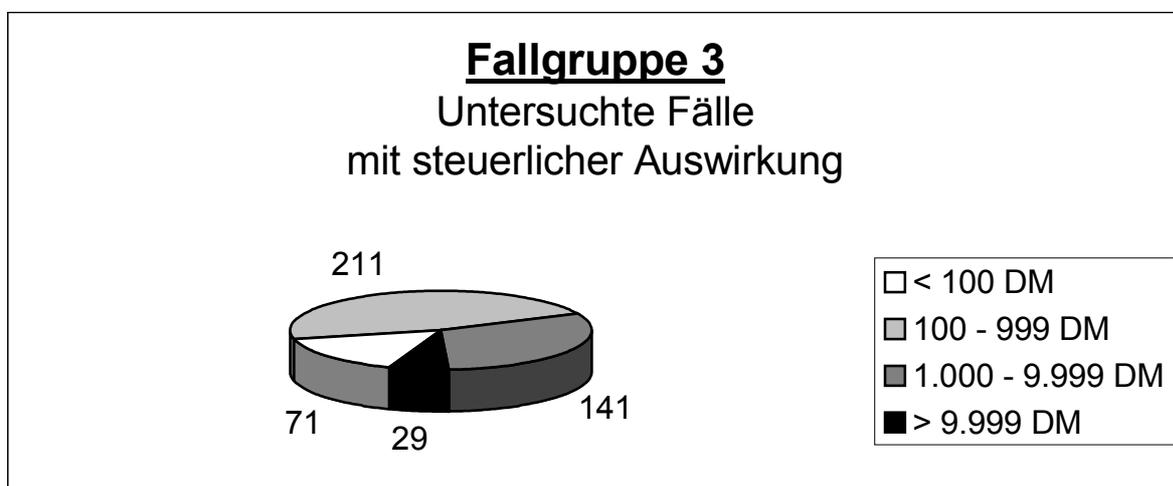


Schaubild 15



Die erheblichen Unterschiede der finanziellen Ergebnisse bei den Fallgruppen (Pkt. 5.2.2.2) spiegeln sich auch in der Anzahl der Fälle, gruppiert nach der Höhe der steuerlichen Auswirkung, wider. Werden bei der FG 2 noch in 36,6 % der Fälle mit Ermittlungsergebnis Feststellungen unter 100 DM getroffen, beträgt der Anteil dieser Kleinstfeststellungen bei der FG 1 nur 17,2 %, bei der FG 3 sogar nur 15,7 %. Korrespondierend hierzu liegt der Anteil der Feststellungen zwischen 1.000 und 9.999 DM sowie der Feststellungen ab 10.000 DM bei der FG 1 mit 23,4 % bzw. 25 % und bei der FG 3 mit 31,2 % bzw. 6,4 % deutlich über den für die FG 2 festgestellten Werten von 19,2 % bzw. 0,7 %. Auf Feststellungen zwischen 100 und 999 DM entfallen 34,4 % der Fälle der FG 1, 46,7 % der Fälle der FG 3 und 43,5 % der Fälle der FG 2.

5.2.2.4 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass

- die Veranlagungsstellen bei den FG 2 und 3 prozentual in erheblich mehr Fällen finanzielle Ergebnisse erzielen als bei der FG 1,
- die steuerliche Auswirkung der Tätigkeit des Innendienstes je Fall der FG 2 am geringsten und je Fall der FG 1 am höchsten ist,
- die Zahl der Kleinstfeststellungen entsprechend der Bedeutung der Steuerfälle abnimmt und
- bei allen Fallgruppen der höchste Prozentsatz der Feststellungen zu steuerlichen Auswirkungen zwischen 100 und 1.000 DM führt.

5.2.3 Perspektive Kalenderjahr

In den folgenden Übersichten 37 und 38 wird die Entwicklung über die VZ 1996 bis 1998 aufgezeigt. Dabei werden zunächst alle in die Erhebungen einbezogenen Fälle den Fällen mit finanziellem Ergebnis der Veranlagungsstellen gegenübergestellt (Übersicht 37). Die Höhe der finanziellen Ergebnisse ist der Übersicht 38 zu entnehmen.

Übersicht 37

	1996	1997	1998	Gesamt
Anzahl der Fälle	7.064	7.644	7.656	22.364
davon mit Abweichung von der Steuererklärung	2.257	2.394	2.320	6971
Anteil	31,95%	31,32%	30,30%	31,17%

Übersicht 38

	1996	1997	1998	Gesamt
Finanzielles Ergebnis	2.398.535 DM 1.842.085 DM	2.305.975 DM 1.659.915 DM	2.161.890 DM 1.631.206 DM	6.866.400 DM 5.133.206 DM
je Fall insgesamt	340 DM 261 DM	302 DM 217 DM	282 DM 213 DM	307 DM 230 DM
je Fall mit Abweichung von der Steuererklärung	1.063 DM 816 DM	963 DM 693 DM	931 DM 703 DM	985 DM 736 DM

Die Quote der Fälle mit finanziellem Ergebnis ist über die drei untersuchten Jahre hinweg leicht zurückgegangen, ebenso das finanzielle Ergebnis je Fall. Da es keine Anhaltspunkte dafür gibt, dass Steuererklärungen in diesem Zeitraum korrekter ausgefüllt wurden oder dass sich Sachverhalte oder Rechtslage vereinfacht haben, liegt der Schluss nahe, dass die geschilderte Entwicklung Folge einer weniger gründlichen Fallbearbeitung ist. Die würde zum einen mit der zuletzt gestiegenen Arbeitsbelastung korrespondieren (Pkt. 2.2.4), zum anderen auch die subjektiven Einschätzungen von Führungskräften und Bearbeitern bestätigen, wonach die Belastung zugenommen habe.

5.2.4 Perspektive Bezirksarten

5.2.4.1 Vergleichende Betrachtung der klassischen Bezirksarten

Die nachfolgend dargestellten Ergebnisse beziehen sich auf die klassischen Veranlagungsstellen für

- natürliche Personen ohne Arbeitnehmerveranlagungen (sog. Veranlagungsbezirk oder Vbz),
- Arbeitnehmerveranlagungen (ANV-Stellen) und
- Körperschaften, Personengesellschaften und deren Gesellschafter sowie Mischformen dieser beiden Arbeitsgebiete (sog. Sonderteilbezirke oder S-Tbz).

Die Ergebnisse aus insgesamt 2.711 Fällen, die in sonderorganisierten Arbeitsgebieten (einschl. ZIA) bearbeitet wurden, sind in den nachfolgenden Übersichten nicht berücksichtigt. Zu den sonderorganisierten Arbeitsgebieten wird auf Pkt. 5.2.4.2 verwiesen.

5.2.4.1.1 In der nachfolgenden Übersicht 39 wird die Anzahl der untersuchten Fälle sowie die Zahl derjenigen Fälle dargestellt, in denen die Veranlagungsstellen von den Steuererklärungen abwichen und finanzielle Ergebnisse erzielten.

Übersicht 39

	Vbz	ANV-Stellen	S-Tbz
Anzahl der Fälle	9.841	7.231	2.581
davon mit Abweichung von der Steuererklärung	3.578	2.151	264
Anteil	36,36%	29,75%	10,23%

Die Bearbeitung durch die Vbz führt demnach in rd. 36 % aller Fälle zu finanziellen Ergebnissen. Bemerkenswert erscheint, dass die entsprechende Quote bei den ANV-Stellen mit rd. 30 % nur etwa 6 % unter dem für den Vbz ausgewiesenen Wert liegt, obwohl die von den ANV-Stellen veranlagten Fälle im Allgemeinen lediglich eine Ein-

kunftsart aufweisen. Aus der Übersicht ergibt sich weiter, dass die für die Sonderteilbezirke ausgewiesene Quote der Fälle mit finanziellem Ergebnis die Quote der Vbz oder ANV-Stellen bei weitem nicht erreicht.

5.2.4.1.2 Die nachfolgende Übersicht 40 zeigt das finanzielle Ergebnis der Fallbearbeitung in den klassischen Bezirksarten auf.

Übersicht 40

	Vbz	ANV-Stellen	S-Tbz
Finanzielles Ergebnis	3.834.890 DM 2.792.710 DM	792.699 DM 677.213 DM	1.286.501 DM 1.043.571 DM
je Fall insgesamt	390 DM 284 DM	110 DM 94 DM	498 DM 404 DM
je Fall mit Abweichung von der Steuererklärung	1.072 DM 781 DM	369 DM 315 DM	4.873 DM 3.953 DM

Im Gegensatz zur Quote der Abweichung von den Steuererklärungen (Übersicht 39) liegen die von den Sonderteilbezirken erzielten finanziellen Ergebnisse weit über den für die anderen Arbeitsgebiete ausgewiesenen Werten. Weichen die Vbz von den Steuererklärungen ab, führt dies im Durchschnitt zu einer steuerlichen Auswirkung von 390 DM je Fall. Bei den ANV-Stellen beträgt die steuerliche Auswirkung durchschnittlich 110 DM je Fall. Betrachtet man allein die Fälle mit Abweichung von der Steuererklärung, so ergibt sich bei den Vbz eine steuerliche Auswirkung von durchschnittlich 1.072 DM (ANV-Stellen 369 DM).

5.2.4.1.3 Die Zahl der Fälle mit finanziellem Ergebnis, unterschieden nach den einzelnen Bezirksarten und der Höhe der steuerlichen Auswirkung, ist den Schaubildern 16 bis 18 zu entnehmen.

Schaubild 16

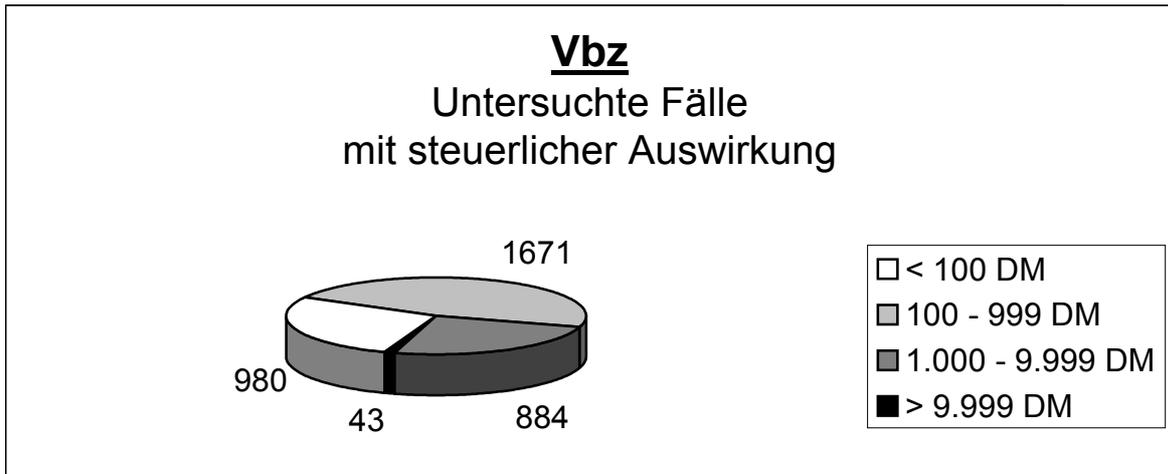
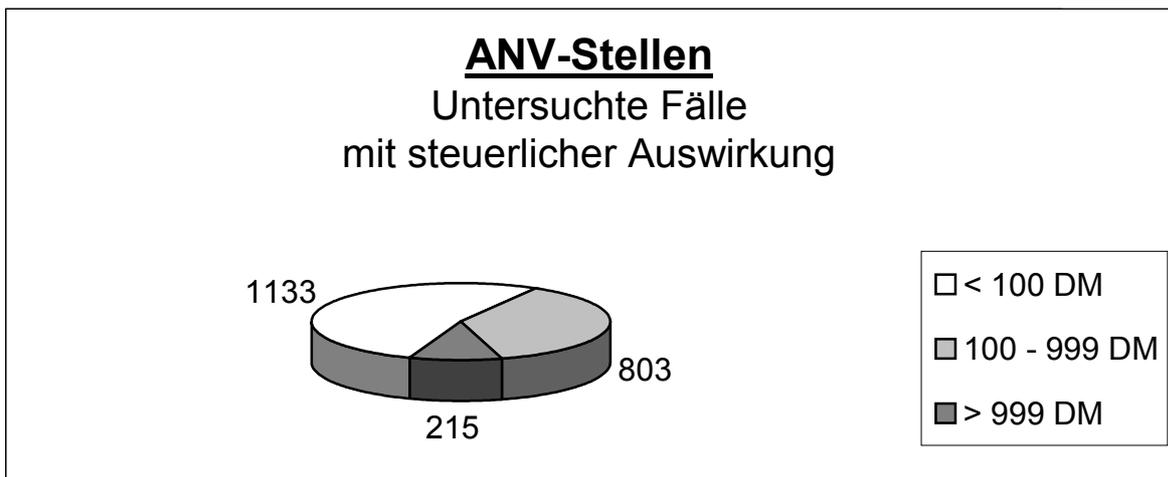
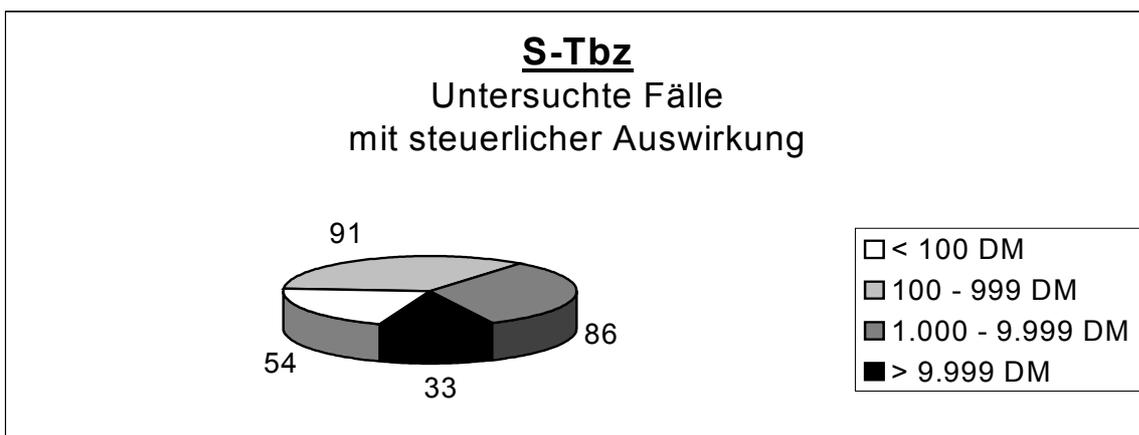


Schaubild 17



(Anmerkung: In den 215 Fällen mit einer steuerlichen Auswirkung von mehr als 1.000 DM sind 2 Fälle mit einer Auswirkung von mehr als 10.000 DM enthalten)

Schaubild 18



Der Anteil der Feststellungen zwischen 100 und 999 DM beträgt bei den Vbz 46,7 %, bei den Sonderteilbezirken 34,5 % und bei den ANV-Stellen 37,3 %. Ergeben sich bei den ANV-Stellen in nur 10 % der Fälle mit Ergebnis steuerliche Auswirkungen zwischen 1.000 und 9.999 DM, so steigt der Anteil dieser Feststellungen bei den Vbz auf 24,7 % bzw. bei den Sonderteilbezirken auf 32,6 %. Steuerliche Auswirkungen von 10.000 DM und mehr werden in 1,2 % (Vbz) bzw. 12,5 % (Sonderteilbezirken) der Fälle festgestellt. Kleinstfeststellungen von unter 100 DM werden bei den ANV-Stellen in 52,7 %, bei den Vbz in 27,4 % und bei den Sonderteilbezirken in 20,4 % der Fälle getroffen.

5.2.4.1.4 Die Zahl der Fälle, in denen die klassischen Bezirksarten von den Steuererklärungen abgewichen sind, sowie die daraus resultierenden finanziellen Ergebnisse entwickelten sich über die Jahre 1996 bis 1998 wie folgt:

Übersicht 41

J a h r	V b z		A N V - S t e l l e n	
	F ä l l e	A n t e i l	F ä l l e	A n t e i l
1 9 9 6	1 . 2 3 6	3 8 , 0 1 %	6 6 8	2 9 , 4 4 %
1 9 9 7	1 . 2 2 2	3 6 , 2 5 %	7 3 8	3 0 , 0 6 %
1 9 9 8	1 . 1 2 0	3 4 , 8 0 %	7 4 5	2 9 , 7 2 %

Übersicht 42

J a h r	V b z		A N V - S t e l l e n	
	je F a l l	je F a l l m i t E r g e b n i s	je F a l l	je F a l l m i t E r g e b n i s
1 9 9 6	4 2 5 D M 3 2 9 D M	1 . 1 1 8 D M 8 6 4 D M	1 1 2 D M 9 4 D M	3 8 1 D M 3 1 8 D M
1 9 9 7	4 1 9 D M 2 8 9 D M	1 . 1 5 7 D M 7 9 8 D M	1 0 2 D M 8 5 D M	3 4 0 D M 2 8 4 D M
1 9 9 8	3 2 3 D M 2 3 3 D M	9 2 8 D M 6 6 9 D M	1 1 5 D M 1 0 2 D M	3 8 6 D M 3 4 2 D M

Die Vbz weichen in immer weniger Fällen von den erklärten Besteuerungsgrundlagen ab. Auch die steuerliche Auswirkung und die Mehrergebnisse sind von 1996 bis 1998 zurückgegangen. Diese Tendenzen sind bei den ANV-Stellen nicht erkennbar. Aus den Übersichten ergibt sich weiter, dass die unter Pkt. 5.2.3 über alle untersuchten VZ dargestellte rückläufige Tendenz im Wesentlichen auf der Entwicklung bei den Vbz basiert.

Auf der Basis der nach Auffassung des RH fast zwingenden Erklärung für diese Entwicklung (s. Pkt. 5.2.3) ist zu schließen, dass die ANV-Stellen entweder personell relativ besser ausgestattet waren oder den Zuwachs der Arbeitsmenge besser bewältigt haben.

5.2.4.2 Sonderorganisationsformen

Neben den klassischen Bezirksarten werden in Baden-Württemberg - z. T. schon seit Jahren - abweichende Organisationsformen für den Bereich der Veranlagungsstellen für natürliche Personen erprobt. Es handelt sich um

- Teilbezirke für Gewinn- (G) bzw. Überschuss-(Ü) Einkünfte, wobei die Arbeitnehmerveranlagungen (teilweise) von den Ü-Bezirken bearbeitet werden, sowie um
- Großbezirke, in denen mehrere klassische Vbz zu einer Arbeitseinheit zusammengefasst werden. Auch in den Großbezirken werden (teilweise) Arbeitnehmerveranlagungen durchgeführt.

Bei diesen Sonderorganisationsformen wurden, analog zur Vorgehensweise bei den Vbz und ANV-Stellen, rd. 1 Prozent der Steuerfälle nach Zufallskriterien ausgewählt. Untersucht wurden - soweit vorhanden - die VZ 1996 bis 1998. Dabei wurden für den Bereich der Großbezirke nur solche VZ einbezogen, die von diesen im Jahr 1999 eingerichteten Pilotbezirken auch veranlagt worden waren. Deshalb konnte den Großbezirken überwiegend nur der VZ 1998 zugeordnet werden; die VZ 1996 und 1997 der entsprechenden Steuerfälle waren zumeist noch von den Vorgängerbezirken bearbeitet worden. Die insoweit dargestellten Ergebnisse basieren daher auf einer relativ geringen Datenmenge. Von einer Erhöhung der auf den Großbezirken untersuchten Fallzahl wurde abgesehen, da die Ergebnisse überwiegend den VZ 1998 betroffen hätten, der dann im Rahmen der Gesamtbetrachtung überrepräsentiert gewesen wäre.

5.2.4.2.1 Die nachfolgende Darstellung enthält alle auf den sonderorganisierten Bezirksarten untersuchten Fälle, sowie den Anteil derjenigen, in denen diese Veranlagungsstellen finanzielle Ergebnisse erzielten. Die von den Ü-Bezirken bzw. Großbezirken bearbeiteten Arbeitnehmerveranlagungen wurden nicht einbezogen.

Übersicht 43

	G-Bezirk	Ü-Bezirk	G/Ü-Bezirk zusammen	Großbezirk
Anzahl der Fälle	666	1.000	1.666	141
davon mit Ab- weichung von der Steuererklärung	217	422	639	38
Anteil	32,58%	42,20%	38,36%	26,95%

Die G- und Ü-Bezirke erzielten - zusammengefasst betrachtet - in 38,36 % der Fälle finanzielle Ergebnisse. Die Quote der klassischen Vbz, in denen sowohl G- als auch Ü-Fälle bearbeitet werden, betrug 36,36 % und lag damit 2 Prozentpunkte unter diesem Ergebnis (vgl. Pkt. 5.2.4.1.1). Bemerkenswert ist die Abweichung bei den Großbezirken, die in nur 26,95 % der untersuchten Fälle finanzielle Ergebnisse erzielen.

5.2.4.2.2 Die durchschnittlichen finanziellen Ergebnisse sind der nachfolgenden Übersicht 44 zu entnehmen.

Übersicht 44

	G-Bezirk	Ü-Bezirk	G/Ü-Bezirk zusammen	Großbezirk
Finanzielles Ergebnis	352.005 DM 229.757 DM	430.852 DM 261.110 DM	782.857 DM 490.867 DM	36.790 DM 35.624 DM
je Fall insgesamt	529 DM 345 DM	431 DM 261 DM	470 DM 295 DM	261 DM 253 DM
je Fall mit Ab- weichung von der Steuererklärung	1.622 DM 1.059 DM	1.021 DM 619 DM	1.225 DM 768 DM	968 DM 937 DM

Weichen die Vbz von der Steuererklärung ab, führt dies zu einer durchschnittlichen steuerlichen Auswirkung in Höhe von 1.072 DM und einem Mehrergebnis von 781 DM je Fall (Pkt. 5.2.4.1.2). Dem stehen 1.225 DM steuerliche Auswirkung und 768 DM Mehrergebnis bei zusammengefasster Betrachtung der G/Ü-Bezirke gegenüber. Die Großbezirke liegen bezüglich der Höhe der steuerlichen Auswirkung mit 968 DM unter dem

Durchschnitt der anderen Arbeitsgebiete. Dagegen ist das dort erzielte Mehrergebnis mit 937 DM höher als bei den Vbz und den G/Ü-Bezirken.

5.2.5 Perspektive Fallart

Für die nachfolgende Betrachtung werden zunächst die Ergebnisse der Einkommensteuer- und Körperschaftsteuer-Fälle sowie der Fälle, in denen die Besteuerungsgrundlagen (einheitlich und) gesondert festgestellt werden (F-Fälle), vergleichend gegenübergestellt. Bei letzteren handelt es sich ausschließlich um Fälle, die von den Sonderteilbezirken veranlagt wurden; insgesamt 64 F-Fälle, die von den klassischen Vbz bearbeitet wurden, sind in dieser Darstellung daher nicht enthalten.

Im Anschluss an diese vergleichende Betrachtung werden die Ergebnisse der Einkommensteuer-Fälle im Einzelnen untersucht.

5.2.5.1 Vergleichende Betrachtung

5.2.5.1.1 Der Anteil der Fälle mit Abweichungen im Vergleich zur Gesamtzahl der untersuchten Fälle wird in Übersicht 45 dargestellt.

Übersicht 45

	ESt-Fälle	KSt-Fälle	F-Fälle
Anzahl der Fälle	19.997	1.430	873
davon mit Abweichung von der Steuererklärung	6.766	101	88
Anteil	33,84%	7,06%	10,08%

In 33,84 % aller ESt-Fälle wird somit von den Steuererklärungen abgewichen. Die Bearbeitung der KSt- bzw. F-Fälle führt in 7,06 % bzw. 10,08 % der Fälle zu Abweichungen von den erklärten Besteuerungsgrundlagen. Fasst man die KSt- und F-Fälle zusammen, so beträgt die Quote 8,21 %. Da die entsprechende Gesamtquote der Sonderteilbezirke 10,23 % beträgt (vgl. Pkt. 5.2.4.1.1), entfällt die Differenz von 2,02 Prozentpunkten auf Abweichungen bei ESt-Fällen, die von diesen Sonderteilbezirken bearbeitet werden.

5.2.5.1.2 Die von den Veranlagungsstellen erzielten finanziellen Ergebnisse verteilen sich wie folgt auf die einzelnen Fallarten:

Übersicht 46

	ESt-Fälle	KSt-Fälle	F-Fälle
Finanzielles Ergebnis	5.677.130 DM 4.153.028 DM	530.541 DM 387.669 DM	637.745 DM 579.805 DM
je Fall insgesamt	284 DM 208 DM	371 DM 271 DM	731 DM 664 DM
je Fall mit Abweichung von der Steuererklärung	839 DM 614 DM	5.253 DM 3.838 DM	7.247 DM 6.589 DM

Bei den F-Fällen ergibt sich demnach die höchste steuerliche Auswirkung und auch das höchste durchschnittliche Mehrergebnis. Mit 371 DM je untersuchtem Fall bzw. 5.253 DM je Fall mit Abweichung von der Steuererklärung liegen die Werte für die KSt-Fälle noch deutlich über den für die ESt-Fälle ausgewiesenen Werten von 284 DM bzw. 839 DM.

Für die Ermittlung der finanziellen Ergebnisse bei den F-Fällen wurde ein Steuersatz von 40 % zu Grunde gelegt.

5.2.5.2 Untersuchung der ESt-Fälle nach Größenmerkmalen

5.2.5.2.1 Anzahl der Einkunftsarten

In der folgenden Übersicht 47 a) sind die untersuchten ESt-Fälle nach der Anzahl der darin enthaltenen Einkunftsarten im Sinne des § 2 EStG gegliedert. Dieser Aufteilung entsprechend werden in der Übersicht 47 b) die finanziellen Ergebnisse dargestellt.

Übersicht 47 a)

	Anzahl der Einkunftsarten				
	1	2	3	4	mehr als 4
Anzahl der Fälle	10.786	6.109	2.483	533	86
davon mit Abweichung von der Steuererklärung	3.310	2.269	948	195	44
Anteil	30,69%	37,14%	38,18%	36,59%	51,16%

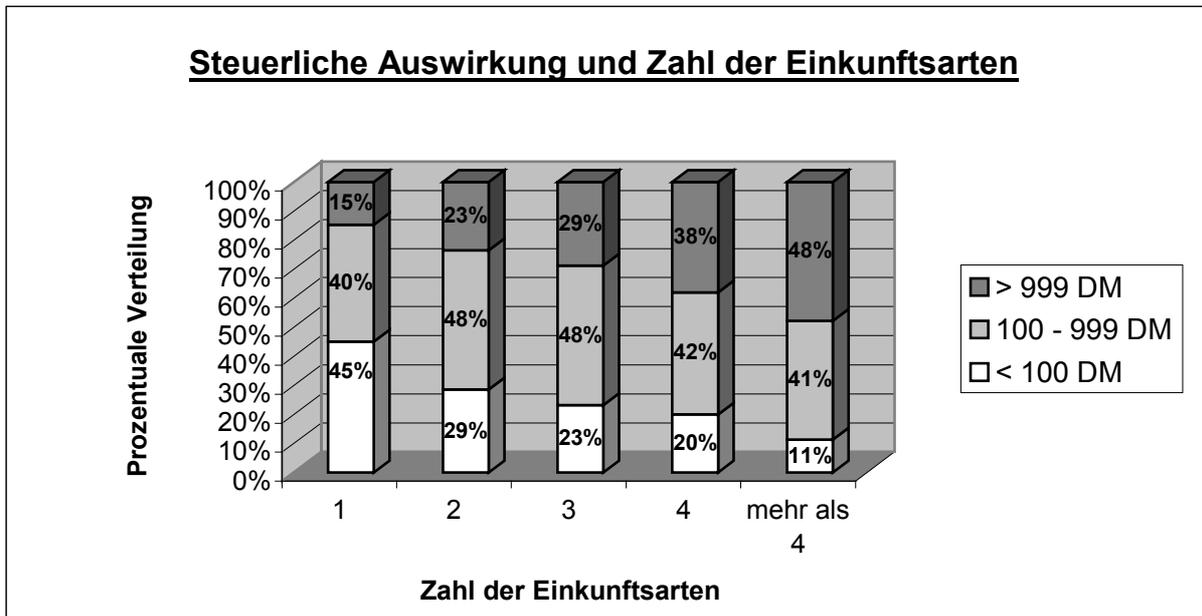
Übersicht 47 b)

	Anzahl der Einkunftsarten				
	1	2	3	4	mehr als 4
Finanzielles Ergebnis	1.931.243 DM 1.598.003 DM	1.970.991 DM 1.381.651 DM	1.265.837 DM 908.749 DM	425.638 DM 222.352 DM	83.421 DM 42.273 DM
je Fall insgesamt	179 DM 148 DM	323 DM 226 DM	510 DM 366 DM	799 DM 417 DM	970 DM 492 DM
je Fall mit Abweichung von der Steuererklärung	583 DM 483 DM	869 DM 609 DM	1.335 DM 959 DM	2.183 DM 1.140 DM	1.896 DM 961 DM

Sowohl die Abweichungen von der Steuererklärung als auch die steuerlichen Auswirkungen und die Mehrergebnisse in diesen Fällen nehmen zu, je mehr Einkunftsarten vorhanden sind.

Das folgende Schaubild 19 verdeutlicht, dass nicht nur ein Zusammenhang zwischen dem finanziellen Ergebnis und der Anzahl der Einkunftsarten besteht. Die Anzahl der Einkunftsarten hat offensichtlich auch Einfluss auf die Aufteilung der finanziellen Ergebnisse in Größenklassen.

Schaubild 19



Die Entwicklung der Anzahl der Fälle mit finanziellem Ergebnis sowie die Höhe dieser Ergebnisse spiegelt sich auch in der prozentualen Verteilung der Fälle nach der Höhe der steuerlichen Auswirkung wider. Entsprechend der Anzahl der Einkunftsarten geht der Anteil der Kleinstfeststellungen von 45 % auf 11 % zurück. Korrespondierend hierzu steigt in Fällen mit steuerlicher Auswirkung von mehr als 999 DM der Anteil von rd. 15 % bei einer Einkunftsart auf rd. 48 % bei mehr als 4 Einkunftsarten. Bemerkenswert erscheint, dass der Anteil der Fälle mit steuerlicher Auswirkung zwischen 100 DM und 999 DM unabhängig von der Zahl der Einkunftsarten mehr als 40 % beträgt.

5.2.5.2.2 Höhe des zu versteuernden Einkommens (zvE)

Der Übersicht 48 sind - gegliedert nach der Höhe des zu versteuernden Einkommens - der Untersuchungsumfang sowie die Zahl der Fälle, in denen die Veranlagungsstellen finanzielle Ergebnisse erzielen, zu entnehmen.

Übersicht 48

	Höhe des zu versteuernden Einkommens in DM			
	negativ oder 0	1 - 50.000	50.001- 100.000	mehr als 100.000
Anzahl der Fälle	1.171	10.327	6.088	2.411
davon mit Abweichung von der Steuererklärung	65	2.722	2.691	1.288
Anteil	5,55%	26,36%	44,20%	53,42%

Wird bei negativen zvE oder bei zvE von 0 DM nur in 5,55 % aller Fälle von den Steuererklärungen abgewichen, so erhöht sich diese Quote mit steigendem zvE auf bis zu 53,42 % in Fällen mit zvE über 100 TDM. Abweichungen von den Steuererklärungen werden hiernach um so häufiger, je höher das zvE ist.

In der Übersicht 49 sind die steuerliche Auswirkung und das Mehrergebnis - ebenfalls gegliedert nach Höhe des zvE - dargestellt.

Übersicht 49

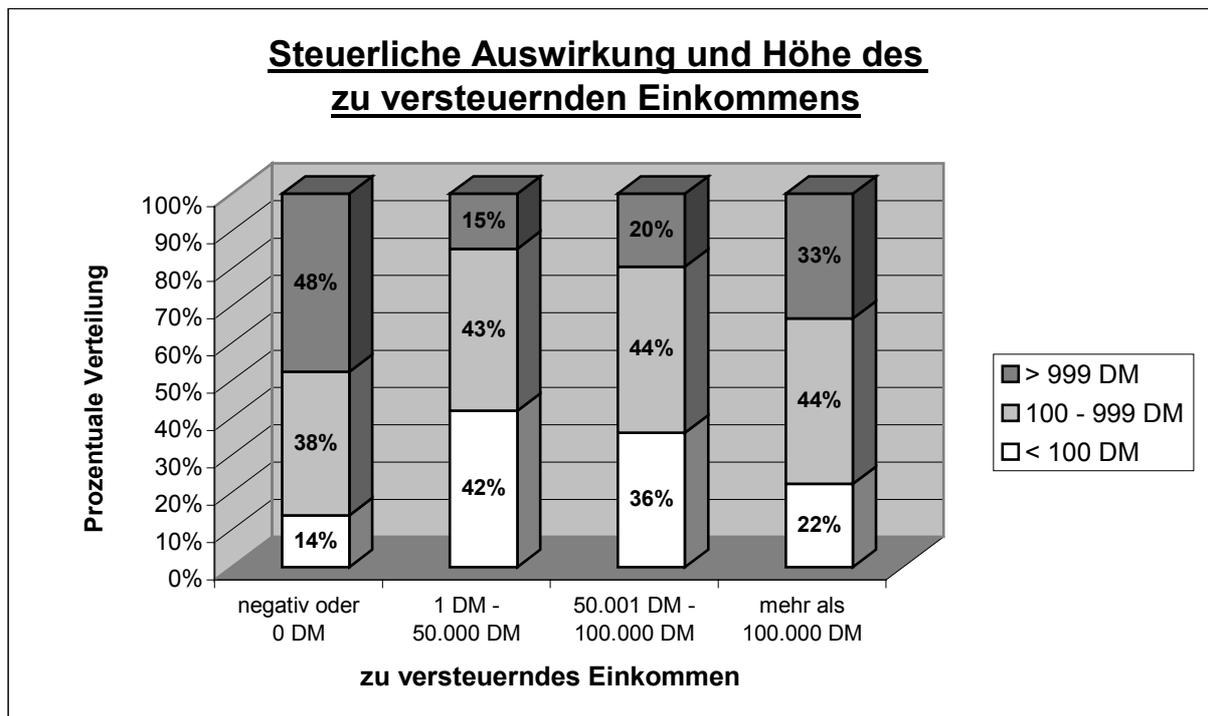
	Höhe des zu versteuernden Einkommens in DM			
	negativ oder 0	1 - 50.000	50.001- 100.000	mehr als 100.000
Finanzielles Ergebnis	243.001 DM 209.167 DM	1.438.789 DM 1.053.995 DM	1.938.152 DM 1.562.578 DM	2.057.188 DM 1.327.288 DM
je Fall insgesamt	208 DM 179 DM	139 DM 102 DM	318 DM 257 DM	853 DM 551 DM
je Fall mit Abweichung von der Steuererklärung	3.738 DM 3.218 DM	529 DM 387 DM	720 DM 581 DM	1.597 DM 1.031 DM

Analog zu der Entwicklung der Anzahl der Fälle mit Abweichung von den Steuererklärungen ist bei steigenden positiven zvE eine stetige Zunahme der steuerlichen Auswirkung und auch der Mehrergebnisse zu verzeichnen. Die hohe steuerliche Auswirkung und das erhebliche Mehrergebnis in Fällen mit zvE bis 0 DM dürften darauf zurückzuführen sein, dass die Veranlagungsstellen bei der Bearbeitung dieser Fälle geltend

gemachte negative Einkünfte korrigiert haben und sich diese Korrekturen im Wege des Verlustvor- bzw. -rücktrags in anderen VZ ausgewirkt haben.

Der Einfluss des zVE auf das finanzielle Ergebnis der Veranlagungsstellen wird nochmals im folgenden Schaubild 20 verdeutlicht. Die finanziellen Ergebnisse sind hierbei nach der Höhe der steuerlichen Auswirkung gegliedert.

Schaubild 20



Mit steigendem positivem zVE nimmt hiernach der Anteil der Fälle mit steuerlicher Auswirkung von unter 100 DM von 42 % auf 22 % ab. In gleicher Weise erhöht sich der Anteil an Fällen mit steuerlicher Auswirkung über 999 DM von 15 % auf 33 %. Unabhängig von der Höhe des zVE führt also ein relativ gleichbleibender Anteil der Fälle - 38 % bis 44 % - zu steuerlichen Auswirkungen zwischen 100 DM und 999 DM. Die erhebliche Höhe der durchschnittlichen Abweichung von der Steuererklärung in Fällen mit einem negativen zVE (Pkt. 5.2.5.2.2; Übersicht 49) wird durch die prozentuale Verteilung dieser Fälle anschaulich: Mit 48 % bzw. 14 % werden hier die höchsten bzw. niedrigsten Quoten für Fälle mit steuerlicher Auswirkung von mehr als 999 DM bzw. unter 100 DM erreicht.

5.2.5.2.3 Zusammenfassung

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass

- die Anzahl der Fälle mit Abweichung von den Steuererklärungen im Allgemeinen mit zunehmender Zahl der Einkunftsarten und mit zunehmendem zvE steigt,
- die steuerliche Auswirkung und das Mehrergebnis in diesen Fällen ebenfalls mit der Zahl der Einkunftsarten bzw. mit der Höhe des positiven zvE zunehmen,
- Abweichungen mit steuerlicher Auswirkung von mehr als 999 DM bei Fällen mit mehr als 4 Einkunftsarten am häufigsten und bei Fällen mit nur einer Einkunftsart am seltensten vorkommen. Für zvE von mehr als 100.000 DM bzw. für zvE bis 50.000 DM gilt Entsprechendes, lässt man die negativen zvE außer Betracht (s. Pkt. 5.2.5.2.2).

Die aufgezeigten Zusammenhänge haben nach Auffassung des RH ihre Ursache darin, dass Steuererklärungen mit zunehmender Zahl der Einkunftsarten und mit zunehmender Höhe der erklärten Einnahmen und Ausgaben komplexer, schwieriger und damit korrekturbedürftiger werden. Teilweise erklären sich die Feststellungen allerdings auch schlicht aus der Höhe der jeweiligen Einkünfte, die nicht immer, aber häufig mit der Zahl der Einkunftsarten steigen.

5.2.5.3 Intensivprüfungs-Fälle (IPF)

Die Zahl der bei den Vbz und ANV-Stellen untersuchten ESt-Fälle, die als sog. IPF intensiv zu prüfen waren, sowie die Zahl der Fälle, in denen diese Arbeitsgebiete finanzielle Ergebnisse erzielten, sind in der Übersicht 50 dargestellt.

Übersicht 50

	Intensivprüfungsfälle		
	Vbz	ANV-Stellen	Gesamt
Anzahl der Fälle	445	274	719
davon mit Abweichung von der Steuererklärung	197	106	303
Anteil	44,27%	38,69%	42,14%

Soweit ESt-Fälle intensiv zu prüfen sind, weichen die Vbz in 44,27 % und die ANV-Stellen in 38,69 % dieser Fälle von den Steuererklärungen ab. Damit liegt die Abweichungsquote für IPF bei den Vbz um rd. 8 Prozentpunkte und bei den ANV-Stellen um rd. 9 Prozentpunkte über den Abweichungsquoten, die sich auf der Basis aller Fälle dieser Stellen ergeben (Pkt. 5.2.4.1.1).

Fasst man die untersuchten intensiv zu prüfenden ESt-Fälle der Vbz und der ANV-Stellen zusammen, so beträgt die Quote insgesamt 42,14 % und liegt damit rd. 8 Prozentpunkte über dem Wert, der sich für alle ESt-Fälle (Pkt. 5.2.5.1.1) ergeben hat.

Die Veranlagung der IPF führte zu folgenden finanziellen Ergebnissen:

Übersicht 51

	Intensivprüfungsfälle		
	Vbz	ANV-Stellen	Gesamt
Finanzielles Ergebnis	318.381 DM 275.199 DM	58.956 DM 54.540 DM	377.337 DM 329.739 DM
je Fall insgesamt	715 DM 618 DM	215 DM 199 DM	525 DM 459 DM
je Fall mit Abweichung von der Steuererklärung	1.616 DM 1.397 DM	556 DM 515 DM	1.245 DM 1.088 DM

Die steuerliche Auswirkung - bezogen auf alle untersuchten Fälle - beträgt bei den Vbz 715 DM und bei den ANV-Stellen 215 DM; Mehrergebnisse werden in Höhe von 618 DM bzw. 199 DM erzielt. Diese Mehrergebnisse betragen damit rd. das Doppelte der für alle Fälle der Vbz und ANV-Stellen ermittelten Beträge (Pkt. 5.2.4.1.2).

Betrachtet man nur die Fälle, in denen von den Steuererklärungen abgewichen wurde, so liegen steuerliche Auswirkung und Mehrergebnis aus den IPF rd. 50 % über den für alle Fälle der Vbz und ANV-Stellen festgestellten finanziellen Ergebnissen. Entsprechendes gilt für die von den Vbz und ANV-Stellen intensiv zu prüfenden ESt-Fälle insgesamt im Vergleich mit allen ESt-Fällen (Pkt. 5.2.5.1.2).

5.2.5.4 Fälle mit Intensivprüfsachverhalten (IPS)

Die nachfolgend dargestellten Ergebnisse beziehen sich auf von den Vbz bearbeitete Einkommensteuerfälle, in denen mindestens ein Besteuerungssachverhalt intensiv zu prüfen war.

In der Übersicht 52 wird die Anzahl der untersuchten Fälle mit IPS den Fällen gegenübergestellt, in denen aus den IPS finanzielle Ergebnisse erzielt wurden.

Übersicht 52

	Intensivprüfsachverhalte			
	AfA/Abzugsbeträge werden für Gebäude erstmalig geltend gemacht	Erstmalige Festsetzung der EHZ	Sonstige IPS	Gesamt
Anzahl der Fälle	249	287	264	800
davon mit Abweichung von der Steuererklärung	77	13	34	124
Anteil	30,92%	4,53%	12,88%	15,50%

Durchschnittlich führen somit 15,5 % aller Fälle mit einem oder mehreren IPS zu einem finanziellen Ergebnis aus diesen IPS. Betrachtet man die Fälle, in denen ausschließlich die IPS „erstmalige AfA“ bzw. „erstmalige Festsetzung der EHZ“ vorkommen, so betragen die Abweichungsquoten 30,92 % bzw. 4,53 %. Bezüglich der sonstigen IPS wird in 12,88 % der Fälle von den Steuererklärungen abgewichen. Erstmalig geltend gemachte Abschreibungen und Abzugsbeträge für Gebäude werden damit in erheblichem Maße und bei weitem mehr als die anderen IPS von den Vbz korrigiert.

Finanzielle Ergebnisse aus IPS werden in folgendem Umfang erzielt:

Übersicht 53

	Intensivprüfsachverhalte			
	AfA/Abzugsbeträge werden für Gebäude erstmalig geltend gemacht	Erstmalige Festsetzung der EHZ	Sonstige IPS	Gesamt
Finanzielles Ergebnis	106.285 DM 85.019 DM	79.954 DM 78.662 DM	86.928 DM 78.628 DM	273.167 DM 242.309 DM
je Fall insgesamt	427 DM 341 DM	279 DM 274 DM	329 DM 298 DM	341 DM 303 DM
je Fall mit Ab- weichung von der Steuererklärung	1.380 DM 1.104 DM	6.150 DM 6.051 DM	2.557 DM 2.313 DM	2.203 DM 1.954 DM

Bezogen auf alle Fälle mit IPS werden durchschnittlich 341 DM steuerliche Auswirkung und 303 DM Mehrergebnis ausschließlich aus IPS erzielt. Die Korrektur erstmalig geltend gemachter Abschreibungen führt - entsprechend der Abweichungsquote - zu den höchsten Ergebnissen (427 DM und 341 DM) je Fall. Dagegen sind sowohl die steuerliche Auswirkung als auch das Mehrergebnis je Abweichung in diesen Fällen am geringsten. Allerdings wird die erstmalige Korrektur der Abschreibung im Allgemeinen für die Folgejahre übernommen und ist somit langfristig von Bedeutung.

5.2.5.5 Finanzielle Ergebnisse nach Art der Einkünfte

Der folgenden Übersicht 54 sind die untersuchten ESt-Fälle sowie die ESt-Fälle mit finanziellen Ergebnissen der Veranlagungsstellen - jeweils gegliedert nach den am häufigsten vorgefundenen Kombinationen von Einkunftsarten - zu entnehmen.

Übersicht 54

	Einkünfte aus			
	nichtselbständiger Tätigkeit	nichtselbständiger Tätigkeit und Vermietung und Verpachtung	nichtselbständiger und gewerblicher Tätigkeit	nichtselbständiger Tätigkeit und Sonstige Einkünfte (§ 22 EStG)
Anzahl der Fälle	9.859	2.496	1.012	981
davon mit Abweichung von der Steuererklärung	3.154	1.221	285	284
Anteil	31,99%	48,92%	28,16%	28,95%

Sind in einem Steuerfall Einkünfte aus nichtselbständiger Tätigkeit zusammen mit gewerblichen oder auch sonstigen Einkünften vorhanden, so wird in rd. 28 % bis rd. 29 % dieser Fälle von den Steuererklärungen abgewichen. Dem gegenüber führt die Kombination von Einkünften aus nichtselbständiger Tätigkeit mit Einkünften aus Vermietung und Verpachtung zu einer Abweichungsquote von 48,92 %. Diese erheblich höhere Quote dürfte demnach auf Abweichungen im Bereich der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung zurückzuführen sein. In Steuerfällen mit Einkünften (allein) aus nichtselbständiger Tätigkeit ist eine höhere Abweichungsquote festzustellen als in Kombination mit gewerblichen oder sonstigen Einkünften nach § 22 EStG.

Die im Bereich dieser Einkunftsartenkombinationen durch die Veranlagungsstellen erzielten finanziellen Ergebnisse stellen sich wie folgt dar:

Übersicht 55

	Einkünfte aus			
	nichtselbständiger Tätigkeit	nichtselbständiger Tätigkeit und Vermietung und Verpachtung	nichtselbständiger und gewerblicher Tätigkeit	nichtselbständiger Tätigkeit und Sonstige Einkünfte (§ 22 EStG)
Finanzielles Ergebnis	1.663.619 DM 1.402.309 DM	1.141.910 DM 792.150 DM	225.870 DM 159.758 DM	135.578 DM 78.752 DM
je Fall insgesamt	169 DM 142 DM	458 DM 317 DM	223 DM 158 DM	138 DM 80 DM
je Fall mit Abweichung von der Steuererklärung	527 DM 445 DM	935 DM 649 DM	793 DM 561 DM	477 DM 277 DM

In der Kombination von nichtselbständiger Tätigkeit und Vermietung und Verpachtung werden die höchsten finanziellen Ergebnisse erzielt.

5.2.5.6 Auswirkung der als Sonderausgaben abzugsfähigen Kirchensteuerzahlungen

In 11 der 16 Finanzämter (vgl. Pkt. 2.4) hat der RH insgesamt 13.931 ESt-Fälle - davon 4.740 ESt-Fälle (34,02 %) mit finanziellem Ergebnis - zusätzlich dahingehend untersucht, ob und in welcher Höhe diese Ergebnisse der Veranlagungsstellen auf Abweichungen im Bereich der als Sonderausgaben abzugsfähigen Kirchensteuerzahlungen zurückzuführen sind. Diese gesonderte Untersuchung schien geboten, weil Änderungen aus diesem Grund ohne Rückfragen beim Steuerpflichtigen ausschließlich auf der Basis eines finanzamtsinternen Datenabgleichs erfolgen können und deshalb nur bedingt mit anderen Ermittlungen vergleichbar sind.

5.2.5.6.1 Nachfolgend wird die Zahl der Fälle, in denen sich teilweise oder auch ausschließlich finanzielle Ergebnisse aus Kirchensteuerkorrekturen ergaben, aufgezeigt.

Übersicht 56

Fälle mit finanziellem Ergebnis	4.740	100,00%
- davon mit Abweichungen <u>ausschließlich</u> im Bereich der Kirchensteuer	1.320	27,85%
- davon mit Abweichungen <u>unter anderem</u> im Bereich der Kirchensteuer	731	15,42%

Bezogen auf alle Fälle mit finanziellem Ergebnis, werden in 15,42 % der Fälle neben Korrekturen im Bereich der Kirchensteuerzahlungen noch weitere Abweichungen von den Steuererklärungen vorgenommen. In 27,85 % der Fälle entfällt das finanzielle Ergebnis hingegen ausschließlich auf Kirchensteuerkorrekturen. Insgesamt weichen die Veranlagungsstellen damit in 43,27 % aller Fälle mit finanziellem Ergebnis im Bereich der als Sonderausgaben abzugsfähigen Kirchensteuer von den erklärten Besteuerungsgrundlagen ab.

5.2.5.6.2 Die steuerliche Auswirkung der Kirchensteuerkorrekturen beträgt insgesamt 277.177 DM oder 135 DM bezogen auf jeden Fall mit Abweichung im Bereich der Kirchensteuer. Das Mehrergebnis beläuft sich insoweit auf insgesamt 29.081 DM oder auf 14 DM je Fall.

Betrachtet man nur die Fälle, in denen das finanzielle Ergebnis der Veranlagungsstellen ausschließlich auf Abweichungen bei der Kirchensteuer beruht, so ergibt sich eine steuerliche Auswirkung von 116 DM und ein Mehrergebnis von 15 DM je Fall. Diese Werte liegen damit deutlich unter der für alle 4.740 Fälle ermittelten durchschnittlichen steuerlichen Auswirkung von 868 DM bzw. dem durchschnittlichen Mehrergebnis von 638 DM je Fall.

5.2.5.6.3 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Erklärung der gezahlten Kirchensteuer häufig korrekturbedürftig ist und daher in einer Vielzahl von Fällen (s. Pkt. 3.7.4) Ermittlungen vorgenommen werden. Diese führen einerseits zu nicht unerheblichen steuerlichen Auswirkungen, andererseits aber nur zu geringen Mehrergebnissen, weil die Kirchensteuer sehr häufig auch zugunsten der Steuerbürger berichtigt wird. Die hierin liegende Serviceleistung der Finanzverwaltung kann im Hinblick auf die Steuergerechtigkeit aber auch nicht vernachlässigt werden. Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten hält der RH allerdings eine weitgehend maschinelle Ermittlung der Kirchensteuerbeträge für geboten (s. Pkt. 8.5).

5.2.6 Perspektive Auswirkung der Zentralen Informations- und Annahmestelle (ZIA)

Untersucht wurde, wie sich die Einführung der ZIA auf die (ESt-) Fallbearbeitung durch die Vbz und ANV-Stellen auswirkt. Ausgehend von der Überlegung, dass die Bearbeitung der Fälle des VZ 1996 weit überwiegend in den Jahren 1997 und 1998 erfolgte und in diesen Jahren erst sehr wenige ZIA eingerichtet waren, wurden nur die Fälle der VZ 1997 und 1998 berücksichtigt. Dadurch wurde erreicht, dass die Ergebnisse der dargestellten VZ auf einem repräsentativen Querschnitt vieler verschiedener Finanzämter beruhen.

5.2.6.1 Den folgenden Übersichten 57 a) und 57 b) sind die in unsere Erhebungen einbezogenen ESt-Fälle, sowie die Fälle, in denen die Veranlagungsstellen finanzielle Ergebnisse erzielen, zu entnehmen. In Übersicht 57 a) sind alle Fälle, die vor Einführung der ZIA bearbeitet wurden, enthalten. Übersicht 57 b) bezieht sich auf Fälle, bei denen zum Bearbeitungszeitpunkt bereits eine ZIA vorhanden war. In dieser Übersicht sind außerdem die Ergebnisse der Fallbearbeitung durch die ZIA dargestellt.

Übersicht 57 a)

	Fallbearbeitung <u>vor</u> Einführung der ZIA		
	Vbz	ANV-Stellen	Gesamt
Anzahl der Fälle	2.998	2.672	5.670
davon mit Abweichung von der Steuererklärung	1.067	825	1.892
Anteil	35,59%	30,88%	33,37%

Übersicht 57 b)

	Fallbearbeitung <u>nach</u> Einführung der ZIA			
	Vbz	ANV-Stellen	ZIA	Gesamt
Anzahl der Fälle	3.548	2.290	436	6.274
davon mit Abweichung von der Steuererklärung	1.265	658	153	2.076
Anteil	35,65%	28,73%	35,09%	33,09%

Vor und nach Einrichtung der ZIA wurden gleichermaßen in durchschnittlich rd. 33 % der untersuchten Fälle finanzielle Ergebnisse erzielt. Während bei den Vbz, wie bei der Gesamtquote auch, die ZIA bisher keinen nennenswerten Einfluss auf die Zahl der finanziellen Ergebnisse zu haben schien, lag die Quote der Abweichungen der ANV-Stellen bei der Fallbearbeitung nach Einrichtung der ZIA rd. 2 Prozentpunkte unter dem vergleichbaren Wert vor Einführung der ZIA. Erstaunlich ist, dass die Bearbeitung der

Steuerfälle durch die ZIA selbst in rd. 35 % dieser Fälle zu finanziellen Ergebnissen führte und damit den Prozentsatz der Vbz annähernd erreichte.

5.2.6.2 In den folgenden Übersichten 58 a) und 58 b) ist das von den Veranlagungsstellen erzielte finanzielle Ergebnis dargestellt. Dabei bezieht sich Übersicht 58 a) auf die Fallbearbeitung vor und Übersicht 58 b) auf die Fallbearbeitung nach Einrichtung einer ZIA.

Übersicht 58 a)

	Fallbearbeitung <u>vor</u> Einführung der ZIA		
	Vbz	ANV-Stellen	Gesamt
Finanzielles Ergebnis	1.036.426 DM 680.870 DM	287.328 DM 237.950 DM	1.323.754 DM 918.820 DM
je Fall insgesamt	346 DM 227 DM	108 DM 89 DM	233 DM 162 DM
je Fall mit Abweichung von der Steuererklärung	971 DM 638 DM	348 DM 288 DM	700 DM 486 DM

Übersicht 58 b)

	Fallbearbeitung <u>nach</u> Einführung der ZIA			
	Vbz	ANV-Stellen	ZIA	Gesamt
Finanzielles Ergebnis	1.403.240 DM 1.029.696 DM	250.987 DM 226.581 DM	63.769 DM 53.369 DM	1.717.996 DM 1.309.646 DM
je Fall insgesamt	396 DM 290 DM	110 DM 99 DM	146 DM 122 DM	274 DM 209 DM
je Fall mit Abweichung von der Steuererklärung	1.109 DM 814 DM	381 DM 344 DM	417 DM 349 DM	828 DM 631 DM

Sowohl die durchschnittliche steuerliche Auswirkung als auch das Mehrergebnis je Fall waren bei der Fallbearbeitung nach Einführung der ZIA höher als vorher. Entsprechendes gilt für die finanziellen Ergebnisse je Fall mit Abweichung von der Steuererklärung. Die Errichtung der ZIA hat sich also im untersuchten Zeitraum insoweit positiv auf die von den Veranlagungsstellen im Durchschnitt erzielten finanziellen Ergebnisse ausgewirkt. Die Entwicklung der finanziellen Ergebnisse der Vbz nach Einführung der ZIA ist

jedoch zum Teil auch darauf zurückzuführen, dass die ZIA einfache Fälle mit geringem Berichtigungspotenzial veranlassen, die zuvor durch die Vbz bearbeitet wurden. Den Vbz verbleiben daher nach Einführung der ZIA relativ mehr Fälle mit höherem Berichtigungspotenzial.

5.2.7 Perspektive Fallbearbeitung im Ballungsraum oder ländlichen Raum

In der Folge wird untersucht, ob die Ergebnisse der Fallbearbeitung durch die Vbz und ANV-Stellen regionale Unterschiede aufweisen. Zu diesem Zweck haben wir die Finanzämter Stuttgart I, Esslingen und Ludwigsburg der Kategorie „Ballungsraum“ und die Finanzämter Ehingen, Bad Saulgau, Titisee-Neustadt und Emmendingen der Kategorie „ländlicher Raum“ zugewiesen. Alle anderen untersuchten Ämter (vgl. Pkt. 2.4; Übersicht 1) haben wir unter der Bezeichnung „übrige Finanzämter“ zusammengefasst.

5.2.7.1 Die nachfolgende Übersicht 59 zeigt den Anteil der Fälle, in denen die Vbz und ANV-Stellen im jeweiligen Bereich finanzielle Ergebnisse erzielten.

Übersicht 59

	Anteil der Fälle mit Abweichung von der Steuererklärung		
	Finanzämter im Ballungsraum	übrige Finanzämter	Finanzämter im ländlichen Raum
Vbz	38,42%	36,46%	30,73%
ANV-Stellen	31,76%	29,42%	26,23%

Im Ballungsraum wichen sowohl die Vbz als auch die ANV-Stellen weitaus häufiger von den Steuererklärungen ab, als im Bereich des ländlichen Raums. Die übrigen Finanzämter lagen jeweils rd. 2 Prozentpunkte unter den für den Ballungsraum festgestellten Quoten.

5.2.7.2 Die finanziellen Ergebnisse sind in der Übersicht 60 dargestellt.

Übersicht 60

	Finanzielles Ergebnis je VZ und je Abweichung (Abw.) von der Steuererklärung					
	Finanzämter im Ballungsraum je VZ je Abw.		übrige Finanzämter je VZ je Abw.		Finanzämter im ländlichen Raum je VZ je Abw.	
Vbz	459 DM 320 DM	1.194 DM 832 DM	367 DM 269 DM	1.008 DM 738 DM	274 DM 232 DM	893 DM 756 DM
ANV-Stellen	157 DM 140 DM	494 DM 441 DM	88 DM 70 DM	298 DM 238 DM	75 DM 68 DM	287 DM 257 DM

Die steuerliche Auswirkung bzw. das Mehrergebnis der Vbz und ANV-Stellen lagen im Ballungsraum deutlich über den vergleichbaren Ergebnissen im ländlichen Raum bzw. der übrigen Finanzämter. Die durchschnittliche steuerliche Auswirkung der übrigen Finanzämter überstieg wiederum das entsprechende Ergebnis der Finanzämter im ländlichen Bereich. Bemerkenswert ist jedoch, dass das Mehrergebnis in diesen Fällen sich nicht wesentlich unterschied und im ländlichen Raum teilweise sogar höher war.

5.2.7.3 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass

- von den Steuererklärungen im Ballungsraum wesentlich häufiger abgewichen wird als im ländlichen Raum,
- die Abweichungen im Ballungsraum darüber hinaus zu den höchsten finanziellen Ergebnissen führen,
- der Korrekturbedarf in der Kategorie übrige Finanzämter ebenfalls deutlich höher als im ländlichen Raum ist, sich jedoch nicht bzw. nicht nennenswert in höheren finanziellen Ergebnissen niederschlägt.

5.3 Ermittlungsschwerpunkte der Veranlagungsstellen

Neben den - in allen untersuchten Finanzämtern - aufgezeichneten finanziellen Ergebnissen der Veranlagungsstellen hat der RH bei ausgewählten Ämtern festgehalten, in welchen Bereichen die Vbz und ANV-Stellen Ermittlungen durchgeführt haben bzw. von den Steuererklärungen abgewichen sind. Den folgenden Übersichten 61 und 62 ist die Verteilung der Ermittlungen auf die Einkunftsarten sowie auf die Bereiche „Sonderausgaben“, „Tarif“ und „Sonstige Ermittlungen“ zu entnehmen. Der Bereich „Tarif“ umfasst

im Wesentlichen Ermittlungen zum Kindergeld, zum Kinderfreibetrag und zum sog. Progressionsvorbehalt.

Da die Ermittlungen zur Kirchensteuer im Allgemeinen keine nennenswerte Zeit in Anspruch nehmen (Pkt. 3.7.4) und nicht zu bedeutenden finanziellen Ergebnissen führen (Pkt. 5.2.5.6.2), wurde der Bereich Sonderausgaben ohne die Ermittlungen zur abzugsfähigen Kirchensteuer dargestellt.

Übersicht 61

Ermittlungen der Vbz	
Bereich	Anteil
Gewinneinkünfte (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 - 3 EStG)	14,15%
Einkünfte aus nichtselbständiger Tätigkeit	14,23%
Einkünfte aus Kapitalvermögen	3,45%
Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung	30,07%
Sonstige Einkünfte (§ 2 Abs. 1 Nr. 7 EStG)	6,06%
<i>Summe Anteile der Einkunftsarten</i>	<i>67,96%</i>
Förderung Wohneigentum (§ 10e EStG bzw. EigZulG)	3,38%
Sonderausgaben (ohne Kirchensteuer)	11,13%
Außergewöhnliche Belastungen	5,42%
Tarifbereich	3,31%
Sonstige Ermittlungen	8,80%
<i>Summe Anteile übrige Ermittlungen</i>	<i>32,04%</i>

Rund 68 % aller Ermittlungen wurden im Bereich der Einkunftsarten vorgenommen. Eindeutiger Schwerpunkt waren die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung. Dieses Ergebnis korrespondiert mit der Feststellung unter Pkt. 5.2.5.5 (hoher Korrekturbedarf bei Einkünften aus Vermietung und Verpachtung).

Soweit Ermittlungen außerhalb der Einkunftsarten vorgenommen wurden, entfiel der größte Anteil mit 11,13 % auf den Bereich der Sonderausgaben.

Übersicht 62

Ermittlungen der ANV-Stellen	
Bereich	Anteil
Einkünfte aus nichtselbständiger Tätigkeit	42,31%
Einkünfte aus Kapitalvermögen	0,72%
<i>Summe Anteile der Einkunftsarten</i>	<i>43,03%</i>
Sonderausgaben (ohne Kirchensteuer)	11,93%
Außergewöhnliche Belastungen	16,27%
Tarifbereich	20,43%
Sonstige Ermittlungen	8,34%
<i>Summe Anteile übrige Ermittlungen</i>	<i>56,97%</i>

Bei den ANV-Stellen lag der auf die Einkunftsarten entfallende Anteil der Ermittlungen bei rd. 43 %. Im Gegensatz zu den Ermittlungen der Vbz ergab sich hier ein bedeutend höherer Anteil bei den außergewöhnlichen Belastungen sowie im Tarifbereich, während bei den Sonderausgaben in etwa gleichem Umfang ermittelt wurde.

5.4 Finanzielles Ergebnis der StRPÄ

5.4.1 Gesamtbetrachtung

5.4.1.1 Bei 3.861 (17,2 %) der untersuchten 22.372 Fälle führte die Prüfung durch die StRPÄ zu Beanstandungen, die in Prüfungsmitteilungen (PM) festgehalten wurden. Die 3.861 PM enthalten insgesamt 4.803 Einzelfeststellungen.

3.092 PM der StRPÄ hatten steuerliche Auswirkungen; 769 PM führten zu keinem finanziellen Ergebnis. Bei den letzteren handelt es sich überwiegend um Fälle, in denen die Aktenlage unschlüssig war und die Veranlagungsbezirke die notwendigen Ermittlungen nach § 88 AO unterlassen hatten. Da die entsprechenden Steuerbescheide aus verfahrensrechtlichen Gründen zumeist nicht mehr änderbar waren, wurden die Feststellungen nicht mehr weiter verfolgt. Daneben sind in den PM ohne finanzielles Ergebnis in geringem Umfang auch formalrechtliche Beanstandungen enthalten, die zu keiner steuerlichen Auswirkung führten.

Die StRPÄ überprüften die Fälle im Nachhinein nach Aktenlage. Zuvor unterlaufene Fehler der Finanzämter bei der Belegprüfung konnten sie demzufolge nicht erkennen; die von den StRPÄ festgestellten steuerlichen Auswirkungen waren somit **Mindestergebnisse nach Aktenlage**.

In der folgenden Übersicht 63 wird das finanzielle Ergebnis der Prüfungen durch die StRPÄ dargestellt:

Übersicht 63

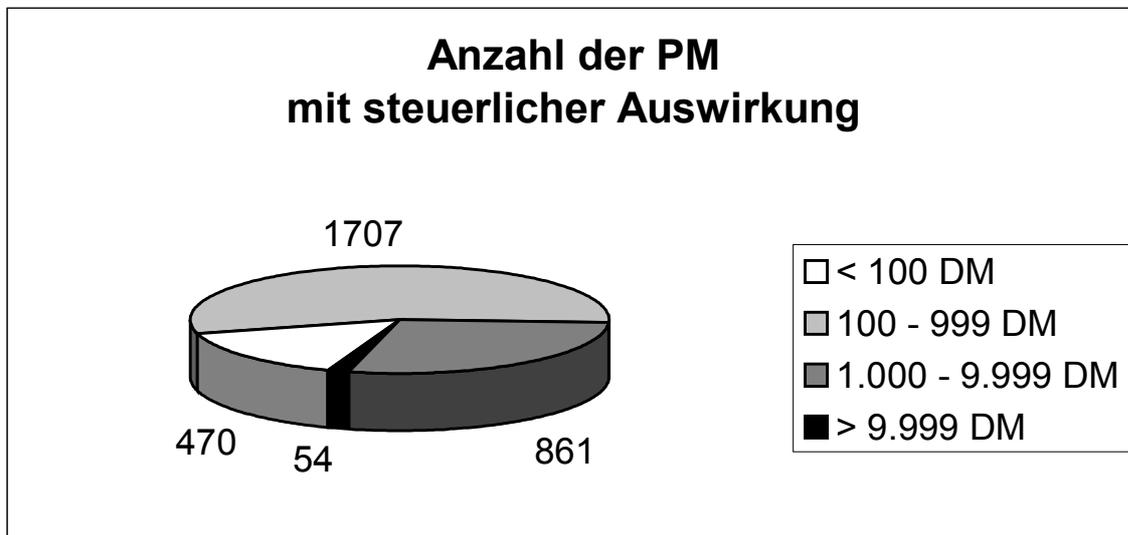
Finanzielles Ergebnis	Gesamt	je Fall	je Fall mit PM
Mehrsteuern	4.633.496 DM	207 DM	1.200 DM
Mindersteuern	564.589 DM	25 DM	146 DM
Steuerliche Auswirkung	5.198.085 DM	232 DM	1.346 DM
Mehrergebnis	4.068.907 DM	182 DM	1.054 DM

In Bezug auf sämtliche in die Erhebungen einbezogenen Fälle wurden von den StRPÄ Mehrsteuern von 207 DM und Mindersteuern von 25 DM festgestellt. Die steuerliche Auswirkung beläuft sich auf 232 DM je Fall, das (saldierte) Mehrergebnis auf 182 DM je Fall.

Auf der Basis der Fälle, zu denen die StRPÄ Prüfungsfeststellungen getroffen haben (17,2 %), beträgt die durchschnittliche steuerliche Auswirkung 1.346 DM (Mehr- und Mindersteuer addiert) je Fall und das (saldierte) Mehrergebnis 1.054 DM je Fall.

5.4.1.2 Die Prüfungsmittelungen der StRPÄ mit finanziellem Ergebnis (3 092 PM) sind im folgenden Schaubild 21 nach der Höhe der steuerlichen Auswirkung aufgeteilt.

Schaubild 21



Bei 1.707 PM (55,2 %) lag die steuerliche Auswirkung zwischen 100 und 999 DM. 861 PM (27,8 %) führten zu einem finanziellen Ergebnis zwischen 1.000 DM und 9.999 DM. Zu einem finanziellen Ergebnis von unter 100 DM kam es bei 470 PM (15,2 %), zu einer Abweichung von 10.000 DM und mehr bei 54 PM (1,7 %).

5.4.1.3 Die Prüfungsergebnisse der StRPÄ werden nachfolgend unter den gleichen Perspektiven untersucht wie die Ermittlungsergebnisse der Veranlagungsstellen (s. Pkt. 5.2). Entsprechend werden als finanzielles Ergebnis die steuerliche Auswirkung (Mehrsteuer zuzüglich Mindersteuer) sowie zusätzlich das Mehrergebnis (Mehrsteuer abzüglich Mindersteuer) aufgeführt. Zur anschaulicheren Darstellung wird die steuerliche Auswirkung in Fettdruck hervorgehoben. Da bei den nachfolgenden Betrachtungen sehr hohe Einzelergebnisse durch zufälliges Auftreten in den untersuchten Bereichen diese wesentlich beeinflusst haben könnten, wurden insgesamt 6 Fälle mit finanziellen Ergebnissen von über 100 TDM nicht berücksichtigt.

5.4.2 Perspektive Fallgruppen

5.4.2.1 Die nachfolgende Übersicht 64 enthält alle in die Erhebungen einbezogenen Fälle sowie diejenigen, die durch die StRPÄ beanstandet wurden (jeweils nach Fallgruppen gegliedert).

Übersicht 64

	Fallgruppe 1	Fallgruppe 2	Fallgruppe 3	Gesamt
Anzahl der Fälle	724	19.554	2.088	22.366
davon mit PM	115	3.200	540	3.855
Anteil	15,88%	16,36%	25,86%	17,24%

Die Beanstandungsquoten der StRPÄ sind im Bereich der FG 1 mit 15,88 % und FG 2 mit 16,36 % annähernd gleich hoch. Im Bereich der FG 3 ergibt sich ein deutlich höherer Wert von 25,86 %.

5.4.2.2 Das finanzielle Ergebnis ist aus der folgenden Übersicht 65 ersichtlich.

Übersicht 65

	Fallgruppe 1	Fallgruppe 2	Fallgruppe 3	Gesamt
Finanzielles Ergebnis	438.668 DM 336.036 DM	2.869.873 DM 2.179.493 DM	883.405 DM 558.717 DM	4.191.946 DM 3.074.246 DM
je Fall insgesamt	606 DM 464 DM	147 DM 111 DM	423 DM 268 DM	187 DM 137 DM
je PM	3.814 DM 2.922 DM	897 DM 681 DM	1.636 DM 1.035 DM	1.087 DM 797 DM

In Bezug auf alle in die Erhebungen einbezogenen Fälle - also auch derjenigen, in denen keine Feststellungen durch die StRPÄ getroffen wurden - reichen die steuerlichen Auswirkungen je Fall von 147 DM bei der FG 2, über 423 DM bei der FG 3 bis zu 606 DM bei der FG 1.

Allein bezogen auf die Fälle mit PM, kommt es zu folgenden steuerlichen Auswirkungen: 897 DM (FG 2), 1.636 DM (FG 3), 3.814 DM (FG 1). Ebenso wie bereits das von den Veranlagungsstellen realisierte Ergebnis steigt also auch das von den StRPÄ festgestellte finanzielle Ergebnis entsprechend der Bedeutung der Steuerfälle.

5.4.2.3 Die folgenden Schaubilder 22 bis 24 veranschaulichen die Steuerfälle der FG 1 bis 3, bei denen die StRPÄ ein finanzielles Ergebnis festgestellt haben (insgesamt 3.086 PM), aufgeteilt nach der Höhe der steuerlichen Auswirkung.

Schaubild 22

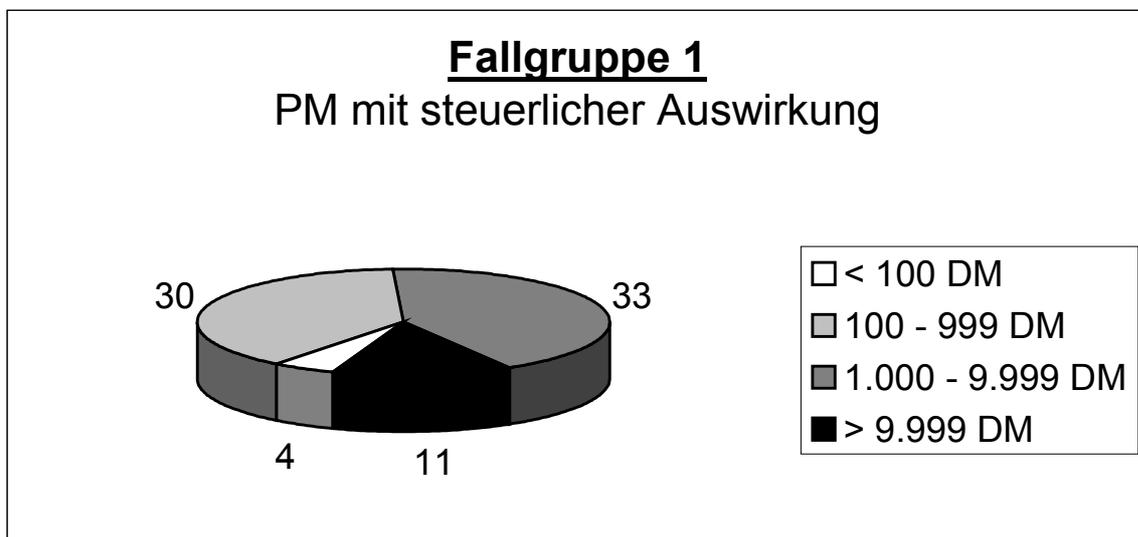


Schaubild 23

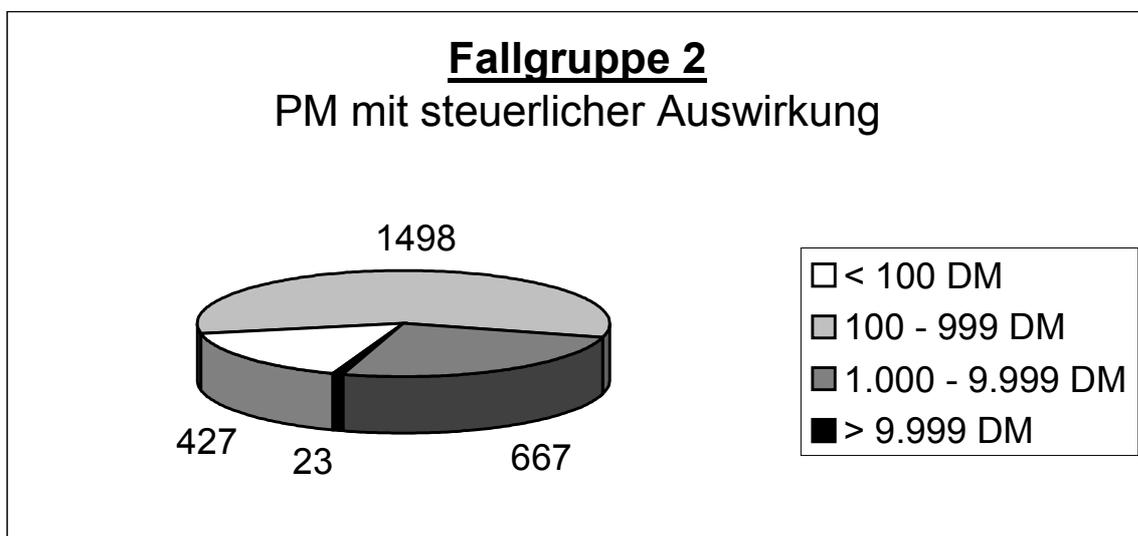
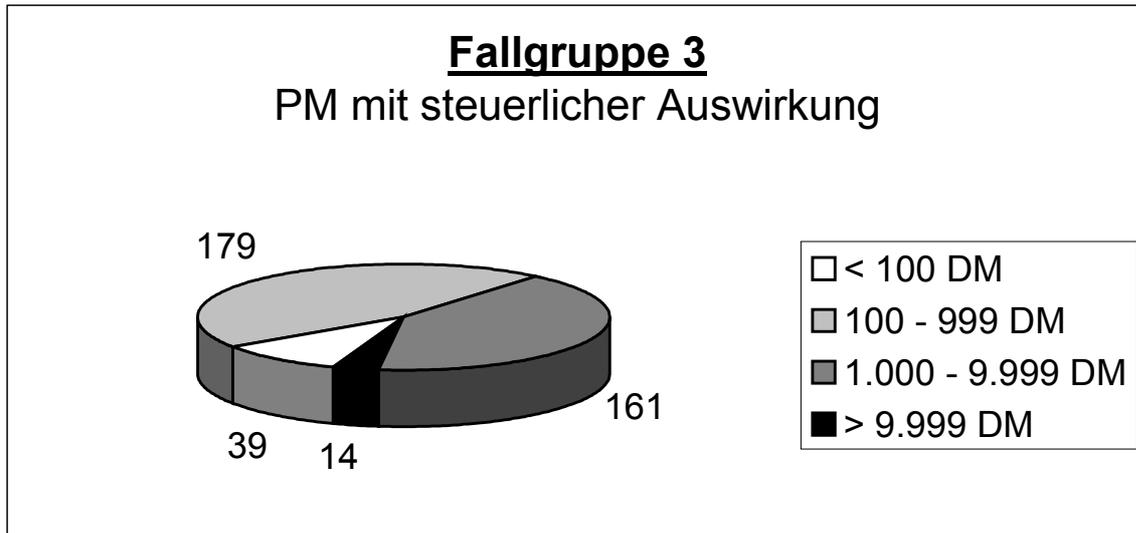


Schaubild 24



In den beanstandeten Fällen gab es Kleinstfeststellungen (steuerliche Auswirkung unter 100 DM) mit 16,3 % am häufigsten bei Fällen der FG 2. Die entsprechenden Quoten betragen 9,9 % bei der FG 3 und 5,2 % bei der FG 1.

Demgegenüber lagen die Anteile der von den StRPÄ beanstandeten Fälle mit einer steuerlichen Auswirkung zwischen 1.000 und 9.999 DM sowie über 9.999 DM im Bereich der FG 1 mit 42,3 % bzw. 14,1 % und im Bereich der FG 3 mit 41,0 % bzw. 3,6 % über den bei der FG 2 festgestellten Werten von 25,5 % bzw. 0,9 %.

Zu einer steuerlichen Auswirkung zwischen 100 und 999 DM führten 38,4 % der PM der FG 1, 45,6 % der PM der FG 3 und 57,3 % der PM der FG 2.

5.4.2.4 Festzuhalten ist, dass

- der Anteil der Beanstandungen bei der FG 3 prozentual deutlich höher liegt als bei den FG 1 und 2,
- die steuerliche Auswirkung der einzelnen PM in Fällen der FG 2 am geringsten und bei der FG 1 am höchsten ist,
- die Zahl der PM mit einer steuerlichen Auswirkung von unter 100 DM entsprechend der Bedeutung der Steuerfälle abnimmt,

- bei Fällen der FG 2 und FG 3 der größte Prozentsatz der Beanstandungen zu einer steuerlichen Auswirkung zwischen 100 und 1.000 DM führt, während bei Fällen der FG 1 der Bereich zwischen 1.000 und 9.999 DM leicht überwiegt.

5.4.3 Perspektive Kalenderjahr

In den folgenden Übersichten 66 a) und 66 b) werden die Entwicklung der Beanstandungsquoten und der finanziellen Ergebnisse über die Jahre 1996 bis 1998 aufgezeigt:

Übersicht 66 a)

	1996	1997	1998	Gesamt
Anzahl der Fälle	7.065	7.643	7.658	22.366
davon mit PM	1.219	1.360	1.276	3.855
Anteil	17,25%	17,79%	16,66%	17,24%

Übersicht 66 b)

	1996	1997	1998	Gesamt
Finanzielles Ergebnis	1.269.106 DM 949.084 DM	1.583.912 DM 1.173.100 DM	1.338.928 DM 952.062 DM	4.191.946 DM 3.074.246 DM
je Fall insgesamt	180 DM 134 DM	207 DM 153 DM	175 DM 124 DM	187 DM 137 DM
je PM	1.041 DM 778 DM	1.165 DM 863 DM	1.049 DM 746 DM	1.087 DM 797 DM

Die Beanstandungsquoten der StRPÄ und die hierbei festgestellten finanziellen Ergebnisse blieben über den untersuchten Zeitraum hinweg annähernd gleich hoch. Im Gegensatz hierzu minderten sich bei der Fallbearbeitung durch die Veranlagungsstellen nicht nur die Quote der Abweichungen von den Steuererklärungen, sondern auch die finanziellen Ergebnisse (siehe Pkt. 5.2.3).

Bei einer zusammengefassten Betrachtung des gesamten Berichtigungspotenzials ergibt sich damit auf den ersten Blick ein im Verlauf der Jahre reduziertes Fehlerpotenzial

aus den Steuererklärungen, das von den Finanzämtern immer weniger ausgeschöpft wird. Es widerspricht jedoch schon auf Grund des sich ständig ändernden Steuerrechts den allgemeinen Erfahrungswerten, dass die Steuererklärungen weniger fehlerhaft werden. Vielmehr muss an dieser Stelle nochmals (vgl. Pkt. 5.4.1.1) darauf verwiesen werden, dass die Untersuchungen der StRPÄ sich auf die Aktenlage beschränken mussten; sie konnten daher Fehler der Finanzämter bei der Belegprüfung nicht erkennen und somit auch keine ggf. abnehmende Qualität in diesem Bereich konstatieren.

Es ist deshalb wohl eher davon auszugehen, dass das Fehlerpotenzial in den Steuererklärungen nicht abnahm und eine unzureichender werdende Belegprüfung dazu geführt hat, dass die nicht ausreichende Ausschöpfung dieses Potenzials ein noch größeres Ausmaß erreicht hat, als es die vorstehend dargestellten Mindestergebnisse der StRPÄ ausweisen können. Welche Gründe nach Auffassung des RH für die unzureichender werdende Belegprüfung sprechen, wird bei Pkt. 5.7 ausgeführt.

5.4.4 Perspektive Bezirksarten

5.4.4.1 Vergleichende Betrachtung der klassischen Bezirksarten

Entsprechend den Ausführungen unter Pkt. 5.2.4.1 beziehen sich die nachstehend aufgezeigten Ergebnisse auf die klassischen Veranlagungsstellen für

- natürliche Personen ohne Arbeitnehmerveranlagungen (sog. Veranlagungsbezirke oder Vbz),
- Arbeitnehmerveranlagungen (ANV-Stellen) sowie
- Körperschaften, Personengesellschaften und deren Gesellschafter sowie Mischformen dieser beiden Arbeitsgebiete (sog. Sonderteilbezirke oder S-Tbz).

In den nachfolgenden Übersichten sind daher die Ergebnisse bezüglich der sonderorganisierten Arbeitsgebiete (einschl. ZIA) - insgesamt 2.711 Fälle - nicht berücksichtigt.

5.4.4.1.1 In der Übersicht 67 werden die Beanstandungsquoten dargestellt, die sich bei den klassischen Bezirksarten ergeben haben.

Übersicht 67

	Vbz	ANV-Stellen	S - Tbz
Anzahl der Fälle	9.840	7.231	2.582
davon mit PM	2.432	594	430
Anteil	24,72%	8,21%	16,65%

Obwohl die Fallbearbeitung durch die Vbz bereits in über 36 % aller Fälle zu finanziellen Ergebnissen führte (s. Pkt. 5.2.4.1.1), war in diesem Bereich die Beanstandungsquote der StRPÄ mit 24,72 % am höchsten. Der relativ hohe Anteil der PM von rd. 17 % im Bereich der Sonderteilbezirke dürfte wohl mit dem relativ niedrigen Anteil von rd. 10 % zusammenhängen, in dem die Sonderteilbezirke von den Steuererklärungen abwichen. Bei den ANV-Stellen war die Beanstandungsquote mit rd. 8 % am geringsten.

5.4.4.1.2 In Übersicht 68 werden die finanziellen Ergebnisse in den klassischen Bezirksarten gegenüber gestellt.

Übersicht 68

	Vbz	ANV-Stellen	S - Tbz
Finanzielles Ergebnis	2.466.425 DM 2.018.139 DM	191.904 DM 137.740 DM	941.776 DM 716.620 DM
je Fall insgesamt	251 DM 205 DM	26 DM 19 DM	365 DM 277 DM
je PM	1.014 DM 830 DM	323 DM 231 DM	2.190 DM 1.667 DM

Das festgestellte finanzielle Ergebnis je PM war im Bereich der Sonderteilbezirke weit- aus höher als bei den Vbz und ANV-Stellen.

Die steuerliche Auswirkung je Fall betrug bei den Vbz und bei den Sonderteilbezirken weitere rd. zwei Drittel bzw. drei Viertel des von diesen Stellen bei der Fallbearbeitung bereits erzielten Ergebnisses (s. Pkt. 5.2.4.1.2). Im Unterschied dazu lag die steuerliche Auswirkung je Fall bei den ANV-Stellen nur bei knapp einem Viertel des dort bereits ausgeschöpften Berichtigungsvolumens.

5.4.4.1.3 In den nachfolgenden, nach Bezirksarten unterschiedenen Schaubildern 25 a) bis 25 c) ist die Zahl der PM mit finanziellem Ergebnis, aufgeteilt nach der Höhe der steuerlichen Auswirkung, dargestellt.

Schaubild 25 a)

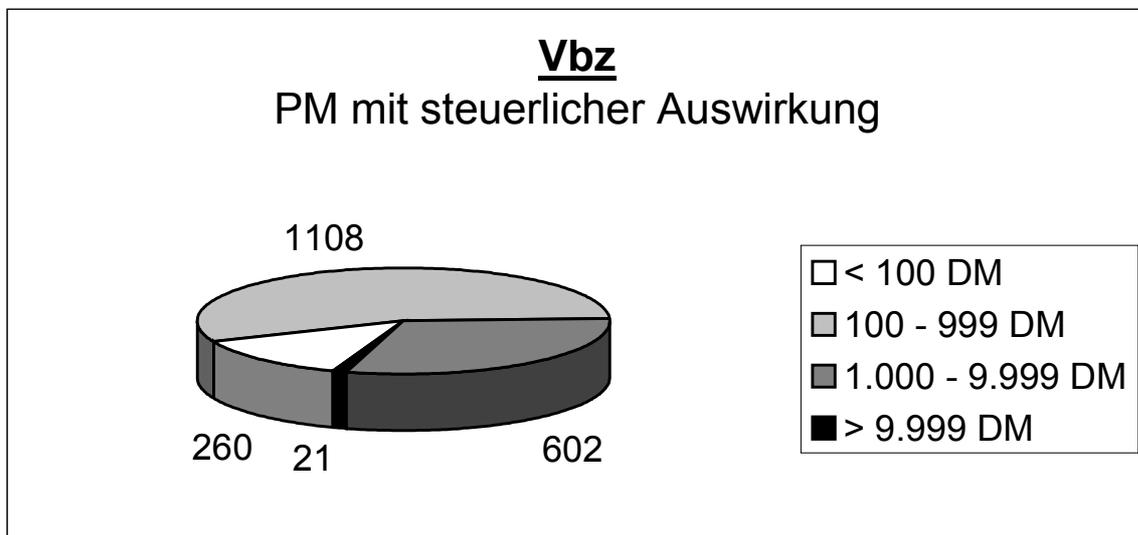


Schaubild 25 b)

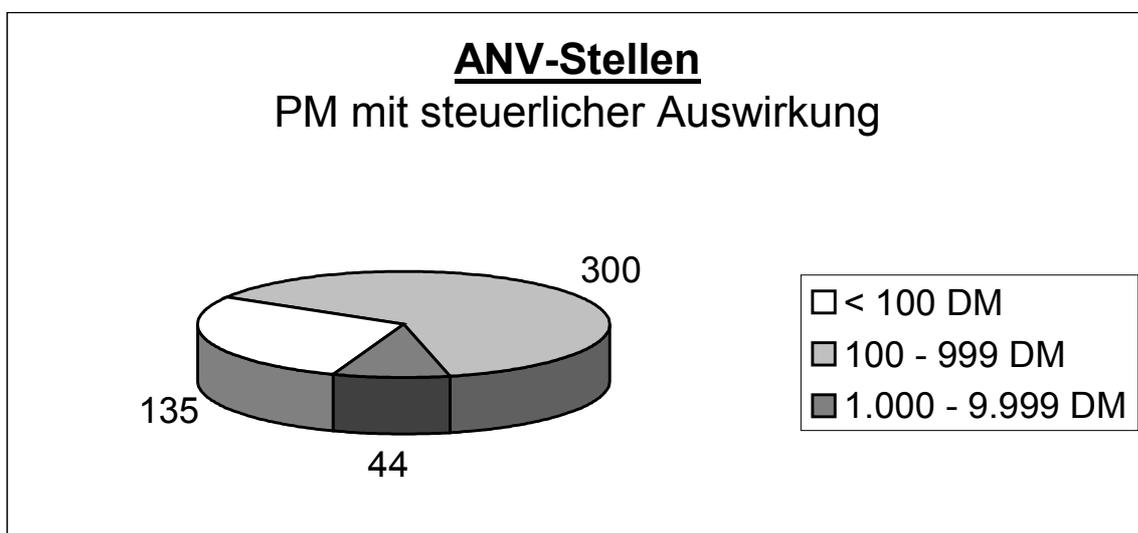
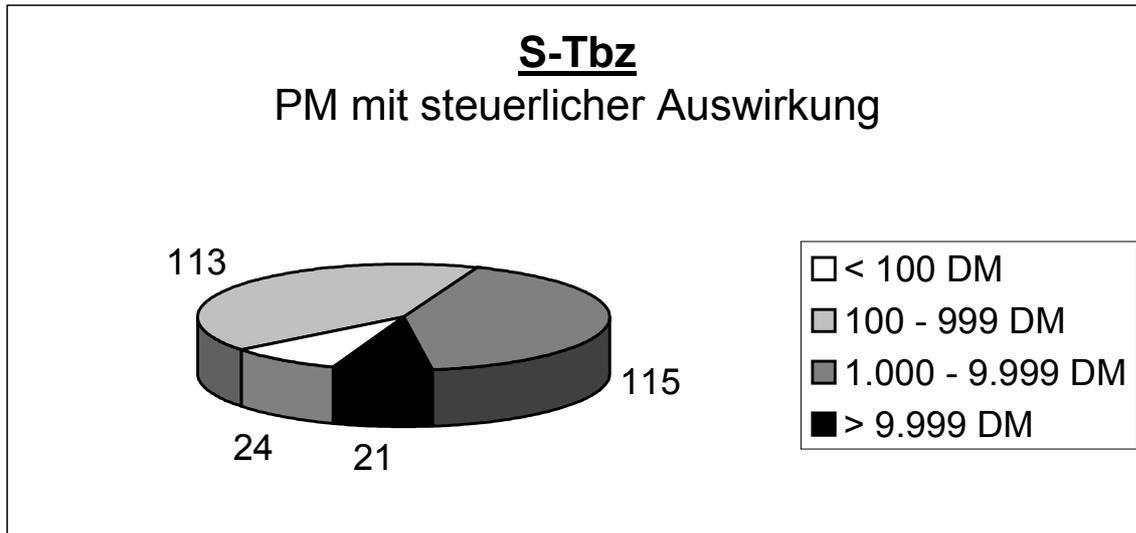


Schaubild 25 c)



5.4.4.1.4 Die folgenden Übersichten 69 a) und 69 b) stellen die Entwicklung der Beauftragungsquoten sowie der entsprechenden finanziellen Ergebnisse bei den Vbz und im Bereich der ANV-Stellen über die Jahre 1996 bis 1998 dar. Auf eine Einbeziehung der Sonderteilbezirke wurde verzichtet, da die entsprechenden Fallzahlen zu gering sind, um eine tendenzielle Entwicklung über diese Jahre ableiten zu können.

Übersicht 69 a)

Jahr	Vbz			ANV-Stellen		
	Anzahl der Fälle	davon mit PM	Anteil	Anzahl der Fälle	davon mit PM	Anteil
1996	3.251	818	25,16%	2.269	184	8,11%
1997	3.370	839	24,90%	2.455	224	9,12%
1998	3.219	775	24,08%	2.507	186	7,42%

Übersicht 69 b)

Jahr	Vbz		ANV-Stellen	
	je Fall insgesamt	je PM	je Fall insgesamt	je PM
1996	254 DM 203 DM	1.010 DM 807 DM	23 DM 18 DM	285 DM 222 DM
1997	259 DM 218 DM	1.041 DM 874 DM	28 DM 21 DM	308 DM 232 DM
1998	238 DM 194 DM	989 DM 806 DM	28 DM 18 DM	379 DM 241 DM

Obwohl die Vbz in immer weniger Fällen von den Erklärungen abwichen (s. Pkt. 5.2.3), sank in diesem Bereich auch die Beanstandungsquote der StRPÄ. Die finanziellen Ergebnisse bei den Vbz wiesen ebenfalls eine eher abnehmende Tendenz auf. Die Beanstandungsquoten im Bereich der ANV-Stellen waren - bei etwa gleich bleibendem Anteil der Abweichungen des Finanzamts von den Steuererklärungen - ebenfalls rückläufig, während die finanziellen Ergebnisse je PM sichtlich zunahmen.

5.4.4.2 Sonderorganisationsformen

Auch die Sonderorganisationsformen wurden in die materiell-rechtliche Prüfung einbezogen. Nähere Erläuterungen dazu sowie zur Fallauswahl siehe Pkt. 5.2.4.2.

Für die nachfolgende Betrachtung blieben zwei PM unberücksichtigt, bei denen die StRPÄ sehr hohe finanzielle Ergebnisse festgestellt haben. Auf Grund der relativ geringen Anzahl von Fällen, die der Untersuchung der Sonderorganisationsformen zu Grunde liegen, hätte die Einbeziehung dieser beiden Fälle das Gesamtbild des Untersuchungsergebnisses verfälschen können.

5.4.4.2.1 In der Übersicht 70 werden die untersuchten Fälle und die darauf entfallenden PM der StRPÄ für die sonderorganisierten Bezirksarten dargestellt. Um einen Vergleich mit den Großbezirken und den klassischen Vbz zu ermöglichen, wurden die Werte der G- und Ü-Bezirke neben der Einzeldarstellung auch zusammengefasst dargestellt. Aus Gründen der Vergleichbarkeit wurden die von den Ü-Bezirken sowie Großbezirken bearbeiteten Arbeitnehmerveranlagungen in die Betrachtung nicht einbezogen.

Übersicht 70

	G-Bezirk	Ü-Bezirk	G/Ü-Bezirk zusammen	Großbezirk
Anzahl der Fälle	666	1.000	1.666	141
davon mit PM	158	122	280	34
Anteil	23,72%	12,20%	16,81%	24,11%

Bei der zusammengefassten Darstellung der G- und Ü- Bezirke beläuft sich die Beanstandungsquote auf 16,81 %. Sie liegt damit deutlich unter der Quote der Großbezirke und auch unter der entsprechenden Quote der klassischen Vbz (24,72 %).

5.4.4.2.2 Die nachfolgende Übersicht 71 weist die festgestellten finanziellen Ergebnisse aus.

Übersicht 71

	G-Bezirk	Ü-Bezirk	G/Ü-Bezirk zusammen	Großbezirk
Finanzielles Ergebnis	198.083 DM 162.555 DM	160.957 DM 128.027 DM	359.040 DM 290.582 DM	47.261 DM 44.443 DM
je Fall insgesamt	297 DM 244 DM	161 DM 128 DM	215 DM 174 DM	335 DM 315 DM
je PM	1.254 DM 1.029 DM	1.319 DM 1.049 DM	1.282 DM 1.038 DM	1.390 DM 1.307 DM

Die von den StRPÄ aufgezeigte zusätzliche steuerliche Auswirkung je Fall lag bei der zusammengefassten Darstellung der G/Ü-Bezirke mit 215 DM bei knapp der Hälfte der von den G/Ü-Bezirken erzielten Beträge von 470 DM je Fall (s. Pkt. 5.2.4.2.2). Das saldierte Mehrergebnis je Fall betrug rd. 60 % des von diesen Bezirken bereits erzielten Mehrergebnisses von 295 DM. Im Vergleich hierzu ergab die Untersuchung der StRPÄ bei den Vbz eine zusätzliche steuerliche Auswirkung je Fall von 251 DM und ein weiteres Mehrergebnis von 205 DM (s. Pkt. 5.4.4.1.2).

5.4.5 Perspektive Fallart

In der folgenden Darstellung werden die Beanstandungen der StRPÄ bei den ESt-, KSt und F-Fällen gegenübergestellt. Bei den F-Fällen handelt es sich ausschließlich um die von den Sonderteilbezirken veranlagten Fälle. Bei dieser Betrachtung werden (wie auch bei den Ausführungen unter Pkt. 5.2.5) insgesamt 64 F-Fälle, die von den klassischen Vbz bearbeitet wurden, nicht einbezogen.

Des Weiteren werden die von den StRPÄ ermittelten finanziellen Ergebnisse der ESt-Fälle näher betrachtet.

5.4.5.1 Vergleichende Betrachtung

5.4.5.1.1 Die folgende Übersicht 72 zeigt den Anteil der Beanstandungen an den geprüften Fällen.

Übersicht 72

	ESt-Fälle	KSt-Fälle	F-Fälle
Anzahl der Fälle	19.998	1.432	872
davon mit PM	3.471	173	190
Anteil	17,36%	12,08%	21,79%

Bei den ESt-Fällen lag die Beanstandungsquote mit 17,36 % unter der Quote der Abweichungen des Finanzamts von den Steuererklärungen (33,84 % - s. Pkt. 5.2.5.1.1). Demgegenüber war die Beanstandungsquote der StRPÄ bei den KSt- und F-Fällen höher als die Abweichungsquote der Veranlagungsstellen in diesen Fällen (7,06 % bei KSt-Fällen und 10,08 % bei F-Fällen; s. Pkt. 5.2.5.1.1).

Bei zusammenfassender Betrachtung der KSt- und F-Fälle betrug die Beanstandungsquote 15,75 %, während die Finanzämter lediglich in 8,21 % dieser Fälle von den Steuererklärungen abwichen (s. Pkt. 5.2.5.1.1). Ein Vergleich der Quote von 15,75 % bei zusammengefasster Betrachtung der KSt- und F-Fälle mit der Beanstandungsquote für die Sonderteilbezirke insgesamt (16,65 %; s. Pkt. 5.4.4.1.1) macht deutlich, dass dort rund ein Prozentpunkt auf die Beanstandung von ESt-Fällen zurückzuführen ist.

5.4.5.1.2 Die nachstehende Übersicht 73 stellt die von den StRPÄ festgestellten finanziellen Ergebnisse bei den ESt-, KSt- und F-Fällen dar.

Für die Feststellung der finanziellen Ergebnisse bei den F-Fällen wurde von einem Steuersatz von 40 % ausgegangen.

Übersicht 73

	ESt-Fälle	KSt-Fälle	F-Fälle
Finanzielles Ergebnis	3.334.050 DM 2.434.526 DM	423.251 DM 294.639 DM	420.686 DM 336.164 DM
je Fall insgesamt	167 DM 122 DM	296 DM 206 DM	482 DM 385 DM
je PM	960 DM 701 DM	2.446 DM 1.703 DM	2.214 DM 1.769 DM

Auf Grund der Beanstandungen wurde bei den KSt-Fällen die höchste steuerliche Auswirkung je PM mit 2.446 DM und bei den F-Fällen das höchste Mehrergebnis je PM mit 1.769 DM festgestellt.

5.4.5.2 Untersuchung der ESt-Fälle nach Größenmerkmalen

5.4.5.2.1 Anzahl der Einkunftsarten

In den folgenden Übersichten 74 a) und 74 b) sind die in die Untersuchungen einbezogenen ESt-Fälle nach der Anzahl der darin enthaltenen Einkunftsarten i. S. d. § 2 EStG untergliedert. In Übersicht 74 a) wird die Beanstandungsquote und in Übersicht 74 b) das finanzielle Ergebnis aufgezeigt.

Übersicht 74 a)

	Anzahl der Einkunftsarten				
	1	2	3	4	mehr als 4
Anzahl der Fälle	10.785	6.110	2.484	533	86
davon mit PM	1.092	1.396	751	188	44
Anteil	10,13%	22,85%	30,23%	35,27%	51,16%

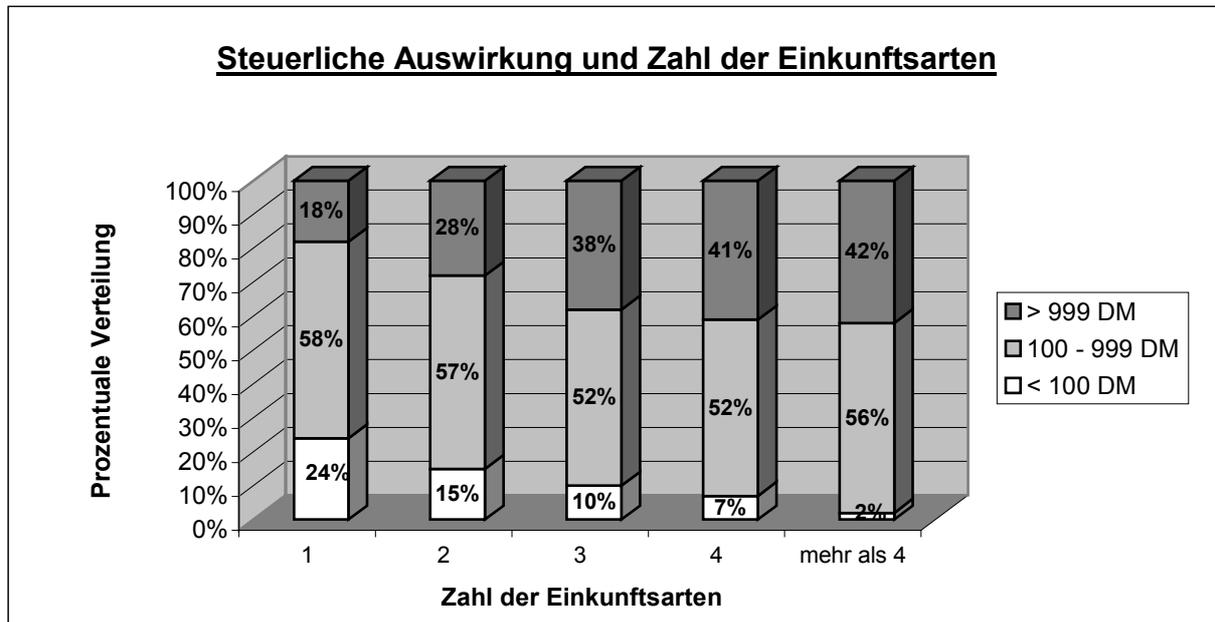
Übersicht 74 b)

	Anzahl der Einkunftsarten				
	1	2	3	4	mehr als 4
Finanzielles Ergebnis	573.030 DM 393.640 DM	1.290.344 DM 1.099.148 DM	1.005.081 DM 699.159 DM	254.578 DM 221.514 DM	211.017 DM 21.065 DM
je Fall insgesamt	53 DM 36 DM	211 DM 180 DM	405 DM 281 DM	478 DM 416 DM	2.454 DM 245 DM
je PM	525 DM 360 DM	924 DM 787 DM	1.338 DM 931 DM	1.354 DM 1.178 DM	4.796 DM 479 DM

Mit zunehmender Zahl der Einkunftsarten stiegen auch die Beanstandungsquoten der StRPÄ und die entsprechenden finanziellen Ergebnisse. Dem widersprechen auch nicht die relativ geringen Mehrergebnisse von 245 DM und 479 DM je Fall bzw. je PM im Bereich der Steuerfälle mit mehr als vier Einkunftsarten, weil sie maßgeblich von einem Einzelfall mit einem negativen Wert von 90.000 DM beeinflusst wurden. Ohne diesen Wert betragen die steuerliche Auswirkung und das Mehrergebnis 1.407 DM bzw. 1.291 DM je Fall; je PM beliefen sich die entsprechenden Werte auf 2.750 DM bzw. auf 2.524 DM.

Das folgende Schaubild 26 veranschaulicht, dass sich die Anzahl der Einkunftsarten auf die prozentuale Verteilung der finanziellen Ergebnisse erheblich auswirkt.

Schaubild 26



Bei steigender Anzahl der Einkunftsarten sinkt der Anteil an Beanstandungen mit einer steuerlichen Auswirkung von unter 100 DM von 24 % auf 2 %. Der Anteil an Beanstandungen von über 999 DM steigt demgegenüber von 18 % auf 42 % merklich an. Diese Entwicklung entspricht im Wesentlichen der prozentualen Verteilung der von den Finanzämtern erzielten finanziellen Ergebnisse (s. Pkt. 5.2.5.2.1)

5.4.5.2.2 Höhe des zu versteuernden Einkommens (zvE)

Aus Übersicht 75 ist die Abhängigkeit der Beanstandungsquoten der StRPÄ von der Höhe des zvE ersichtlich.

Übersicht 75

	Höhe des zu versteuernden Einkommens in DM			
	negativ oder 0	1 - 50.000	50.001 - 100.000	mehr als 100.000
Anzahl der Fälle	1.169	10.328	6.088	2.413
davon mit PM	109	1.341	1.264	757
Anteil	9,32%	12,98%	20,76%	31,37%

Mit zunehmender Höhe des zu versteuernden Einkommens stieg die Beanstandungsquote deutlich an. Diese Entwicklung war ebenso bei dem prozentualen Anteil der Abweichungen von den Steuererklärungen durch die Veranlagungsbezirke festzustellen (s. Pkt. 5.2.5.2.2). Obwohl die Veranlagungsbezirke in 53,42 % aller Fälle mit einem zvE von mehr als 100.000 DM von den Steuererklärungen abwichen, stellten die StRPÄ noch in 31,37 % der Fälle dieser Kategorie Mängel fest.

Die Übersicht 76 weist die nach der Höhe des zvE aufgeteilten finanziellen Ergebnisse aus.

Übersicht 76

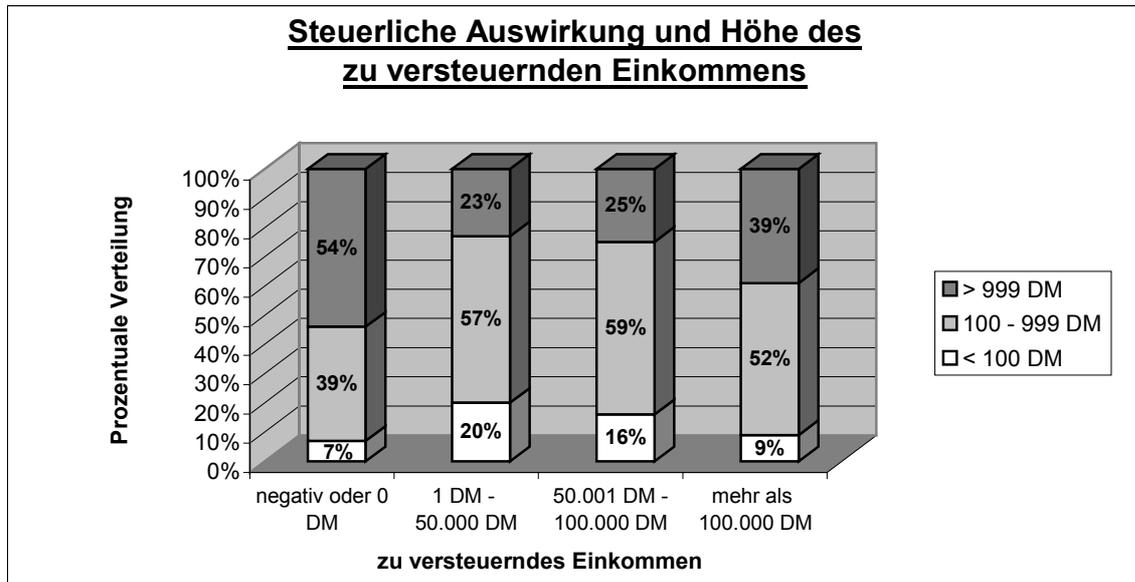
	Höhe des zu versteuernden Einkommens in DM			
	negativ oder 0	1 - 50.000	50.001 - 100.000	mehr als 100.000
Finanzielles Ergebnis	252.613 DM 195.779 DM	936.021 DM 768.893 DM	976.389 DM 780.941 DM	1.169.027 DM 688.913 DM
je Fall insgesamt	216 DM 167 DM	91 DM 74 DM	160 DM 128 DM	484 DM 286 DM
je PM	2.318 DM 1.796 DM	698 DM 573 DM	772 DM 618 DM	1.544 DM 910 DM

Ebenso wie die in Übersicht 75 aufgeführte Beanstandungsquote stieg auch das finanzielle Ergebnis mit zunehmender Höhe des positiven zvE erkennbar an.

Das finanzielle Ergebnis bei den Fällen mit einem zvE bis 0 DM lässt sich damit erklären, dass sich die Korrektur der entsprechenden negativen Einkünfte im Wege des Verlustvor- bzw. -rücktrags auf andere VZ mit positiven zvE auswirkt.

Im nachfolgenden Schaubild 26 wird der Einfluss des zvE auf die von den StRPÄ festgestellten finanziellen Ergebnisse nochmals verdeutlicht. Die finanziellen Ergebnisse sind dabei nach der Höhe der steuerlichen Auswirkung gegliedert.

Schaubild 27



5.4.5.2.3 Zusammenfassung

Festzuhalten ist, dass

- die Zahl der Beanstandungen durch die StRPÄ mit steigender Anzahl der Einkunftsarten und mit zunehmender Höhe des zvE steigt,
- die finanziellen Ergebnisse mit steigender Anzahl der Einkunftsarten und mit steigender Höhe des positiven zvE zunehmen,
- Fälle mit mehr als vier Einkunftsarten oder mit einem zvE von mehr als 100.000 DM am häufigsten zu Beanstandungen mit steuerlicher Auswirkung von mehr als 999 DM führen.

Diese Entwicklung entspricht sowohl hinsichtlich der Beanstandungsquote als auch bezüglich der finanziellen Ergebnisse im Wesentlichen der Situation bei der Fallbearbeitung durch die Veranlagungsstellen (s. Pkt. 5.2.5.2.3). Sie zeigt, dass die Steuererklärungen mit zunehmender Anzahl der Einkunftsarten und zunehmender Höhe der erklärten Einkünfte schwieriger und komplexer werden. Dadurch erhöht sich das Fehlerpotenzial in der Steuererklärung deutlich. Obwohl die Finanzämter in diesen Fällen häufiger und mit höheren Auswirkungen abweichen, finden die StRPÄ in eben diesen Fällen immer noch die meisten Fehler und die größten fiskalischen Reserven.

5.4.5.3 Intensivprüfungs-Fälle (IPF)

Übersicht 77 zeigt die Zahl der untersuchten Intensivprüfungsfälle und die Beanstandungen.

Übersicht 77

	Intensivprüfungsfälle		
	Vbz	ANV-Stellen	Gesamt
Anzahl der Fälle	445	274	719
davon mit PM	146	37	183
Anteil	32,81%	13,50%	25,45%

Waren die Vbz bereits in 44,27 % der IPF von den Steuerklärungen abgewichen (s. Pkt. 5.2.5.3), so ergaben sich in diesem Bereich gleichwohl in 32,81 % der geprüften Fälle zusätzliche Möglichkeiten zur Ausschöpfung des Berichtigungspotenzials. Ein anderes Bild ergab sich für den Bereich der ANV-Stellen, die in 38,69 % der IPF von den Steuererklärungen abwichen: Hier betrug die Beanstandungsquote der StRPÄ nur 13,50 %. Bemerkenswert ist, dass die Beanstandungsquoten bei den intensiv zu prüfenden Fällen der Vbz um rd. 8 Prozentpunkte und bei den ANV-Stellen um rd. 5 Prozentpunkte höher lagen als bei allen untersuchten Fällen dieser Stellen.

Fasst man die untersuchten intensiv zu prüfenden ESt-Fälle der Vbz und der ANV-Stellen zusammen, betrug die Beanstandungsquote 25,45 % und lag somit um rd. 8 Prozentpunkte über der entsprechenden Quote bei den gesamten ESt-Fällen (Pkt. 5.4.5.1.1).

Die finanziellen Ergebnisse der von den StRPÄ beanstandeten IPF gehen aus Übersicht 78 hervor.

Übersicht 78

	Intensivprüfungsfälle		
	Vbz	ANV-Stellen	Gesamt
Finanzielles Ergebnis	266.751 DM 180.715 DM	11.975 DM 11.915 DM	278.726 DM 192.630 DM
je Fall insgesamt	599 DM 406 DM	44 DM 43 DM	388 DM 268 DM
je PM	1.827 DM 1.238 DM	324 DM 322 DM	1.523 DM 1.053 DM

Obwohl von den Vbz in Bezug auf jeden untersuchten IPF bereits ein steuerliches Mehrergebnis von 618 DM erzielt wurde, betrug das zusätzliche Mehrergebnis auf Grund der Beanstandungen der StRPÄ noch 406 DM. Bei den ANV-Stellen wurde ein zusätzliches Mehrergebnis von 43 DM je Fall festgestellt, bei einem Mehrergebnis der ANV-Stellen von 199 DM (s. Pkt. 5.2.5.3).

Die von den StRPÄ in den IPF ermittelten Mehrergebnisse waren jeweils etwa doppelt so hoch wie die durchschnittlichen Mehrergebnisse aller von den StRPÄ untersuchten Fälle der Vbz und ANV-Stellen (s. Pkt. 5.4.4.1.2).

Bezogen auf die beanstandeten Fälle lagen die Mehrergebnisse bei den IPF der Vbz und ANV-Stellen jeweils rd. 50 % über den durchschnittlichen Mehrergebnissen aller Fälle der Vbz und ANV-Stellen (s. Pkt. 5.4.4.1.2). Ein entsprechendes Bild ergab sich auch bei der Betrachtung der finanziellen Ergebnisse der Vbz und ANV-Stellen insgesamt im Vergleich zu den durchschnittlichen Ergebnissen aller ESt-Fälle (s. Pkt. 5.4.5.1.2).

5.4.5.4 Fälle mit Intensivprüfungssachverhalten (IPS)

Bei der nachfolgenden Betrachtung werden die von den Vbz bearbeiteten Einkommensteuerfälle aufgeführt, bei denen mindestens ein Besteuerungssachverhalt intensiv zu prüfen war.

Aus der Übersicht 79 ergibt sich die Beanstandungsquote der StRPÄ in diesen Fällen.

Übersicht 79

	Intensivprüfsachverhalte			
	AfA/Abzugsbeträge werden für Gebäude erstmalig geltend gemacht	Erstmalige Festsetzung der EHZ	Sonstige IPS	Gesamt
Anzahl der Fälle	249	287	264	800
davon mit PM	17	9	24	50
Anteil	6,83%	3,14%	9,09%	6,25%

Im Gegensatz zu den IPF, bei denen jeder vierte zu Beanstandungen führte, betrug die durchschnittliche Beanstandungsquote bei Fällen mit Intensivprüfsachverhalten lediglich 6,25 %. Während die Vbz in 30,92 % der Fälle mit dem IPS „erstmalige AfA“ und in 4,5 % der EHZ-Fälle von der Steuererklärung abwichen (s. Pkt. 5.2.5.4), lagen die Beanstandungsquoten in diesen Bereichen bei lediglich 6,83 % bzw. bei 3,14 %.

Die Beanstandungen der StRPÄ haben zu folgenden finanziellen Ergebnissen geführt:

Übersicht 80

	Intensivprüfsachverhalte			
	AfA/Abzugsbeträge werden für Gebäude erstmalig geltend gemacht	Erstmalige Festsetzung der EHZ	Sonstige IPS	Gesamt
Finanzielles Ergebnis	13.270 DM 10.420 DM	43.484 DM 43.484 DM	124.967 DM 107.867 DM	181.721 DM 161.771 DM
je Fall insgesamt	53 DM 42 DM	152 DM 152 DM	473 DM 409 DM	227 DM 202 DM
je PM	781 DM 613 DM	4.832 DM 4.832 DM	5.207 DM 4.494 DM	3.634 DM 3.235 DM

Insbesondere im Bereich der „sonstigen IPS“ fällt auf, dass die finanziellen Ergebnisse aus den Beanstandungen der StRPÄ erheblich höher sind als die von den Vbz erzielten Beträge (s. Pkt. 5.2.5.4). Aber auch bei den IPS „erstmalige AfA“ und „erstmalige Festsetzung der EHZ“ führten die Feststellungen der StRPÄ noch zu recht hohen Ergebnissen. Insgesamt ist festzustellen, dass sich im Bereich der Intensivprüfsachverhalte zwar eine verhältnismäßig geringe Beanstandungsquote ergibt. Gleichwohl betragen die insoweit erzielten finanziellen Ergebnisse je Fall nochmals rd. zwei Drittel des bereits ausgeschöpften Berichtigungsvolumens (s. Pkt. 5.2.5.4).

5.4.5.5 Untersuchung nach Art der Einkünfte

Die folgende Übersicht 81 zeigt die Anzahl der untersuchten Fälle, gegliedert nach den am häufigsten vorgekommenen Einkunftscombinationen sowie den Anteil der Beanstandungen durch die StRPÄ.

Übersicht 81

	Einkünfte aus			
	nichtselbständiger Tätigkeit	nichtselbständiger Tätigkeit und Vermietung und Verpachtung	nichtselbständiger und gewerblicher Tätigkeit	nichtselbständiger Tätigkeit und Sonstige Einkünfte (§22 EStG)
Anzahl der Fälle	9.859	2.496	1.012	981
davon mit PM	945	720	190	168
Anteil	9,59%	28,85%	18,77%	17,13%

Die geringste Beanstandungsquote in Höhe von rd. 10 % ergab sich, wenn ausschließlich Einkünfte aus nichtselbständiger Tätigkeit erklärt wurden. Dagegen wurde bei der Einkunftscombination „nichtselbständige Tätigkeit/Vermietung und Verpachtung“ mit 28,85 % der höchste prozentuale Anteil an Beanstandungen ermittelt. In diesem Bereich wichen auch die Veranlagungsstellen am häufigsten (48,92 %) von den Steuererklärungen ab. (Pkt. 5.2.5.5). Erneut zeigt sich das auffallend hohe Fehlerpotenzial der Einkunftsart Vermietung und Verpachtung.

Die nachfolgende Übersicht 82 enthält die auf Grund der Beanstandungen der StRPÄ ermittelten finanziellen Ergebnisse aufgegliedert nach den o. g. Einkunftscombinationen.

Übersicht 82

	Einkünfte aus			
	nichtselbständiger Tätigkeit	nichtselbständiger Tätigkeit und Vermietung und Verpachtung	nichtselbständiger und gewerblicher Tätigkeit	nichtselbständiger Tätigkeit und Sonstige Einkünfte (§22 EStG)
Finanzielles Ergebnis	465.044 DM 338.822 DM	617.580 DM 531.686 DM	187.194 DM 170.884 DM	88.630 DM 58.598 DM
je Fall insgesamt	47 DM 34 DM	247 DM 213 DM	185 DM 169 DM	90 DM 60 DM
je PM	492 DM 358 DM	858 DM 738 DM	985 DM 899 DM	528 DM 349 DM

Die höchste steuerliche Auswirkung und das höchste Mehrergebnis je Fall wurde bei der Einkunftscombination „nichtselbständige Tätigkeit/Vermietung und Verpachtung“ mit 247 DM bzw. 213 DM festgestellt. Bei der Kombination von Einkünften aus nichtselbständiger und gewerblicher Tätigkeit wurden die höchsten finanziellen Ergebnisse je PM ermittelt.

5.4.6 Perspektive Auswirkung der Zentralen Informations- und Annahmestelle (ZIA)

Korrespondierend zu der Darstellung unter Pkt. 5.2.6, wird nachfolgend die Auswirkung der ZIA auf die Bearbeitung der ESt-Fälle durch die Vbz und ANV-Stellen näher betrachtet. Dabei werden wie unter Pkt. 5.2.6 nur die Fälle der VZ 1997 und 1998 berücksichtigt.

5.4.6.1 Die Übersichten 83 a) und 83 b) weisen die Anzahl der untersuchten ESt-Fälle, die Beanstandungsquoten und die Anzahl der PM aus. In der Übersicht 83 a) sind alle Fälle enthalten, die vor Einführung der ZIA bearbeitet wurden, während Übersicht 83 b) die Situation nach Einführung der ZIA aufzeigt.

Übersicht 83 a)

	Fallbearbeitung <u>vor</u> Einführung der ZIA		
	Vbz	ANV-Stellen	Gesamt
Anzahl der Fälle	2.997	2.672	5.669
davon mit PM	749	217	966
Anteil	24,99%	8,12%	17,04%

Übersicht 83 b)

	Fallbearbeitung <u>nach</u> Einführung der ZIA			
	Vbz	ANV-Stellen	ZIA	Gesamt
Anzahl der Fälle	3.549	2.290	436	6.275
davon mit PM	850	193	53	1.096
Anteil	23,95%	8,43%	12,16%	17,47%

Hinsichtlich der Fälle, die von den ANV-Stellen bearbeitet wurden, waren die Beanstandungsquoten vor und nach Einführung der ZIA nahezu gleich.

Im Bereich der Vbz ergab sich nach Einrichtung der ZIA eine um 1 Prozentpunkt niedrigere Beanstandungsquote. Bei den Fällen, die ausschließlich von der ZIA bearbeitet wurden, belief sich die Beanstandungsquote auf 12,16 %.

Insgesamt betrachtet lag die Beanstandungsquote der StRPÄ sowohl vor als auch nach Einführung der ZIA bei ca. 17 %.

5.4.6.2 Den Übersichten 84 a) und 84 b) sind die finanziellen Ergebnisse auf Grund der Beanstandungen der StRPÄ vor bzw. nach Einführung der ZIA zu entnehmen.

Übersicht 84 a)

	Fallbearbeitung <u>vor</u> Einführung der ZIA		
	Vbz	ANV-Stellen	Gesamt
Finanzielles Ergebnis	784.840 DM 687.820 DM	68.103 DM 49.411 DM	852.943 DM 737.231 DM
je Fall insgesamt	262 DM 229 DM	25 DM 18 DM	150 DM 130 DM
je PM	1.048 DM 918 DM	314 DM 228 DM	883 DM 763 DM

Übersicht 84 b)

	Fallbearbeitung <u>nach</u> Einführung der ZIA			
	Vbz	ANV-Stellen	ZIA	Gesamt
Finanzielles Ergebnis	846.211 DM 661.633 DM	71.267 DM 47.365 DM	21.995 DM 8.887 DM	939.473 DM 717.885 DM
je Fall insgesamt	238 DM 186 DM	31 DM 21 DM	50 DM 20 DM	150 DM 114 DM
je PM	995 DM 778 DM	369 DM 245 DM	415 DM 168 DM	857 DM 655 DM

Während die von den Vbz erzielten finanziellen Ergebnisse (s. Pkt. 5.2.6) nach Einführung der ZIA zunahmen, minderten sich sowohl die Beanstandungsquote als auch die Mehrergebnisse der StRPÄ. Die Einführung der ZIA hat sich somit bezogen auf die Vbz positiv auf die Entwicklung der finanziellen Ergebnisse und damit auf die Arbeitsqualität ausgewirkt.

Auch wenn von den ANV-Stellen nach Einrichtung der ZIA eine durchschnittlich höhere steuerliche Auswirkung und ein höheres Mehrergebnis je Fall erzielt wurden, führten die Beanstandungen der StRPÄ in diesem Bereich nach Einführung der ZIA zu höheren steuerlichen Auswirkungen und zu höheren Mehrergebnissen je Fall und je PM. Bezogen auf die ANV-Stellen hat die ZIA somit keine erkennbaren Qualitätsverbesserungen gebracht, wobei Arbeitsqualität sich an dieser Stelle ausschließlich auf die Fallbearbeitung bezieht und andere Faktoren - wie etwa Bürgerservice und ähnliches - nicht umfasst.

Insgesamt betrachtet ist - nach Einführung der ZIA - bei etwa gleichbleibender Beanstandungsquote (Pkt. 5.4.6.1) die steuerliche Auswirkung der Beanstandungen durch die StRPÄ je PM gesunken; die Mehrergebnisse gingen je Fall und je PM zurück. Die Einrichtung der ZIA hat sich somit insgesamt auf das von den Vbz und ANV-Stellen erzielte finanzielle Ergebnis positiv ausgewirkt.

5.4.7 Perspektive Fallbearbeitung im Ballungs- oder ländlichen Raum

Korrespondierend zu den unter Pkt. 5.2.7 vorgenommenen Untersuchungen werden die Beanstandungen der StRPÄ bezüglich der von den Vbz und ANV-Stellen bearbeiteten Fälle nach regionalen Unterschieden betrachtet. Die Finanzämter Stuttgart I, Esslingen und Ludwigsburg wurden der Kategorie „Ballungsraum“ und die Finanzämter Ehingen, Bad Saulgau, Titisee-Neustadt und Emmendingen der Kategorie „ländlicher Raum“ zugewiesen. Alle anderen Ämter (vgl. Pkt. 2.4; Übersicht 1) wurden unter dem Begriff „übrige Finanzämter“ zusammengefasst.

5.4.7.1 Die nachfolgende Übersicht 85 beinhaltet die Beanstandungsquoten der StRPÄ bezogen auf die in den Vbz und ANV-Stellen geprüften Fälle.

Übersicht 85

	Anteil der Fälle mit PM		
	Finanzämter im Ballungsraum	übrige Finanzämter	Finanzämter im ländlichen Raum
Vbz	29,52%	21,98%	19,99%
ANV-Stellen	11,06%	7,04%	5,67%

Bei den Vbz lag der Anteil der beanstandeten Fälle im Ballungsraum deutlich sichtbar über dem entsprechenden Anteil im ländlichen Raum. Ein ähnlicher Abstand war auch bei den Abweichungen von den Steuererklärungen durch die Vbz festzustellen (s. Pkt. 5.2.7.1).

Im Vergleich zu den Vbz war der Anteil der beanstandeten Fälle bei den ANV-Stellen jeweils verhältnismäßig gering. Gleichwohl war auch bei den ANV-Stellen im Ballungsraum ein deutlich höherer Wert festzustellen, als bei den Ämtern im ländlichen Raum.

Die Beanstandungsquoten der StRPÄ bei den Vbz und ANV-Stellen der übrigen Finanzämter lagen annähernd bei den Werten der Finanzämter im ländlichen Raum.

5.4.7.2 Aus dieser Perspektive werden in der folgenden Übersicht 86 die von den StRPÄ ermittelten finanziellen Ergebnisse dargestellt.

Übersicht 86

	Finanzielles Ergebnis je Fall und je PM					
	Finanzämter im Ballungsraum		übrige Finanzämter		Finanzämter im ländlichen Raum	
	je VZ	je PM	je VZ	je PM	je VZ	je PM
Vbz	331 DM 267 DM	1.122 DM 906 DM	214 DM 178 DM	973 DM 812 DM	146 DM 119 DM	731 DM 596 DM
ANV-Stellen	36 DM 21 DM	327 DM 193 DM	20 DM 16 DM	285 DM 224 DM	27 DM 25 DM	468 DM 439 DM

Die bei den Vbz festgestellten finanziellen Ergebnisse lagen im Ballungsraum deutlich über den entsprechenden Ergebnissen der Ämter im ländlichen Raum. Die finanziellen Ergebnisse der übrigen lagen ungefähr in der Mitte zwischen diesen Werten.

Bemerkenswert ist die hiervon abweichende Situation im ANV-Bereich: Bei geringster Beanstandungsquote der im ländlichen Raum bearbeiteten Fälle führten die Beanstandungen der StRPÄ hier zu höheren steuerlichen Auswirkungen je PM als bei sämtlichen übrigen - sogar den im Ballungsraum liegenden - Finanzämtern.

5.4.7.3 Insgesamt ist festzuhalten, dass

- bei den Vbz im Ballungsraum die höchste Beanstandungsquote und die höchsten finanziellen Ergebnisse ermittelt wurden, obwohl die Vbz hier - im Vergleich mit den übrigen Bereichen - am häufigsten von den Steuererklärungen abwichen und dadurch auch das höchste finanzielle Ergebnis erzielten (s. Pkt. 5.2.7),
- die Beanstandungsquoten und die finanziellen Ergebnisse bei den Vbz auch im ländlichen Raum und im Bereich der übrigen Finanzämter nicht unerheblich waren und
- die Beanstandungen bei den ANV-Stellen im ländlichen Raum bei niedrigster Quote zu den höchsten steuerlichen Auswirkungen je PM führten.

5.5 Beanstandungsschwerpunkte

Die Untersuchungen der StRPÄ führten zu insgesamt 4.803 Einzelfeststellungen. In der folgenden Darstellung werden die Beanstandungsschwerpunkte sowie deren steuerliche Auswirkung im Einzelnen aufgeführt.

Übersicht 87

Einzelfeststellungen der StRPÄ im Bereich	Anzahl der Einzelfeststellungen	Anteil
Gewinneinkünfte (§ 2 Abs. 1 Nr. 1-3 EStG) <i>davon Feststellungen zu:</i> - Privatanteile - AfA	763 205 81	15,89%
Einkünfte aus nichtselbständiger Tätigkeit <i>davon Feststellungen zu:</i> - Arbeitszimmer - PC	853 146 90	17,76%
Einkünfte aus Kapitalvermögen	62	1,29%
Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung <i>davon Feststellungen zu:</i> - Nebenkosten - AfA - Mietwert	1.189 238 217 97	24,76%
Sonstige Einkünfte (§ 2 Abs. 1 Nr. 7 EStG) <i>davon Feststellungen zu:</i> - Ertragsanteil	225 175	4,68%
Zwischensumme "Einzelfeststellungen zu den Einkunftsarten"	3.092	64,38%
Sonderausgaben <i>davon Feststellungen zu:</i> - KiSt - Sonderausgabenvorwegabzug - Behandlung von Verlusten	342 150 55 23	7,12%
außergewöhnliche Belastungen <i>davon Feststellungen zu:</i> - Unterhaltsfreibetrag - Ausbildungsfreibetrag	382 132 118	7,95%
Tariffbereich <i>davon Feststellungen zu:</i> - Kinderfreibetrag - angerechnetes Kindergeld	180 73 36	3,75%
Förderung Wohnungseigentum	159	3,31%
Sonstige Einzelfeststellungen <i>davon Feststellungen zu:</i> - UStG - Gewinnmitteilungen	648 122 67	13,49%
Zwischensumme "übrige Einzelfeststellungen"	1.711	35,62%
Einzelfeststellungen der StRPÄ insgesamt	4.803	100,00%

Auf den Bereich der Einkunftsarten entfielen 64,38 % aller Einzelfeststellungen. Die höchste Beanstandungsquote bezog sich dabei auf die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung. Dies korrespondiert mit den Ausführungen unter Pkt. 5.4.5.5.

Die übrigen 35,62 % der Einzelfeststellungen verteilten sich auf die weiteren Bereiche. Dabei war der größte Anteil (13,49 %) den „sonstigen Einzelfeststellungen“ zuzuordnen. Diese beinhalten Beanstandungen, die mit folgenden Themen in Zusammenhang stehen, aber in dieser Übersicht nicht detaillierter aufgegliedert werden: Auslandsachverhalte, Auswertung von Kontrollmaterial, Berücksichtigung von Verträgen, Änderungen nach der AO, Fehler bei der USt, Schätzungen und Sonstiges.

Das diesen Einzelfeststellungen der StRPÄ entsprechende finanzielle Ergebnis ist in den nachfolgenden Übersichten 88 a) und 88 b) dargestellt.

Übersicht 88 a)

Einzelfeststellungen der StRPÄ im Bereich	Steuerliche Auswirkung (addiert)		
	Gesamt	Anteil	je Einzelfeststellung
Gewinneinkünfte (§ 2 Abs. 1 Nr. 1-3 EStG) davon Feststellungen zu: - Privatanteile - AfA	1.616.036 DM 196.701 DM 586.759 DM	31,09%	2.118 DM
Einkünfte aus nichtselbständiger Tätigkeit davon Feststellungen zu: - Arbeitszimmer - PC	386.120 DM 98.512 DM 26.884 DM	7,43%	452 DM
Einkünfte aus Kapitalvermögen	32.848 DM	0,63%	530 DM
Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung davon Feststellungen zu: - Nebenkosten - AfA - Mietwert	878.354 DM 115.816 DM 195.024 DM 98.697 DM	16,90%	739 DM
Sonstige Einkünfte (§ 2 Abs. 1 Nr. 7 EStG) davon Feststellungen zu: - Ertragsanteil	88.532 DM 43.293 DM	1,70%	393 DM
<i>Zwischensumme "Einzelfeststellungen zu den Einkunftsarten"</i>	3.001.890 DM	57,75%	971 DM
Sonderausgaben davon Feststellungen zu: - KiSt - Sonderausgabenvorwegabzug - Behandlung von Verlusten	478.144 DM 91.918 DM 103.768 DM 249.231 DM	9,20%	1.398 DM
außergewöhnliche Belastungen davon Feststellungen zu: - Unterhaltsfreibetrag - Ausbildungsfreibetrag	185.963 DM 75.705 DM 51.457 DM	3,58%	487 DM
Tarifbereich davon Feststellungen zu: - Kinderfreibetrag - angerechnetes Kindergeld	240.244 DM 54.176 DM 27.239 DM	4,62%	1.335 DM
Förderung Wohnungseigentum	256.030 DM	4,92%	1.610 DM
Sonstige Einzelfeststellungen davon Feststellungen zu: - UStG - Gewinnmitteilungen	1.035.814 DM 297.602 DM 309.187 DM	19,93%	1.598 DM
<i>Zwischensumme "übrige Einzelfeststellungen"</i>	2.196.195 DM	42,25%	1.284 DM
Einzelfeststellungen der StRPÄ insgesamt	5.198.085 DM	100%	

Übersicht 88 b)

Einzelfeststellungen der StRPÄ im Bereich	Mehrergebnis (saldiert)		
	Gesamt	Anteil	je Einzelfeststellung
Gewinneinkünfte (§ 2 Abs. 1 Nr. 1-3 EStG) davon Feststellungen zu: - Privatanteile - AfA	1.364.098 DM 173.409 DM 559.301 DM	33,52%	1.787 DM
Einkünfte aus nichtselbständiger Tätigkeit davon Feststellungen zu: - Arbeitszimmer - PC	370.619 DM 91.958 DM 26.884 DM	9,11%	434 DM
Einkünfte aus Kapitalvermögen	32.483 DM	0,80%	524 DM
Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung davon Feststellungen zu: - Nebenkosten - AfA - Mietwert	767.601 DM 111.900 DM 134.574 DM 98.697 DM	18,87%	646 DM
Sonstige Einkünfte (§ 2 Abs. 1 Nr. 7 EStG) davon Feststellungen zu: - Ertragsanteil	72.481 DM 28.461 DM	1,78%	322 DM
<i>Zwischensumme "Einzelfeststellungen zu den Einkunftsarten"</i>	2.607.282 DM	64,08%	843 DM
Sonderausgaben davon Feststellungen zu: - KiSt - Sonderausgabenvorwegabzug - Behandlung von Verlusten	257.398 DM -47.368 DM 83.964 DM 198.821 DM	6,32%	753 DM
außergewöhnliche Belastungen davon Feststellungen zu: - Unterhaltsfreibetrag - Ausbildungsfreibetrag	156.507 DM 63.023 DM 41.571 DM	3,85%	410 DM
Tariffbereich davon Feststellungen zu: - Kinderfreibetrag - angerechnetes Kindergeld	36.676 DM 41.678 DM 25.415 DM	0,90%	204 DM
Förderung Wohnungseigentum	206.154 DM	5,07%	1.297 DM
Sonstige Einzelfeststellungen davon Feststellungen zu: - UStG - Gewinnmitteilungen	804.890 DM 286.614 DM 264.431 DM	19,78%	1.242 DM
<i>Zwischensumme "übrige Einzelfeststellungen"</i>	1.461.625 DM	35,92%	854 DM
Einzelfeststellungen der StRPÄ insgesamt	4.068.907 DM	100%	

Im Bereich der Gewinneinkünfte wurde von den StRPÄ die höchste steuerliche Auswirkung (2.118 DM) sowie das höchste Mehrergebnis je Einzelfeststellung (1.787 DM) ermittelt. Dies entspricht auch den unter Pkt. 5.4.5.5 aufgeführten Ergebnissen. Die von den StRPÄ festgestellten Ergebnisse bei den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung waren ebenfalls nicht unerheblich. Beachtliche Ergebnisse je Einzelfeststellung sind auch in den Bereichen „Förderung Wohnungseigentum“, „Sonstige Einzelfeststellungen“ und „Sonderausgaben“ festzustellen.

5.6 Finanzielles Gesamtergebnis (Berichtigungspotenzial)

5.6.1 Vorbemerkung

Unter Pkt. 5.2 und Pkt. 5.4 wurden die finanziellen Ergebnisse der Veranlagungsstellen und der StRPÄ getrennt dargestellt. Fasst man diese finanziellen Ergebnisse zusammen, ergibt sich das insgesamt in den Steuererklärungen latent vorhandene Berichtigungspotenzial. In der Folge wird untersucht, in welchem Umfang dieses Berichtigungspotenzial bereits von den Veranlagungsstellen realisiert wurde. Dabei werden der Darstellung der Realisierungsquoten lediglich die saldierten Ergebnisse, d. h. die fiskalischen Mehrergebnisse der Veranlagungsstellen und der StRPÄ zu Grunde gelegt.

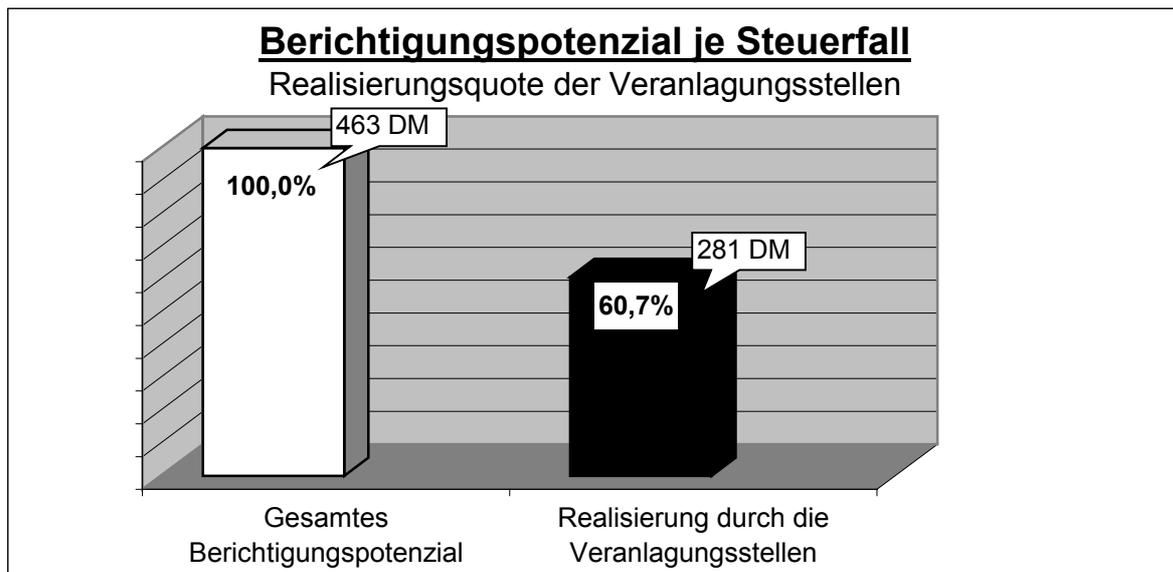
Im Anschluss an die Gesamtbetrachtung (Pkt. 5.6.2) werden die Realisierungsquoten für einzelne Perspektiven (Pkt. 5.6.3) aufgezeigt.

5.6.2 Gesamtbetrachtung

Bei den untersuchten 22.372 Fällen ergab sich ein von den Veranlagungsstellen durchschnittlich erzielttes Mehrergebnis von 281 DM je Fall (vgl. Pkt. 5.2.2.1). Das von den StRPÄ festgestellte zusätzliche Mehrergebnis belief sich auf 182 DM je Fall (Pkt. 5.4.1.1). Insgesamt betrug das in den Steuererklärungen latent vorhandene durchschnittliche Mehrergebnis somit 463 DM je Fall.

Schaubild 28 verdeutlicht, welcher Anteil dieses Mehrergebnisses von den Veranlagungsstellen realisiert wurde.

Schaubild 28



Demnach wurden lediglich 60,7 % der in der Steuererklärung latent vorhandenen Mehrergebnisse von den Veranlagungsstellen abgeschöpft. 39,3 % der in den untersuchten Fällen vorhandenen Mehrergebnisse wurden somit von den StRPÄ offengelegt. Da die Untersuchung durch die StRPÄ überwiegend ohne Heranziehung der von den Steuerpflichtigen eingereichten Belege erfolgen musste, handelt es sich bei den von den StRPÄ zusätzlich festgestellten finanziellen Ergebnissen um Mindestergebnisse nach Aktenlage (s. Pkt. 5.4.1.1).

5.6.3 Realisierungsquoten bei ausgewählten Perspektiven

5.6.3.1 In den nachfolgenden Schaubildern 29 und 30 werden die Realisierungsquoten für die Perspektiven Fallgruppen und Kalenderjahr dargestellt.

Schaubild 29

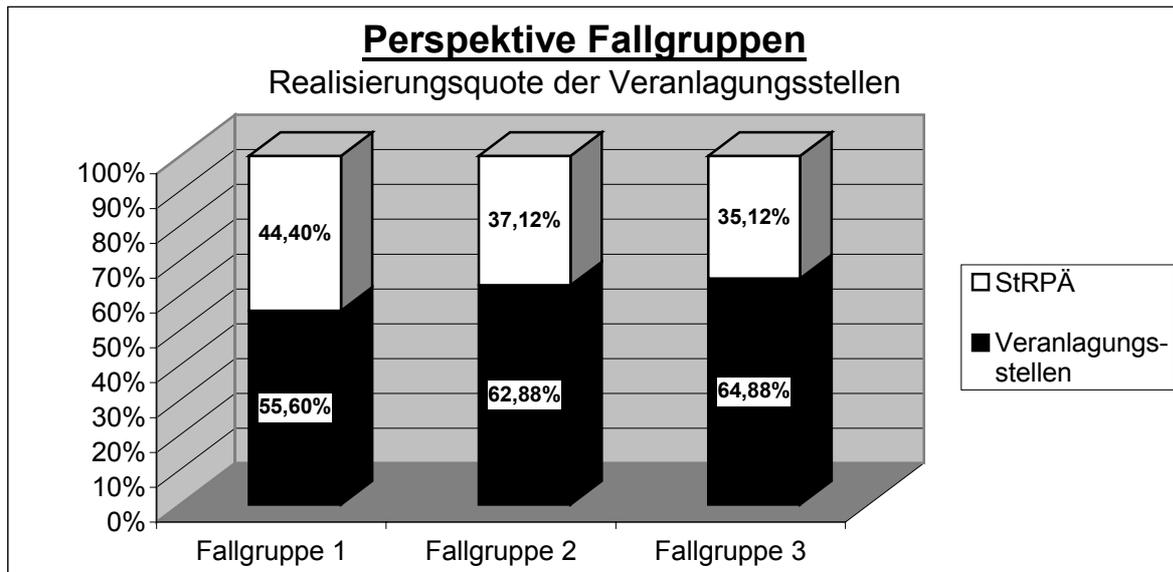
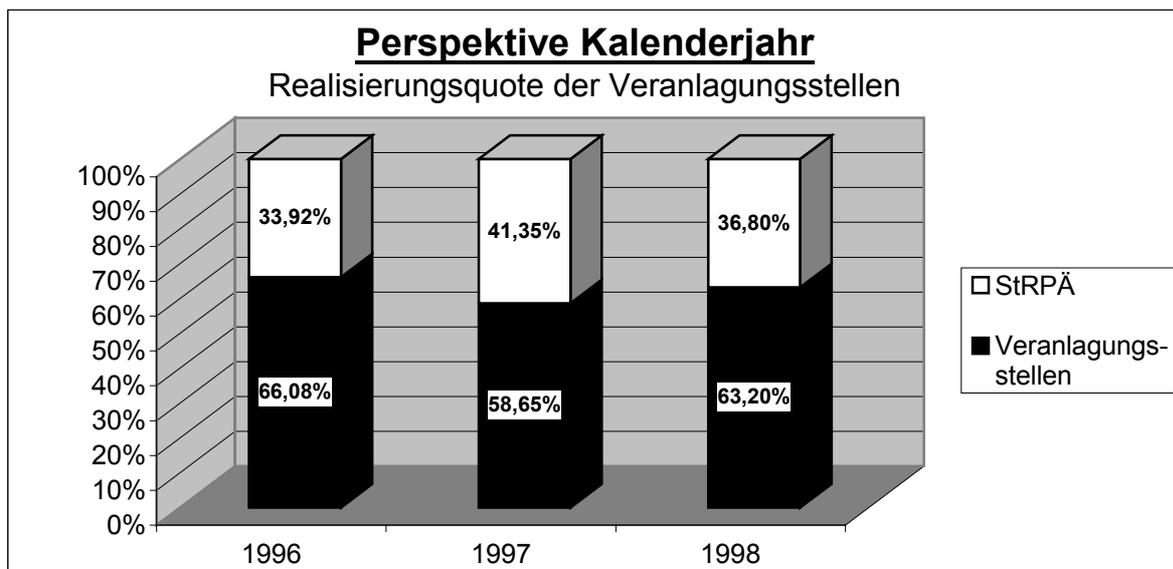


Schaubild 30



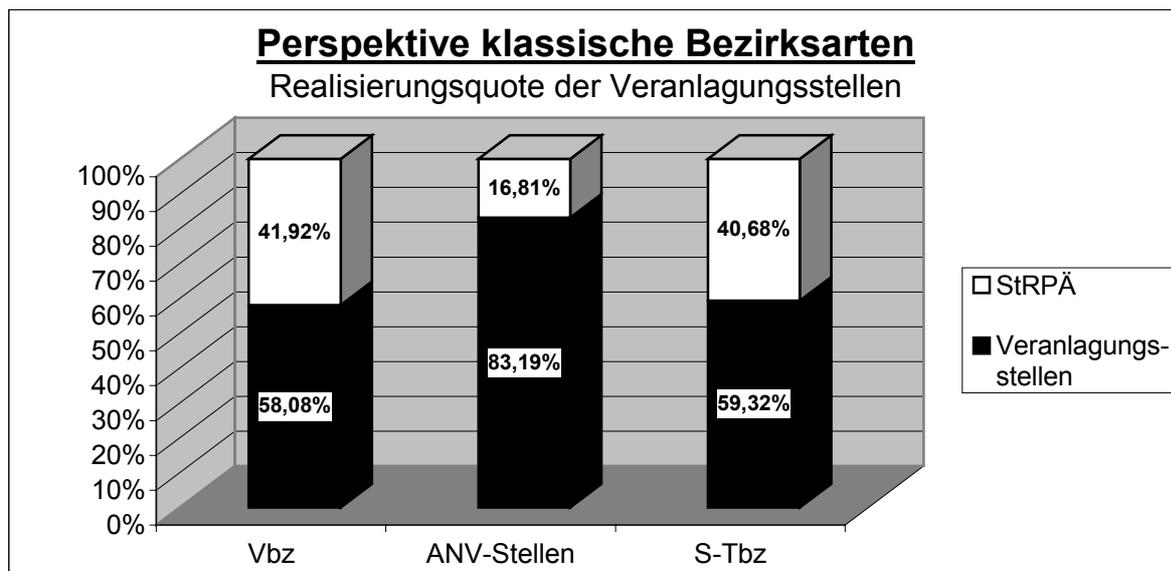
Wurden in Fällen der FG 1 nur 55,6 % der Mehrergebnisse von den Veranlagungsstellen realisiert, so steigt diese Quote auf 62,88 % bei der FG 2 und bis auf 64,88 % bei der FG 3. Das Ergebnis der FG 1 ist nach Einschätzung des RH darauf zurückzuführen,

dass hier - trotz der von den Veranlagungsstellen erzielten hohen Mehrergebnisse - im Hinblick auf noch durchzuführende Betriebsprüfungen nicht entsprechend der Bedeutung der Fälle ermittelt wurde. Die geringen prozentualen Unterschiede zwischen den Quoten der FG 2 und 3 korrespondieren mit den für diese Fälle gleichen Bearbeitungsgrundsätzen der DA-NeuOrg (vgl. Pkt. 3.7).

Bezogen auf die Kalenderjahre 1996 bis 1998 war entsprechend dem Rückgang der finanziellen Ergebnisse der Veranlagungsstellen (Pkt. 5.2.3) auch eine Abnahme der Realisierungsquote von 66,08 % auf 63,2 % zu verzeichnen. Wegen der zeitlichen Entwicklung bei den Vbz und ANV-Stellen wird auf den folgenden Pkt. 5.6.3.2 verwiesen.

5.6.3.2 Eine vergleichende Betrachtung der klassischen Bezirksarten (Schaubild 31) sowie die zeitliche Entwicklung bei den Vbz und ANV-Stellen über die Kalenderjahre 1996 bis 1998 (Schaubild 32) ergibt folgendes Bild:

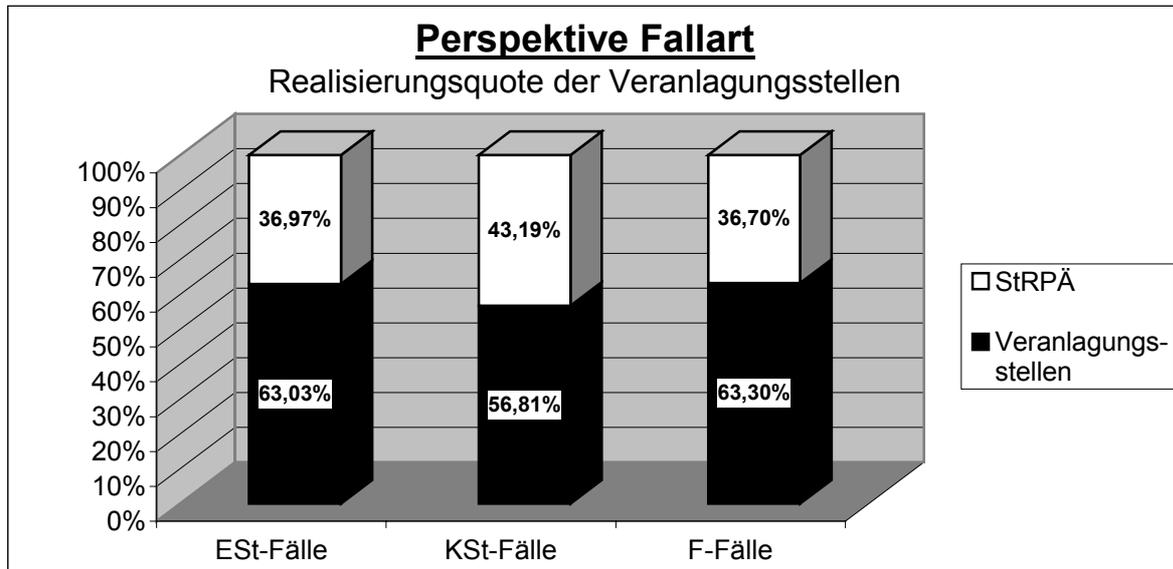
Schaubild 31



Bei den klassischen Bezirksarten fällt auf, dass die Quote der ANV-Stellen mit 83,19 % weit über den entsprechenden Werten der Sonderteilbezirke (59,32 %) und Vbz (58,08 %) liegt.

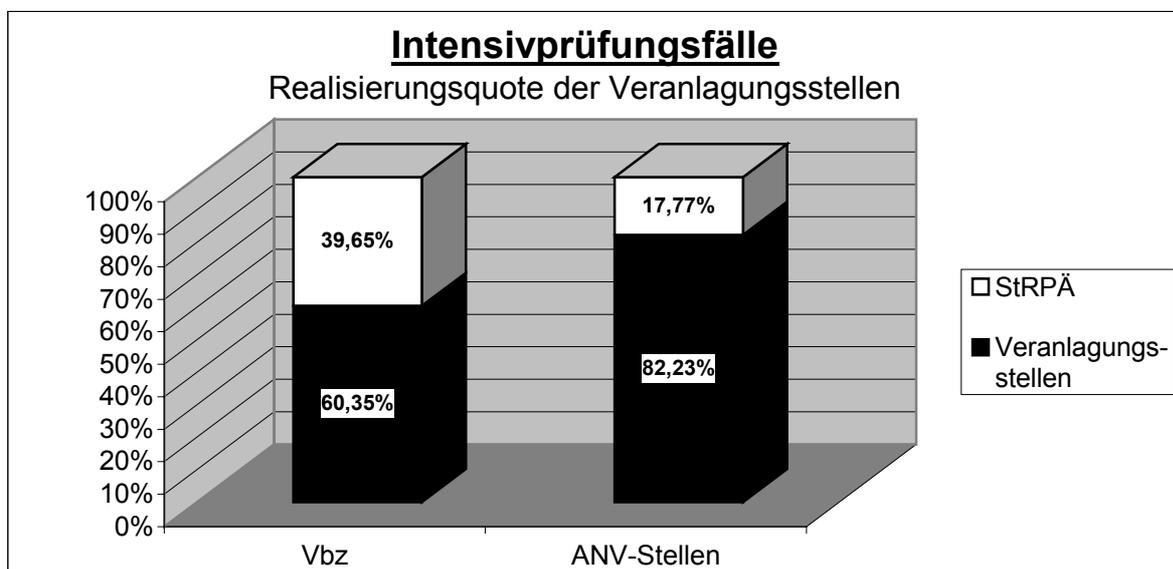
5.6.3.3 Die folgenden Schaubilder stellen die Realisierungsquoten bei den verschiedenen Fallarten (Schaubild 33) sowie bei den intensiv zu prüfenden ESt-Fällen (Schaubild 34) der Vbz und ANV-Stellen dar.

Schaubild 33



Bei den ESt- und F-Fällen lag die Quote mit rd. 63 % deutlich über dem für die KSt-Fälle ausgewiesenen Wert. Bezüglich der ESt-Fälle ist jedoch zu beachten, dass die Quote insoweit wesentlich durch die Fallbearbeitung der ANV-Stellen - Realisierungsquote von rd. 83 % - beeinflusst wurde.

Schaubild 34



5.7 Würdigung

Sowohl unter dem Gesichtspunkt der Steuergerechtigkeit wie auch unter fiskalischen Aspekten ist es unbefriedigend, dass die Veranlagungsstellen rd. 40 Prozent eines bei genauer und gründlicher Bearbeitung zusätzlich erzielbaren Steuerpotenzials (Tendenz steigend) nicht festsetzen und erheben. Dies erst recht deshalb, weil Fehler bei der Belegprüfung hierin noch nicht berücksichtigt sind (geprüft werden kann im Nachhinein stets nur nach Aktenlage). Der RH hält die möglichst richtige, dem Gesetz entsprechende Steuerfestsetzung für das mit Abstand wichtigste Qualitätsmerkmal für die Arbeit der Veranlagungsstellen. Zwar wäre es eindeutig unrealistisch, eine Quote des auf der Basis der Erklärung nicht erhobenen Potenzials von annähernd null Prozent erreichen zu wollen; die vom RH festgestellte Quote ist aber ebenso eindeutig zu hoch.

Unter dem Aspekt der Steuergerechtigkeit könnte eine mögliche Zielgröße sein, die Gesamtquote an die Quote anzunähern, die der RH bei den ANV-Stellen festgestellt hat (ca. 15 Prozent nicht ausgeschöpft).

Die Ursachen für die im Ergebnis unbefriedigende Bearbeitung der Steuerfälle sind vielschichtig. Nach Einschätzung des RH auf der Basis dieser Prüfung und langjähriger Prüfungserfahrung gehören dazu vor allem:

- Die Komplexität, die mangelnde Systematik und die hohe Änderungsfrequenz im Steuerrecht.
- Eine viel zu einseitige Fixierung auf die Bewältigung der Arbeitsmenge zu Lasten der Arbeitsqualität (sog. Statistik-Druck durch Ämtervergleich). Hierzu das Zitat eines erfahrenen Praktikers: „Eine faktische Steuerung geschieht dadurch, dass die Finanzämter anstreben, in diesem Ämtervergleich zumindest eine mittlere Stellung einzunehmen. Hinkt ein Finanzamt im Ämterüberblick hinterher, so wird auf verschiedene Weise versucht, in der Rangfolge wieder nachzurücken: Zum einen können kurzfristig verschiedene Routinetätigkeiten aufgeschoben werden. Darüber hinaus versucht das Amt, die Steuerfestsetzungstätigkeit pro Fall einzuschränken; es wird vermehrt abgeschrieben, d. h. der Bearbeiter erspart sich Rückfragen oder das Erarbeiten schwierigerer Rechtsprobleme, in dem er die Steuererklärung so akzeptiert, wie sie ihm vorgelegt wird. Diese Art der Bearbeitung führt innerhalb des Ämtervergleichs zum Erfolg. Dieser Erfolg ist jedoch dadurch erkaufte, dass in Höhe der übersehenen Beträge ein Steuerausfall zu verzeichnen ist“⁷. Auch nach Erkenntnis-

⁷ Dr. Parodi-Neef, Sachgebietsleiterin und Projektleiterin KLR im FA Lörrach; VOP 6/2001, S. 25 ff.

sen des RH ist das sog. Abschreiben der Erklärungen zu einem verbreiteten Modus geworden, die Arbeitsmenge schnell zu bewältigen.

- Tendenz zur Personalverknappung in den Veranlagungsstellen in den letzten 3 bis 5 Jahren bei steigender Arbeitsbelastung.
- Immer noch vorhandene Defizite bei der Ausstattung mit DV im Hard- und Software-Bereich.
- Sonstige Gründe, zu denen der RH keine Erhebungen durchgeführt hat, die aber gleichwohl in Überlegungen zur Qualitätsverbesserung einzubeziehen sind. Dazu gehören:
 - Qualitätsverluste/Übergangsprobleme bei Beamtinnen und Beamten, die aus dem Erziehungsurlaub zurückkehren,
 - Motivationsdefizite bei Teilen des Personals insbesondere wegen vielfach schlechter gewordener Beförderungsmöglichkeiten,
 - mögliche Defizite bei der Umsetzung von Rechtsänderungen.

6 Fälle ohne Berichtigungspotenzial; Bearbeitungsgrundsätze

Bei der Darstellung des Berichtigungspotenzials (Pkt. 5) wurde der erforderliche Korrekturbedarf der Steuererklärungen umfassend aufgezeigt. Neben einem insgesamt erheblichen Berichtigungspotenzial wurde dabei deutlich, dass in einer Vielzahl von Fällen den Angaben der Steuerbürger gefolgt werden konnte und somit keine Korrekturen erforderlich waren. Diese Fälle werden nachfolgend dargestellt. Im Anschluss daran werden erste Überlegungen zu einer effizienteren Fallbearbeitung angestellt.

6.1 Fälle ohne Berichtigungspotenzial

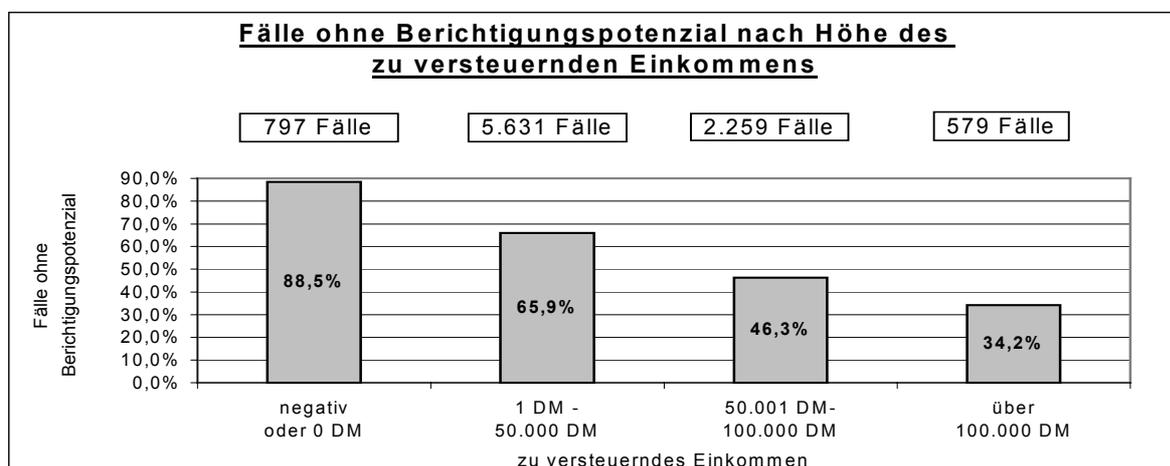
In 13.246 (59,2 %) aller in die Erhebungen einbezogenen 22.372 Fälle sind weder die Veranlagungsstellen von den Steuererklärungen abgewichen noch haben die StRPÄ Prüfungsmittelungen gefertigt.

Da es sich bei den Fällen ohne Berichtigungspotenzial überwiegend um die bereits mehrfach erwähnten Massenfälle, d. h. ESt-Fälle der FG 2 (einschließlich Arbeitnehmerveranlagungen) handelt, wurden diese beispielhaft für den Bereich der Vbz und der ANV-Stellen näher untersucht. Ziel war es insoweit, erste Anhaltspunkte für eine verbesserte Beurteilung der Prüfungswürdigkeit der Steuerfälle zu finden.

6.1.1 Höhe des zVE

In 9.266 (57,8 %) der von den Vbz und ANV-Stellen veranlagten 16.022 ESt-Fälle der FG 2 war nach den Feststellungen des RH kein Berichtigungspotenzial vorhanden. Untersucht man diese Fälle nach dem Größenmerkmal zVE, so ergibt sich folgendes Bild:

Schaubild 36

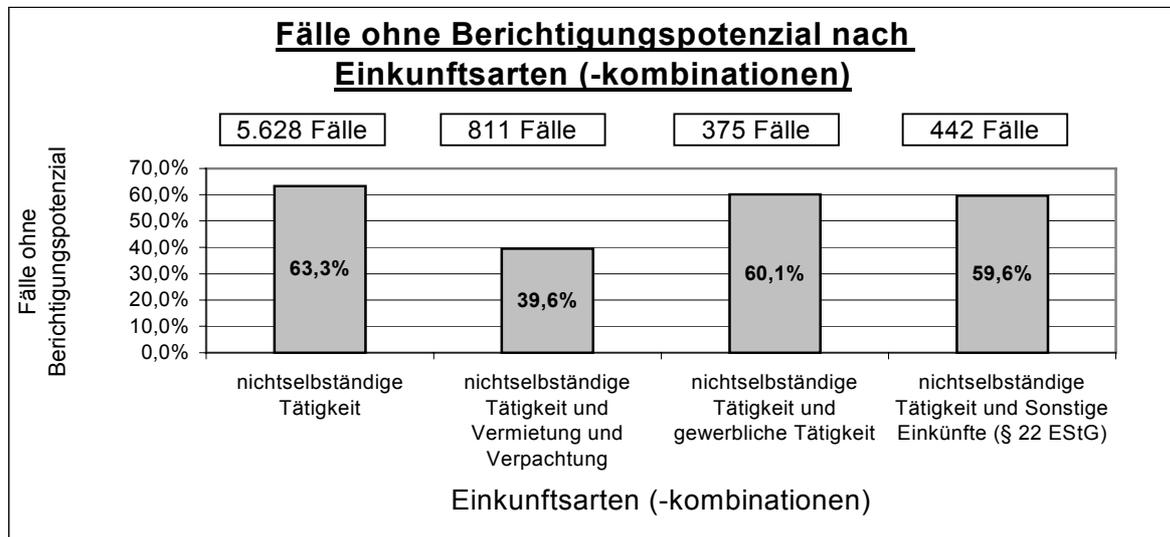


Bezogen auf alle Fälle der jeweiligen Kategorie nimmt die Quote derjenigen ohne Berichtigungspotenzial mit zunehmendem zVE von 88,5 % auf 34,2 % ab. Mit 5 631 und 2 259 ergeben sich die absolut meisten Fälle ohne Berichtigungspotenzial bei zVE zwischen 1 DM und 50.000 DM bzw. zwischen 50.001 DM und 100.000 DM.

6.1.2 Einkunftsarten (-kombinationen)

Eine Auswertung nach den in Fällen der FG 2 am häufigsten vorgefundenen Einkunftsarten (-kombinationen) führt zu folgendem Ergebnis:

Schaubild 37



In 63,3 % aller Fälle mit ausschließlich Einkünften aus nichtselbständiger Tätigkeit ist keine Korrektur der Steuererklärung erforderlich. Sind neben Einkünften aus nichtselbständiger Tätigkeit noch Einkünfte aus gewerblicher Tätigkeit oder sonstige Einkünfte (§ 22 EStG) vorhanden, so liegt die Quote der Fälle ohne Berichtigungspotenzial bei rd. 60 %. Auffallend - aber auf Grund der Ergebnisse unter Pkt. 5 nicht überraschend - ist, dass bei Einkünften aus Vermietung und Verpachtung prozentual in den wenigsten Fällen keine Korrekturen erforderlich sind.

6.2 Bearbeitungsgrundsätze

6.2.1 Ausgangslage

Die Bearbeitungsgrundsätze der DA-NeuOrg sehen vor, dass bei der (überschlägigen) Prüfung der Steuerfälle den Angaben der Steuerpflichtigen gefolgt werden soll, soweit sie schlüssig und glaubhaft sind. Bestimmte Sachverhalte oder - „zur Vermeidung von Missbräuchen durch die Steuerpflichtigen“ - auch bestimmte Steuerfälle sind intensiv zu prüfen. Die Fallgruppeneinteilung (Pkt. 3.6.1 und 3.7) in Verbindung mit diesen Bearbeitungsgrundsätzen sind derzeit die einzigen Kriterien, die den Prüfungsaufwand für die Steuerfälle definieren. Eine über die maschinelle Auswahl der IPF hinausgehende Fallauswahl, bei der nach weiteren Kriterien gezielt prüfungswürdige Fälle ermittelt werden, findet bislang nicht statt.

6.2.2 Beurteilung

Wie die Zahl der Fälle ohne Berichtigungspotenzial zeigt, werden derzeit eine Vielzahl von Steuerfällen - wenn auch nur überschlägig - überprüft, obgleich weder Korrekturen zu Gunsten noch zu Ungunsten der Steuerbürger vorzunehmen sind. Legt man nur die durchschnittlichen Bearbeitungszeiten der Veranlagungsstellen für Fälle ohne Ermittlungen zu Grunde (Pkt. 3.7), so werden landesweit beachtliche Ressourcen für die Bearbeitung dieser Fälle verwendet.

Nach Auffassung des RH muss es das Ziel sein, prüfungswürdige Fälle, d. h. Fälle mit Berichtigungspotenzial, zu selektieren und die Personalressourcen vordringlich zur Bearbeitung dieser Fälle einzusetzen. Die unter Pkt. 7 dargestellte Effizienz der Veranlagungsstellen ließe sich hierdurch noch erheblich verbessern.

6.2.3 Maschinelle Unterstützung

Die derzeitige DV-Ausstattung der Steuerverwaltung bietet keine ausreichenden Möglichkeiten für maschinelle Plausibilitätsprüfungen und damit für die gezielte Fallauswahl nach vordefinierten Kriterien, die das Risikopotenzial eines Steuerfalls aufzeigen.

Eine solche Fallauswahl setzt voraus, dass die Daten der Steuererklärungen bereits in elektronischer Form vorliegen. Da eine zentrale Datenvorweigerung durch die Finanzämter nach Auffassung des RH deutliche Nachteile gegenüber dem Projekt „ELSTER“, d. h. der elektronischen Steuererklärung, hat, kommt diesem ganz entscheidende Bedeutung zu. Die Erhöhung der Akzeptanz und damit die Ausweitung dieses Verfah-

rens hängen jedoch wesentlich davon ab, dass sowohl die elektronische Signatur als auch die elektronische Lohnsteuerkarte eingeführt werden, damit die Abgabe einer verkürzten Steuererklärung entbehrlich wird. Daneben dürfte die elektronische Bescheidbekanntgabe insbesondere für die steuerberatenden Berufe einen erheblichen Anreiz für eine Teilnahme am ELSTER-Verfahren darstellen.

Zusätzlich zur Übermittlung der Daten in elektronischer Form ist für die Einführung von maschinellen Plausibilitätsprüfungen eine weitaus größere Datentiefe erforderlich. Bisher werden auch bei elektronischen Steuererklärungen ganz überwiegend nur die unmittelbar zur Steuerberechnung notwendigen Daten im DV-System abgelegt. So sind Besteuerungsgrundlagen derzeit noch häufig aus verschiedenen Angaben in der Steuererklärung personell zu berechnen (z. B. Ausbildungsfreibetrag). Außerdem sind im DV-System derzeit vielfach nur die Einkünfte, nicht aber die zu Grunde liegenden Einnahmen und Ausgaben zu erfassen (z. B. bei den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung). Im Ergebnis stehen damit Daten für Plausibilitätsprüfungen nur unzureichend zur Verfügung.

Ein erster Schritt in Richtung einer maschinellen Plausibilitätsprüfung und Fallauswahl setzt daher eine weit über das bisherige Maß hinausgehende Verkennzifferung der in den Steuererklärungen enthaltenen Angaben und somit den Aufbau einer deutlich größeren Datentiefe voraus.

Die Entwicklung dieser Instrumente sollte daher neben einer Ausweitung des ELSTER-Verfahrens bundesweit vorangetrieben werden.

7 Kosten-Nutzen-Analyse

7.1 Untersuchungsgrundsatz und Wirtschaftlichkeit

Die Finanzbehörden haben die Steuern nach Maßgabe der Gesetze gleichmäßig festzusetzen (§ 85 AO) und dabei grundsätzlich alle für den Einzelfall bedeutsamen Umstände - sowohl zu Gunsten als auch zu Ungunsten - der Steuerbürger zu berücksichtigen (Untersuchungsgrundsatz; § 88 AO).

Wie bei jeder Erfüllung staatlicher Aufgaben sind dabei jedoch der in § 7 LHO verankerte Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Für die Veranlagungsstellen der Finanzämter bedeutet dies, dass das Ergebnis einer möglichst gleichmäßigen und korrekten Besteuerung nicht um jeden Preis herbeizuführen ist. Vielmehr muss stets auch auf das Verhältnis zwischen dem voraussichtlichen Arbeitsaufwand und dem steuerlichen Erfolg abgestellt werden.

Der RH ist deshalb der Frage nachgegangen, wie rentierlich die Veranlagungsstellen ihre Aufgaben erfüllen. In den nachfolgenden Betrachtungen soll die Rentierlichkeit aus der Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen abgeleitet werden, wobei der Nutzen der Veranlagungsstellen für diese Untersuchung auf die finanziellen Mehrergebnisse reduziert wird. Hierbei wird zunächst die Gesamtsituation aufgezeigt; in einem weiteren Schritt wird diese Betrachtung dann auf die einzelnen Bezirksarten erweitert.

7.2 Gesamtbetrachtung

7.2.1 Kosten

7.2.1.1 Personalkosten

Die Ansätze für den Personalbestand und die Aufteilung der Sachbearbeiter und Mitarbeiter auf die verschiedenen Besoldungsgruppen und Veranlagungsbereiche beruhen auf den Geschäftsverteilungsplänen zum Stichtag 01.01.2001. Darauf aufbauend wurden die Personalkosten unter Anwendung der Richtsätze der Landesverwaltung pauschal ermittelt (vgl. Anlage 4). Angestellte wurden dabei wie vergleichbare Beamte berücksichtigt.

Bezüglich der Kosten für die fachliche Leitung der einzelnen Bereiche konnten keine exakten Zahlen ermittelt werden, da die überwiegende Zahl der Sachgebietsleiter (SGL)

neben einer unterschiedlichen Anzahl von Veranlagungsbezirken auch andere Tätigkeitsbereiche betreuen. Der RH hat diese Kosten daher geschätzt. Dabei wurde auf Basis der Geschäftsverteilungspläne ausgesuchter Finanzämter für ein nur Veranlagungsbezirke umfassendes Sachgebiet eine durchschnittliche Personalbesetzung von 11,5 AK angenommen und eine Besoldung des SGL nach Besoldungsgruppe A13 g.D. zu Grunde gelegt.

Die folgende Übersicht 89 zeigt die Ermittlung der Personalkosten und deren Verteilung auf die einzelnen Besoldungsgruppen.

Übersicht 89

Personalkosten der Veranlagungsstellen pro Jahr (einschließlich SGL)							
1	2	3	4	5	6	7	8
BesGr.	Bedienstete (AK)	Dienstbezüge* - in DM -	Versorg.-Zuschlag** - in DM - 31% v. Sp. 3	Beihilfen** - in DM -	Personal-NK** - in DM - 8,7% v. Sp. 3	Pers.-Kosten je AK - in DM - Sp. 3 bis 6	Pers.-Kosten insgesamt - in DM - Sp. 2 x Sp. 7
A 13 gD	422,66	98.900	30.659	4.150	8.604	142.313	60.150.013
A 12	156,38	87.500	27.125	4.150	7.613	126.388	19.764.555
A 11	527,93	77.800	24.118	4.150	6.769	112.837	59.570.037
A 10	430,10	67.400	20.894	4.150	5.864	98.308	42.282.271
A 9 gD	632,34	56.600	17.546	4.150	4.924	83.220	52.623.335
A 9 mD	756,40	65.400	20.274	4.150	5.690	95.514	72.246.790
A 8	655,19	59.200	18.352	4.150	5.150	86.852	56.904.562
A 7	748,51	52.700	16.337	4.150	4.585	77.772	58.213.120
A 6	953,81	43.200	13.392	4.150	3.758	64.500	61.520.745
Summe	5283,32						483.275.428

* Nach Richtsätzen zur Veranschlagung der Dienstbezüge im Haushaltsplan

** Nach VwV - Kostenfestlegung

7.2.1.2 Sachkosten

Die Sachkosten wurden nach der VwV - Kostenfestlegung aus den Personalzahlen abgeleitet (Übersicht 90).

Übersicht 90

Sachkosten der Veranlagungsstellen pro Jahr			
Kostenart	Pauschale gemäß VwV	AK	Sachkosten insgesamt
Raumkosten	4.500 DM	x 5283,32	23.774.940 DM
Ausstattung	3.310 DM		17.487.789 DM
sächlicher Verwaltungsaufwand	3.400 DM		17.963.288 DM
Summe			59.226.017 DM

7.2.1.3 Gesamtkosten

Entsprechend den obigen Berechnungen ergeben sich somit folgende Gesamtkosten für die Veranlagungsstellen:

Personalkosten:	483 275 428 DM
Sachkosten:	<u>59 226 017 DM</u>
Gesamtkosten:	<u>542 501 445 DM</u>

7.2.2 Nutzen

Neben der nicht bezifferbaren Präventivwirkung und den weiteren Verwaltungs- und Überwachungsaufgaben im Bereich des Steuerfestsetzungsverfahrens wird die Aufgabe der Veranlagungsstellen häufig in der Aufdeckung von Fehlern in den Steuererklärungen gesehen.

Da dies der wohl bedeutendste nach objektiven Kriterien messbare Bereich ist, soll die Definition des Nutzens der Veranlagungsstellen für diese Untersuchung auf die Ausschöpfung des Berichtigungspotenzials - also die Erzielung von Mehrergebnissen - reduziert werden, wenngleich die originäre Aufgabe der Veranlagungsstellen nicht die Erzielung von Mehrergebnissen, sondern die Herbeiführung einer rechtsfehlerfreien Steuerfestsetzung ist.

Die Ermittlung des landesweiten Gesamtmehrergebnisses erfolgt im Wege einer Hochrechnung der repräsentativen durchschnittlichen Mehrergebnisse je Fall (Pkt. 5.2.1) auf die Gesamtzahl aller Steuerfälle (Übersicht 91):

Übersicht 91

Fallzahlen*	durchschnittliches Mehrergebnis je Fall	landesweites Gesamtmehrergebnis
GKB E 2.133.712		
GKB K 114.670		
GKB F 190.875		
ANV-Fälle 1.460.694		
Gesamtzahl aller Steuerfälle: 3.899.951	281 DM	1.095.886.231 DM

* Stichtag 01.01.2001

Die Veranlagungsstellen der Finanzämter erwirtschaften durch die Berichtigung von Erklärungsfehlern somit hochgerechnet rd. 1.095,9 Mio. DM jährlich.

7.2.3 Gegenüberstellung der Gesamtkosten und des Gesamtmehrergebnisses

Bei einer Gegenüberstellung der Kosten von rd. 542,5 Mio. DM und des Mehreergebnisses von rd. 1.095,9 Mio. DM lässt sich zunächst feststellen, dass die Veranlagungsstellen dem Fiskus insgesamt (Bund, Länder, Gemeinden) deutlich mehr Geld erwirtschaften als sie kosten.

Jede einzelne Arbeitskraft (einschließlich der Sachgebietsleiter) erbringt der Öffentlichen Hand damit im Durchschnitt rd. 207.000 DM; dies entspricht mehr als dem Doppelten der durchschnittlichen Personal- und Sachkosten von knapp 103.000 DM.

7.3 Perspektive Bezirksarten

Da sich die Steuerfälle hinsichtlich des Mehreergebnisses bei den einzelnen Bezirksarten naturgemäß deutlich unterscheiden, wurde in einem weiteren Schritt bei der Ermittlung der Kosten bzw. des Nutzens eine Differenzierung hinsichtlich der jeweiligen Bezirksart vorgenommen. Hierbei wird die Darstellung beschränkt auf:

- Veranlagungsbezirke für natürliche Personen (Vbz)
- Sonderteilbezirke für Personengesellschaften und Körperschaften (S-Tbz)
- ANV-Stellen

Die jeweiligen Misch- und Sonderformen finden sich anteilig in diesen Gruppen wieder.

7.3.1 Verteilung der Kosten auf die einzelnen Bezirksarten

Die folgenden Übersichten zeigen die Verteilung der unter Pkt. 7.2.1 ermittelten Gesamtkosten auf die einzelnen Bezirksarten auf Basis des von den OFDen mitgeteilten Aufteilungsschlüssels (vgl. Anlage 5).

7.3.1.1 Personalkosten

Übersicht 92

Bezirksart	AK	Personalkosten einschl. NK - in DM -
Vbz.	3.687,11	329.417.571
Kö-Bezirk	521,98	52.567.728
PersG-Bezirk	329,26	33.755.658
S-Tbz	851,24	86.323.386
ANV-Stellen	744,97	67.534.471
Summe	5283,32	483.275.428

7.3.1.2 Sachkosten

Übersicht 93

Bezirksart	AK	Zuschläge für ...			Summe der Sachkosten je AK - in DM - (Sp. 3-5)	Gesamtsummen Sachkosten - in DM - (Sp. 2 x 6)
		Raumkosten - in DM -	Ausstattung - in DM -	sächl. Verwaltungsaufwand - in DM -		
1	2	3	4	5	6	7
Vbz.	3687,11	4500	3310	3400	11210	41.332.503
S-Tbz	851,24					9.542.400
ANV-Stellen	744,97					8.351.114
Summe	5283,32					59.226.017

7.3.1.3 Gesamtkosten

Übersicht 94

Bezirksart	Personalkosten - in DM -	Sachkosten - in DM -	Gesamtkosten - in DM -
Vbz	329.417.571	41.332.503	370.750.074
S-Tbz	86.323.386	9.542.400	95.865.786
ANV-Stellen	67.534.471	8.351.114	75.885.585
Summe	483.275.428	59.226.017	542.501.445

7.3.2 Nutzen

Das unter Pkt. 5.2.1 vom RH ermittelte Mehrergebnis der Veranlagungsstellen in den untersuchten Fällen von 6.277.298 DM wurde auf die einzelnen Bezirksarten aufgegliedert. Nach dem sich hieraus ergebenden Verteilungsschlüssel wurde dann das hochgerechnete landesweite Gesamtmehrergebnis bezirksartbezogen aufgeteilt (Übersicht 95).

Übersicht 95

Bez.-Art	landesweites Gesamtmehrergebnis - in DM -	Anteile am Gesamtmehrergebnis (in %)	Anteile am landesweiten Gesamtmehrergebnis - in DM -
Vbz	1.095.886.231	72,32%	792.544.922
S-Tbz.		14,07%	154.191.193
ANV-Stellen		13,61%	149.150.116

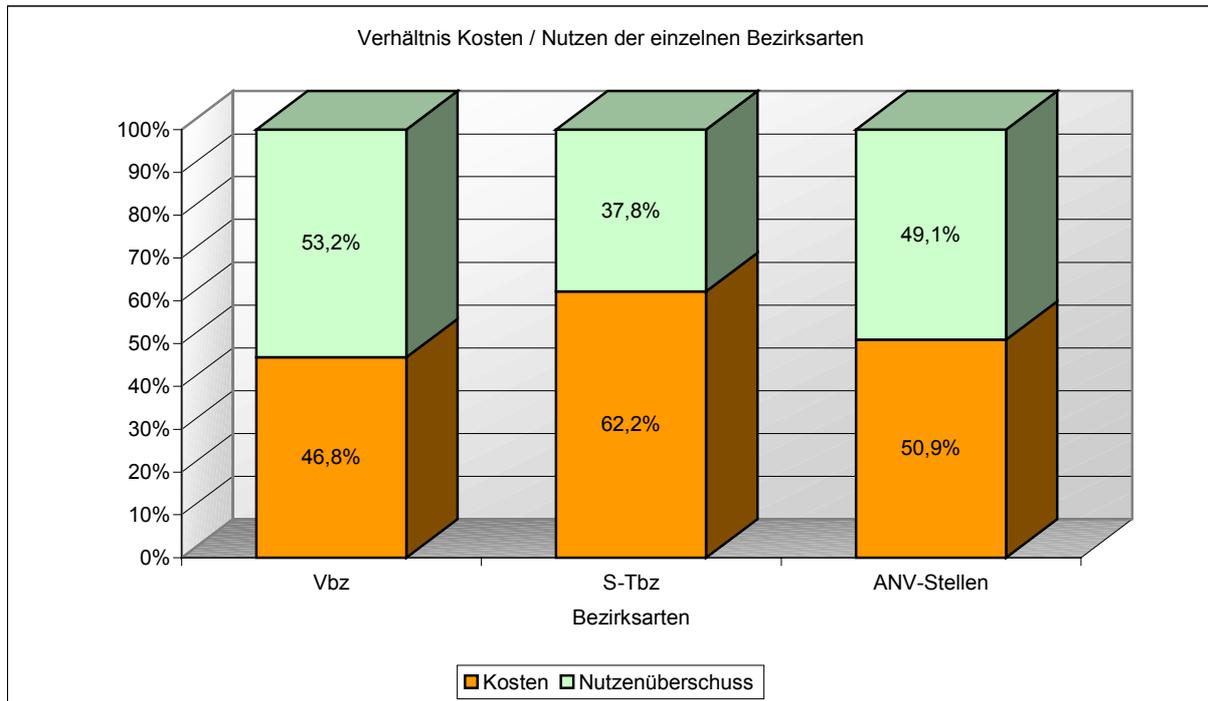
Der betragsmäßig höchste Anteil am landesweiten Gesamtmehrergebnis ergibt sich korrespondierend zum höchsten Personalkostenanteil bei den Vbz.

7.3.3 Bezirksartenbezogene Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen

Die Effizienz der Veranlagungsstellen soll zunächst nur aus der bloßen Gegenüberstellung der jeweiligen Gesamtkosten und der landesweiten Gesamtmehrergebnisse der einzelnen Bezirksarten abgeleitet werden.

Das folgende Schaubild zeigt den jeweiligen Kostenanteil und den Nutzenüberschuss in Bezug auf die jeweils erzielten Gesamtmehrergebnisse. Hierdurch wird ersichtlich, in welchem Umfang der aus der Tätigkeit der Veranlagungsstellen resultierende finanzielle Vorteil durch eigene Kosten wieder aufgezehrt wird.

Schaubild 38



Aus dem Schaubild ergibt sich, dass jede einzelne Bezirksart für sich betrachtet rentabel arbeitet.

Die folgende Übersicht 96 zeigt zur Verdeutlichung, wie viel Ertrag einem Kosteneinsatz von 1,00 DM gegenübersteht:

Übersicht 96

Bezirksart	Kosteneinsatz	Mehrergebnis
Vbz	1,00 DM	2,14 DM
S-Tbz		1,61 DM
ANV-Stellen		1,97 DM

Am effizientesten im Sinne dieser Betrachtung arbeiten derzeit die Vbz.

Die vergleichsweise geringe Effizienz der S-Tbz dürfte unter anderem auf die nicht unerheblichen unproduktiven Zeiten im Bereich der Vereinsbesteuerung (Körperschaftsteuerbezirke) sowie auf den verhältnismäßig hohen Anteil der übrigen Tätigkeiten zurückzuführen sein (s. Pkt. 3.2.1). Mit ursächlich für diese Situation auf den S-Tbz dürfte auch der hohe Anteil an Fällen der FG 1 sein, die nach den einschlägigen Bearbeitungsgrundsätzen nur überschlägig zu prüfen sind. In diesen Fällen bleibt ein größerer Teil des Berichtigungspotenzials der Betriebsprüfung zur Realisierung vorbehalten.

7.3.4 Effizienz im Hinblick auf das Gesamtberichtigungspotenzial

Die vollständige Ausschöpfung des Berichtigungspotenzials stellt ein Idealziel dar, das von der Steuerverwaltung nicht erreichbar sein wird, weil hierfür ein nicht finanzierbarer Personaleinsatz erforderlich wäre. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Kosten ab einem gewissen Punkt überproportional ansteigen, je näher die Finanzverwaltung diesem Idealziel zu kommen sucht.

Bei einer Ausschöpfungsquote von derzeit nur 60,7 % (vgl. Pkt. 5.6.2) und einem bisherigen landesweit hochgerechneten Mehrergebnis von rd. 1.095,9 Mio. DM wäre dieses Idealziel mit rd. 1.803,8 Mio. DM zu beziffern. In Anbetracht des hohen nicht ausgeschöpften Berichtigungspotenzials von somit rd. 708 Mio. DM sieht der RH gleichwohl noch einen erheblichen Spielraum zur Ergebnissteigerung.

Die Verwaltung sollte versuchen, das Berichtigungspotenzial dort aufzudecken, wo dies noch relativ leicht, ohne hohen Zeitaufwand - und damit kostengünstig - möglich ist. Dabei ist nicht nur auf das tatsächliche Kosten-Nutzen-Verhältnis abzustellen, es muss auch das in den einzelnen Bereichen noch nicht ausgeschöpfte Berichtigungspotenzial mit in die Betrachtung einbezogen werden.

So haben sich bei den Ausschöpfungsquoten hinsichtlich des Gesamtberichtigungspotenzials in den einzelnen Bezirksarten deutliche Unterschiede ergeben (Pkt. 5.6).

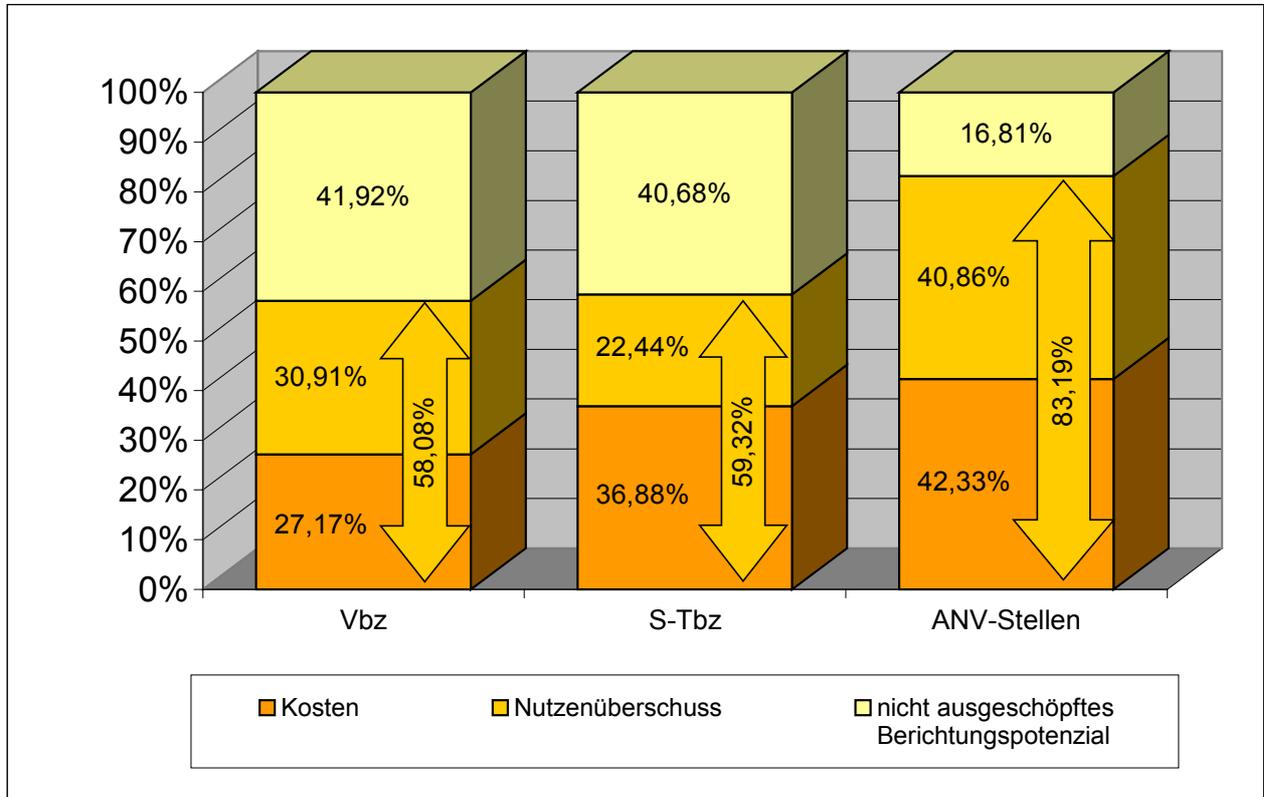
Um einen Vergleich zwischen den Gesamtkosten, den von den Veranlagungsstellen erzielten Mehrergebnissen und dem noch nicht ausgeschöpften Berichtigungspotenzial vornehmen zu können, wird letzteres bezirksartbezogen landesweit hochgerechnet (Übersicht 97).

Übersicht 97

	landesweites Mehrergebnis - in DM -	dies entspricht einer Ausschöpfungsquote von (in %)	Gesamt- berichtigungs- potenzial - in DM -	nicht ausge- schöpftes Ber.- Potenzial - in DM -
Vbz	792.544.922	58,08%	1.364.574.590	572.029.668
S-Tbz	154.191.193	59,32%	259.931.209	105.740.016
ANV-Stellen	149.150.116	83,19%	179.288.515	30.138.399
Gesamt	1.095.886.231		1.803.794.314	707.908.083

Im folgenden Schaubild wird die oben dargestellte Kosten-Mehrergebnis-Betrachtung (Schaubild 38) um das nicht ausgeschöpfte Berichtigungspotenzial ergänzt.

Schaubild 39



Aus dem Schaubild ergibt sich eine sehr unterschiedliche Verteilung:

Im Bereich der **Vbz** ist zwar das günstigste Kosten-Nutzen-Verhältnis zu verzeichnen, andererseits verbleibt dort aber auch das höchste nicht ausgeschöpfte Berichtigungspotenzial.

Bei den **S-Tbz** kommt zu dem vergleichsweise ungünstigsten Kosten-Nutzen-Verhältnis ein fast genau so hohes nicht ausgeschöpftes Berichtigungspotenzial wie bei den Vbz hinzu. Aus Sicht des RH bestätigt dies, dass der Beseitigung der oben genannten Problemfelder in den S-Tbz eine besonders hohe Priorität eingeräumt werden sollte.

Auf den **ANV-Stellen** steht einem günstigen Kosten-Nutzen-Verhältnis das mit Abstand geringste verbleibende Berichtigungspotenzial gegenüber.

Der RH sieht daher im Bereich der Vbz, vor allem aber im Bereich der S-Tbz Handlungsbedarf.

7.4 Effizienz der Bearbeitung der Massenfälle

Mit den Bearbeitungsgrundsätzen der DA-NeuOrg hat die Verwaltung versucht, den Spagat zwischen Legalitätsprinzip und Bewältigung des Massengeschäftes unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten zu meistern. Der RH hat die Effizienz dieser Bearbeitungsgrundsätze exemplarisch für die von den Vbz bearbeiteten ESt-Fälle der Fallgruppen 2 und 3 untersucht; daneben wurde ein Vergleich mit den IPF dieser Fallgruppen angestellt. Als Maßstab für diese Untersuchungen hat der RH das in einer Zeitstunde erwirtschaftete Mehrergebnis zu Grunde gelegt.

7.4.1 Vergleich der Fallgruppen

Übersicht 98

	FG 2	FG 3	Insgesamt
Durchschn. Bearbeitungsdauer je ESt-Fall (ohne IPF) - in Minuten -	48	88,2	53,2
Durchschnittliches Mehrergebnis je ESt-Fall (in DM)	248	377	260
Durchschnittl. Mehrergebnis / Stunde	310	256	293

Das durchschnittliche Mehrergebnis je Stunde liegt in Fällen der FG 2 deutlich über dem der FG 3. Hieraus ergibt sich, dass auch die Zeit, welche in die typischen Massenfälle der FG 2 investiert wird, unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten sinnvoll eingesetzt ist.

Vor dem Hintergrund, dass sowohl die Beanstandungsquote der StRPÄ als auch das durchschnittlich nicht ausgeschöpfte Berichtigungspotenzial in Fällen der FG 3 im Allgemeinen erheblich höher ausfallen als bei der FG 2, sollte auch diesen Fällen keinesfalls eine geringere Bedeutung als bisher beigemessen werden.

7.4.2 Bearbeitung von IPF

Als Mittel der risiko-orientierten Fallauswahl sieht die DA-NeuOrg die intensive Prüfung bestimmter Steuererklärungen der Fallgruppen 2 und 3 vor. Diese IPF führen im Durchschnitt zu bedeutend höheren Mehrergebnissen, verursachen andererseits aber auch eine längere Bearbeitungsdauer. Ob sich diese Mehrarbeitszeit - abgesehen von der schwer messbaren Präventivwirkung - rechnet, ist der folgenden Vergleichsrechnung zu entnehmen.

Übersicht 99

	ohne IPF	IPF
Summe der Bearbeitungsdauern aller untersuchten ESt-Fälle der FG 2 und 3 -in Minuten-	1462444	107867
Gesamtzahl der untersuchten ESt-Fälle der FG 2 und 3	27477	1167
Durchschnittl. Bearbeitungsdauer je ESt-Fall -in Minuten-	53	92
Durchschnittl. Mehrergebnis je ESt-Fall:	260	618
Durchschnittl. Mehrergebnis je Stunde	293	401

Das durchschnittliche Mehrergebnis je Zeitstunde bei der IPF-Bearbeitung übersteigt das Mehrergebnis der Normalfälle um mehr als ein Drittel. Dieses Ergebnis zeigt, dass auch mit der bisher noch einfach strukturierten Auswahl der IPF bereits erhebliche wirtschaftliche Erfolge erzielt werden.

8 DV-Unterstützung

8.1 Vorbemerkung

Wie unter Pkt. 2.2.5 ausgeführt, wurde die DV-Unterstützung der Veranlagungsstellen in den letzten Jahren kontinuierlich verbessert. Als Meilenstein dieser fortschreitenden Verbesserung ist insbesondere die eingeführte Bildschirmsachbearbeitung, also die ganzheitliche - dialogorientierte - Direkteingabe der Daten zu nennen.

Gleichwohl besteht nach Auffassung des RH weiterhin ein nicht unerheblicher Verbesserungs- und Handlungsbedarf, der nachfolgend beispielhaft aufgezeigt wird.

8.2 Feststellung der Einkünfte; Verfahren „FEin“

Sind Einkünfte (einheitlich und) gesondert festzustellen, so ist neben dem Feststellungsbescheid, in dem die Einkünfte der Gesellschaft insgesamt festgestellt werden, auch für jeden Beteiligten eine Mitteilung über dessen anteilige Einkünfte zu fertigen und dem für diesen Beteiligten zuständigen Finanzamt zu übersenden. In der Praxis bedeutet dies, dass gerade im Bereich von Personengesellschaften mit vielen Beteiligten - sog. Publikumsgesellschaften - eine Vielzahl von Mitteilungen zu fertigen und zu versenden ist. Dies zeigt sich auch daran, dass bei den PersG-Bezirken bis zu 8 % der Arbeitszeit für diese Tätigkeit verwendet wird (Pkt. 3.6.7.2).

Die Verwaltung hat seit Jahren Überlegungen angestellt, das Verfahren maschinell zu unterstützen; der RH hat bereits in der Denkschrift 1999 Nr. 19 auf die überlange Entwicklungsdauer des Verfahrens FEin hingewiesen und dessen Einführung gefordert.

Gleichwohl war das Verfahren bis zum Abschluss unserer Erhebungen noch immer nicht eingeführt.

8.3 Reduzierung des Schriftguts

Das Ablegen von Unterlagen nimmt nach den unter Pkt. 3.6 dargestellten Tätigkeitsprofilen zwischen 3,26 % (S-Tbz) und 4,77 % (Vbz) der Arbeitszeit in Anspruch. Nach übereinstimmenden Aussagen der Bediensteten entfällt der weit überwiegende Anteil hiervon auf die Ablage der Steuerbescheidduplikate sowie auf die Ablage der Ausdrucke der Grundinformationsdaten.

8.3.1 Grundinformationsdaten

Die Grundinformationsdaten (Adresse, Bankverbindung usw.) sind im DV-System über eine sog. NG-Abfrage abrufbar. Der bisher bei einer Änderung dieser Daten automatisch gefertigte Ausdruck ist nach Auffassung des RH, aber auch nach Auffassung der Mehrzahl der Bediensteten, damit entbehrlich. Zur Reduzierung des Schriftguts sollte auf den Ausdruck der Grundinformationsdaten künftig verzichtet werden.

8.3.2 Steuerbescheidduplikate

Bisher werden vom Druck- und Versandzentrum für jeden Steuerbescheid Duplikate erstellt, die zur Ablage in den Steuerakten bestimmt sind. Der Verzicht auf den Ausdruck der Steuerbescheidduplikate würde neben der Zeitersparnis bei den Veranlagungsstellen durch den Wegfall der Ablage auch zu nicht unerheblichen Einsparungen beim Druck- und Versandzentrum führen. Ein Verzicht auf den Ausdruck der Steuerbescheidduplikate sollte daher angestrebt werden. Dies setzt nach Auffassung des RH jedoch voraus, dass die Steuerbescheide von den Bediensteten der Veranlagungsstellen am Arbeitsplatz jederzeit als echtes Duplikat aufgerufen und auch ausgedruckt werden können. Ein Dokumenten-Management-System, das diese Funktion bereitstellt, ist daher vordringlich einzuführen.

8.4 Beseitigung von Medienbrüchen

Die Außenprüfungsdienste erstellen ihre Berichte weitestgehend DV-unterstützt, d. h. mit Hilfe spezieller Programme werden die Prüfungsergebnisse dargestellt und zumeist auch die steuerlichen Auswirkungen hieraus berechnet. Die Prüfungsberichte werden anschließend ausgedruckt und den Veranlagungsstellen zugeleitet. Im Rahmen der Auswertung werden diese Daten in die dort vorhandenen DV-Programme manuell eingegeben, um die auf Grund der Prüfung zu ändernden Steuerbescheide erstellen zu können.

Nach Auffassung des RH sollte eine Übernahme der von den Außenprüfungsdiensten geänderten Daten in die entsprechenden Programme der Veranlagungsstellen in elektronischer Form erfolgen. Die Veranlagungsstellen wären hierdurch um die mitunter mühsame und zeitaufwändige Datenerfassungsarbeit entlastet.

8.5 Maschinelle Übernahme gespeicherter Kirchensteuerzahlungen/-erstattungen

In einer Vielzahl von Fällen werden die von den Steuerbürgern erklärten Kirchensteuerzahlungen - verringert um die im selben Jahr erhaltenen Kirchensteuererstattungen - von den Veranlagungsstellen manuell überprüft (Pkt. 3.7.4). Nicht wenige dieser Fälle werden bezüglich der Kirchensteueransätze von den Finanzämtern korrigiert (Pkt. 5.2.5.6).

Bei den Kirchensteuerzahlungen und Kirchensteuererstattungen handelt es sich mit Ausnahme der „Lohn-Kirchensteuern“ um Beträge, die in den Speicherkonten der Fälle abgelegt und somit von den Bearbeitern abgefragt werden können (sog. I-Abfrage). Nach Auffassung des RH sollten diese auf den Speicherkonten gebuchten Kirchensteuerbeträge maschinell ermittelt und den Veranlagungsstellen bei der Fallbearbeitung automatisch zur Verfügung gestellt werden. Die manuellen Überprüfungen der Finanzämter, d. h. Durchsicht der Steuerbescheide der Vorjahre oder I-Abfragen (Pkt. 3.7.4), wären damit entbehrlich; deren Wegfall würde landesweit trotz der durchschnittlich nur geringfügigen Zeitersparnis zu einer nicht unerheblichen Rationalisierung der Fallbearbeitung führen.

8.6 Vereinsbesteuerung

Vereine, die gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Zwecken dienen, sind steuerbefreit. Die Steuerbefreiung ist in einem Turnus von regelmäßig 3 Jahren zu überprüfen. Zu diesem Zweck ist eine Überwachungsliste, die sog. Gemeinnützigkeitsliste zu führen. Durch sie wird die turnusmäßige Aufforderung an die Vereine gesteuert, Erklärungen abzugeben, an Hand derer die Gemeinnützigkeit und mithin die Steuerbefreiung überprüft werden kann.

Für die gesamte Überwachung und die ggf. abschließende Bestätigung der Steuerbefreiung durch den sog. Freistellungsbescheid besteht nach wie vor keine DV-Unterstützung. Bereits in der Denkschrift 1999 Nr. 19 hatte der RH gefordert, „die Automationsunterstützung für diesen Spezialbereich zu forcieren“. Der hohe Personaleinsatz für die Vereinsbesteuerung - rd. 10 % der Arbeitszeit der Kö-Bezirke entfällt auf diesen Bereich (Pkt. 3.6.7.1) - verdeutlicht die Notwendigkeit einer Automationsunterstützung und den insoweit dringenden Handlungsbedarf.

8.7 Prüfberechnungen und Hinweisbearbeitung

Im Gegensatz zu den für die ESt-Veranlagungen eingesetzten Programmen bieten die Programme „Grundinformationsdienst“ und „Umsatzsteuer“ keine Möglichkeit, eingegebene Daten vor deren Verarbeitung mittels sog. Prüfberechnungen zu überprüfen. In der Praxis bedeutet dies, dass programmgesteuerte Hinweise - z. B. auf unplausible, überprüfungswürdige oder schlicht nicht verarbeitbare Daten - nicht im Dialogverfahren am Bildschirm, sondern erst nach dem Rücklauf der ausgedruckten Verarbeitungsergebnisse bearbeitet werden können. Im Ergebnis führen fehlende Prüfberechnungen dazu, dass die Veranlagungsstellen einige Tage nach der aus ihrer Sicht abschließenden Fallbearbeitung nochmals in die Fälle einsteigen müssen, um die Prüfhinweise abzuarbeiten. Dies wurde auch von den Bediensteten als problematisch angesehen. Für die Programme „Grundinformationsdienst“ und „Umsatzsteuer“ sollten daher umgehend Prüfberechnungen entwickelt werden.

8.8 Bildschirme

Die Arbeitsplätze der Veranlagungsstellen sind in der Regel mit 14- oder 15-Zoll-Bildschirmen ausgestattet. Während die übrige Hardware seit der Einführung der Bildschirmsachbearbeitung (1993/1994) bereits erneuert wurde, ist bei den Bildschirmen häufig noch die Erstausrüstung anzutreffen. Insbesondere das Arbeiten mit Programmen mit grafischer Oberfläche (z. B. EVA 2.0) wird hierdurch erschwert. Der RH hält daher eine Anpassung der Bildschirmausstattung an die allgemeine technische Entwicklung für geboten.

8.9 Sonstige Feststellungen

Nachfolgend werden Wünsche, Anregungen und Einzelfallprobleme, die im Rahmen der örtlichen Erhebungen von den Bediensteten an den RH herangetragen wurden, dargestellt. Diese Problemfelder konnten aus Kapazitätsgründen keiner näheren Untersuchung unterzogen werden oder sie waren nicht auf die Mehrzahl der Bediensteten und Finanzämter übertragbar.

8.9.1 Schulung und Fortbildung

Teilweise wurde beklagt, dass die Schulungen für neue DV-Programme nicht umfassend genug seien und sich die Bediensteten damit häufig mit „learning by doing“ am Arbeitsplatz behelfen mussten. Die EDV-Hauptsachbearbeiter und Verfahrensbetreuer, die erster Ansprechpartner bei EDV-Problemen aller Art in den Finanzämtern sind, sa-

hen des öfteren fehlende eigene Fortbildungsmöglichkeiten, insbesondere in Zusammenhang mit der Übertragung von neue Aufgaben (z. B. Betreuung der Notebooks der Prüfungsdienste) als problematisch an.

8.9.2 Drucker

Die Störanfälligkeit von Druckern, insbesondere auf Grund von mangelhaften Druckerpatronen („Refill-Patronen“) wurde dem RH häufig als Ursache für den Einsatz der EDV-Hauptsachbearbeiter und Verfahrensbetreuer geschildert. Diese Aufgaben seien durch die Anschaffung von qualitativ hochwertigeren Produkten vermeidbar.

8.9.3 Programm EVA 2.0

Im Gegensatz zu den Verbis-Programmen, bei denen mittels der F3-Taste nach Abschluss der Dateneingabe alle Eingabewerte zu Kontrollzwecken nochmals angezeigt werden, bietet EVA 2.0 diese Funktion nicht. Das Fehlen dieser Funktion wurde im Rahmen der in den Finanzämtern geführten Interviews des öfteren bemängelt. Des weiteren wurde insbesondere die unübersichtliche Arbeitsoberfläche sowie die inkonsequente Maus-/Tastaturbedienung beklagt. Das Programm sollte bedienungsfreundlicher gestaltet werden.

8.9.4 Dauer der Prüfberechnungen

Zuweilen wurde beklagt, dass Prüfberechnungen am Großrechner (sog. F9-Prüfberechnungen) bis zu 10 Minuten Zeit benötigten, was zu einer aus Sicht der Bediensteten überflüssigen Unterbrechung der Veranlagungstätigkeit führe.

8.9.5 Netzwerkprobleme

Soweit Außenstellen der Finanzämter bestehen, führen häufig Leitungsprobleme zu DV-Ausfallzeiten in beträchtlichem Umfang. So wurden dem RH während der Dauer der örtlichen Erhebungen (2 Monate) beim Finanzamt Stuttgart I, Außenstelle Biberach, für alle Bediensteten zusammengefasst Ausfallzeiten von mehr als 323 Stunden gemeldet. Hier besteht nach Auffassung des RH dringender Handlungsbedarf.

8.9.6 Programmfreigabe

Ein weiteres immer wieder auftretendes Problem für die Beschäftigten ist offensichtlich die verspätete Einführung der neuesten Festsetzungsprogramme (Updates).

8.9.7 Dauersachverhalte

In Zusammenhang mit Dauersachverhalten wurde im Wesentlichen kritisiert, dass die Informationen bei Aktenabgaben und -übernahmen verloren gingen, sofern diese nicht gesondert ausgedruckt oder überspielt würden. Im Übrigen könnten nur wenige Dauersachverhalte erfasst werden. Außerdem wurde die Erfassung als sehr zeitaufwändig und als zu wenig automatisiert angesehen.

8.9.8 Festsetzung von Vorauszahlungen

Die Festsetzung von Vorauszahlungen wurde von den Bediensteten als zu wenig komfortabel, zu kompliziert und unflexibel betrachtet, sodass eine Anpassung der Vorauszahlungen in bestimmten Fällen schneller manuell erledigt würde. Eine nachträgliche Herabsetzung bzw. Anpassung von Vorauszahlungen sei bei bestimmten Fallkonstellationen maschinell nicht möglich.

9 Ergebnisse der Mitarbeiterbefragung

Soweit Anlass bestand, wurden Aussagen der befragten Bediensteten bereits bei den vorstehenden Ausführungen eingearbeitet. Nachfolgend werden der Vollständigkeit halber einige weitere Ergebnisse der Befragung dargestellt. (Zum Umfang der Mitarbeiterbefragung und zur Vorgehensweise s. Pkt. 2.5.1.3).

9.1 DA-NeuOrg

Die DA-NeuOrg, die den Veranlagungsstellen an die Hand gegeben wurde, um eine einheitliche Verfahrensweise bei der Bearbeitung der Steuerfälle zu ermöglichen, wurde von den meisten SGL, Sachbearbeitern und Mitarbeitern grundsätzlich als sinnvolles Hilfsmittel zur Bewältigung der täglichen Arbeit begrüßt oder zumindest als notwendiges Übel angesehen, um den hohen Arbeitsdruck bewältigen zu können. Allerdings räumten viele Bedienstete ein, dass die DA-NeuOrg nicht immer konsequent beachtet werde; sie werde überlagert von persönlichem Wissen, Erfahrung oder den Kenntnissen von der Sachlage der einzelnen Steuerfälle bzw. des bisherigen Erklärungsverhaltens der Steuerbürger. Für nicht wenige Bearbeiter tritt die Fallgruppeneinteilung nach der DA-NeuOrg gegenüber einer individuellen Fallgruppeneinteilung in den Hintergrund, die sich oft an unterschiedlichen Auffassungen zum Begriff der Schlüssigkeit orientiert. Zuweilen wurde vorgeschlagen, die Fallgruppeneinteilung dahingehend zu ändern, dass die als starr angesehene Orientierung an Art und Höhe der Einkünfte zu Gunsten einer anderen Gewichtung aufgegeben wird. So sei eine DV-gestützte Auswahl an Hand von bestimmten Kennzahlen denkbar.

9.2 Zeichnungsrecht

Die Geschäftsordnung für die Finanzämter sowie der sog. Zeichnungsrechtserlass des Finanzministeriums enthalten die Vorschriften des Zeichnungsrechts. Hiernach hat der Sachbearbeiter das abschließende Zeichnungsrecht für alle Fälle seines Arbeitsgebietes, soweit dies nicht dem Sachgebietsleiter oder dem Vorsteher vorbehalten ist. Der Mitarbeiter hat das Zeichnungsrecht für bestimmte ausdrücklich im Zeichnungsrechtserlass benannte Vorgänge. Für die Dauer der Einarbeitungszeit in ein neues Arbeitsgebiet - regelmäßig ein Zeitraum von wenigstens einem halben Jahr, höchstens jedoch von einem Jahr - wird das Zeichnungsrecht eingeschränkt oder ausgeschlossen. Im Übrigen kann der Vorsteher aus wichtigen Gründen das Zeichnungsrecht eines Sachbearbeiters oder Mitarbeiters einschränken oder ausschließen.

Die Regelungen über das Zeichnungsrecht wurden von den Bediensteten grundsätzlich als praktikabel, aber zu starr und unflexibel angesehen. So sei es z. B. nicht zweckmäßig, das Zeichnungsrecht am Brutto-Arbeitslohn des Steuerpflichtigen zu orientieren (Grenze bei 180.000 DM). Die Höhe des Arbeitslohns sei vielfach die einzige Besonderheit in diesen Fällen und somit kein Anlass, eine Zeichnung durch den SGL zu verlangen. Geeigneter wäre hingegen eine Koppelung an damit zusammenhängende Werbungskosten.

Bei schlichten Änderungen wurde die Aufhebung des Zeichnungsvorbehaltes des SGL angeregt. Des weiteren wurde vorgeschlagen, den Zeichnungsvorbehalt bei Änderungen von Betragsgrenzen (steuerliche Auswirkung, Bemessungsgrundlage) abhängig zu machen.

Nach Auffassung der Bediensteten sollte über eine generelle Erweiterung des Zeichnungsrechts für Mitarbeiter nachgedacht werden. Darüber hinaus wurde eine allgemeine Erhöhung der Zeichnungsrechtsgrenzen befürwortet (ggf. verbunden mit Stichprobenkontrollen durch den SGL) und damit eine Erweiterung des Verantwortungsbereichs der Sachbearbeiter und Mitarbeiter angeregt.

9.3 Ausbildung

Die Ausbildung der Steuerbeamten ist durch das Steuerbeamtenausbildungsgesetz und durch die Ausbildungs- und Prüfungsordnung für die Steuerbeamten geregelt.

Demnach dauert die Ausbildung der Beamten des mittleren Dienstes insgesamt 24 Monate. Sie umfasst eine berufspraktische Ausbildung bei einem Finanzamt von 18 Monaten und eine in zwei Abschnitte aufgeteilte fachtheoretische Ausbildung von zusammen 6 Monaten an der Finanzschule.

Die Beamten des gehobenen Dienstes werden in einem 3-jährigen Fachhochschulstudium ausgebildet. Auf die berufspraktische Ausbildung bei einem Finanzamt sowie die fachtheoretischen Studiengänge entfallen jeweils 18 Monate.

Die fachtheoretische Ausbildung wird nicht nur von der Verwaltung und den Bediensteten, sondern auch von Vertretern der freien Wirtschaft als hochqualifiziert und notwendig angesehen. Sie sollte nach Auffassung der Bediensteten auf Grund des Umfangs und der Komplexität des Steuerrechts keinesfalls verkürzt werden.

Nach Auffassung der befragten Bediensteten - insbesondere des gehobenen Dienstes - ist dieser Ausbildungsteil aber in manchen Bereichen zu praxisfern.

Während der berufspraktischen Ausbildung der Anwärter des mittleren und gehobenen Dienstes beim jeweiligen Ausbildungsfinanzamt sollen diese an die Berufspraxis herangeführt werden. Um die Umsetzung der theoretischen Kenntnisse in die Praxis zu erleichtern, werden im Rahmen dieser Ausbildungsblöcke zusätzlich noch dienstbegleitende Lehrveranstaltungen abgehalten. Die praktischen Ausbildungszyklen wurden auf Grund der vielfältigen Aufgabenbereiche innerhalb der Finanzverwaltung als gut, aber insgesamt als zu kurz empfunden. Des weiteren herrschte die Auffassung vor, dass auf Grund der hohen Arbeitsbelastung der Finanzämter oftmals für die praktische Ausbildung der Anwärter nicht genügend Zeit bleibe. Nicht selten hätten die Auszubildenden Massenfälle ohne jeglichen Lernerfolg abzuarbeiten, damit die tägliche Arbeit in den Bezirken bewältigt werden könne. Allerdings sei es auch zwingend notwendig, die Bediensteten im Vorbereitungsdienst an das tägliche Massengeschäft heranzuführen.

Insgesamt betrachtet fühlen sich die Bediensteten nach ihrer Ausbildungszeit nicht ausreichend auf die Berufspraxis vorbereitet. Eine Verlängerung der Ausbildungszeit wurde dennoch nicht als Lösung angesehen. Von Seiten der Bediensteten wurde die Einführung von Paten bzw. Mentoren vorgeschlagen, die Hilfestellungen in den jeweiligen neuen Aufgabenbereichen geben sollten und so größeren Anlaufschwierigkeiten entgegenwirken könnten. Das „Patenmodell“ wird derzeit bereits mit positiver Resonanz von einem Finanzamt praktiziert. Ein weiterer Vorschlag der Beschäftigten, den neuen Mitarbeiter für einen Zeitraum von etwa einem halben Jahr die Zeit zu geben, sich ohne eigenen Veranlagungsbezirk in die Berufspraxis einzuarbeiten, wird ebenfalls schon von einem Finanzamt umgesetzt.

9.4 Fortbildung

Von den OFD'en werden neben den Fortbildungen für sämtliche Bedienstete auch Fortbildungen für einen begrenzten Personenkreis (Hauptsachbearbeiter oder Hauptsachgebietsleiter) durchgeführt. Diese sollen die Lerninhalte an die übrigen betroffenen Bediensteten im Rahmen von Dienstbesprechungen weitervermitteln (Multiplikatorenmodell). Die Einstellung der Bediensteten zu diesem Modell war überwiegend negativ. Insbesondere die Multiplikatoren beklagten sich über die intensive Vorbereitungszeit, die erforderlich sei, um die Kollegen über die wichtigsten Problemkreise umfassend informieren zu können.

Die eigene Fortbildung der Bediensteten erfolge häufig in der Freizeit, da hierfür während des Dienstes kaum Zeit zur Verfügung stehe. Häufig beklagten sich die Bearbeiter auch über zu spät und zu selten durchgeführte Fortbildungen.

Daneben wurde die Stoffauswahl der OFD-Fortbildungen kritisiert, die häufig als zu komprimiert angesehen wurde. Die Niederschriften bzw. Skripte zu den Fortbildungsveranstaltungen wurden generell als gut, jedoch teilweise als zu umfangreich und somit als zu unübersichtlich oder zu praxisfern angesehen. Probleme entstehen offensichtlich auch auf Grund der oftmals zu späten Verteilung dieser Unterlagen.

Aus den Befragungen ging hervor, dass die Bediensteten teilweise den Eindruck haben, die Steuerberater würden von den OFD'en bisweilen besser informiert werden als die Mitarbeiter der Veranlagungsstellen.

Die überwiegende Mehrheit der Bediensteten wünschte sich ein DV-unterstütztes Stichwortverzeichnis bzw. eine Datenbank zu den einzelnen Fortbildungen. Damit wäre die Möglichkeit des schnellen Zugriffs auf einzelne Problemfelder gewährleistet und zeitraubende Recherchen könnten vermieden werden.

9.5 Zusammenarbeit mit anderen Stellen des Finanzamts

Die Zusammenarbeit der Vbz mit den ANV-Stellen wurde von den Betroffenen grundsätzlich als problemlos eingeschätzt. Gleichwohl kommt es offenbar häufiger zu Schwierigkeiten bezüglich Zuständigkeitsfragen.

Da die VVSt nicht steuerfestsetzend tätig ist, sondern einen erheblichen Anteil der übrigen Tätigkeiten der Vbz übernimmt, ist insbesondere zwischen diesen Stellen eine reibungslose Zusammenarbeit von großer Bedeutung. Wie aber aus den Mitarbeiterbefragungen hervorgeht, existieren in diesem Bereich oftmals Defizite. Grundvoraussetzung für ein erfolgreiches Zusammenwirken dieser Stellen sind nach Auffassung der Beschäftigten räumliche Nähe und hinreichende Steuerrechtskenntnisse der VVSt-Bediensteten. Daran fehlt es teilweise.

Die Zusammenarbeit der Veranlagungsstellen mit den Prüfungsdiensten wurde häufig als problematisch bewertet. Beanstandet wurde, dass zu den Prüfungsersuchen der Innendienste kaum Stellung genommen oder diese oftmals ohne hinreichende Begründung abgelehnt würden. Nicht selten wurde auch der Informationsgehalt der Prüfungsberichte, insbesondere in Bezug auf Dauersachverhalte oder Folgewirkungen, bemängelt. Häufig beklagt wurden auch ungenaue und damit kaum nachvollziehbare Kontrollmitteilungen der Prüfungsdienste. Ursache für diese Art von Schwierigkeiten sind nach den Einschätzungen der Bediensteten Kapazitätsprobleme und Statistikdruck der Prüfungsdienste.

Der persönliche Kontakt zu den Bediensteten der Finanzkasse wurde von den meisten als wichtig, jedoch nicht als unabdingbare Voraussetzung für eine gute Zusammenarbeit angesehen. Sehr viele Beschäftigte halten es für unschädlich, den Kontakt mit den Kollegen der zum Beispiel räumlich ausgelagerten Finanzkasse ausschließlich telefonisch zu halten. Probleme in Bezug auf die Zusammenarbeit wurden hierbei kaum gesehen.

Da die Finanzämter immer häufiger auf Informationen der Einwohnermeldeämter angewiesen sind, wurde auch hier eine verbesserte Zusammenarbeit gewünscht. Überwiegend würden die Einwohnermeldeämtern nur auf schriftliche Anfragen der Finanzämter antworten, was den Arbeitsablauf erheblich beeinträchtigen könne.

9.6 Organisation der Veranlagungsstellen

Auch wenn die herkömmliche Organisationsform der Veranlagungsstellen (s. Pkt. 2.2.2) von einer Vielzahl der Bediensteten als unproblematisch angesehen wurde, gab es zahlreiche Anregungen zu diesem Themenkomplex.

9.6.1 Integration der VVSt in die Vbz

Nach überwiegender Auffassung der Beschäftigten wäre eine generelle Integration der VVSt in die Vbz durchaus vorstellbar. Dadurch könnte eine bessere Grundlage für einen reibungslosen Arbeitsablauf zwischen diesen Stellen (kurzer Dienstweg) geschaffen werden.

Als nicht ganz unproblematisch wurde allerdings das Fehlen hinreichender Steuerrechtskenntnisse bei einer Vielzahl der VVSt-Bediensteten gesehen, bei denen es sich häufig um Verwaltungsangestellte ohne steuerliche Ausbildung handelt. Es gab jedoch auch Stimmen, die es für nicht erforderlich hielten, die VVSt in die Vbz zu integrieren, da die VVSt als Zentralstelle für bestimmte übrige Tätigkeiten, wie z. B. das Aktenabgabeverfahren, durchaus sinnvoll sei.

9.6.2 Integration der ANV-Stellen in die Vbz

Die Integration der ANV-Stellen in die Vbz wurde überwiegend als eine gute Möglichkeit angesehen, auf Grund einer einheitlicheren Fallbearbeitung der Ungleichbehandlung der Steuerbürger entgegenzuwirken. Als Vorteil wurde außerdem bewertet, dass durch eine Integration der ANV-Stellen Zuständigkeitsstreitigkeiten vermieden werden könnten. Ebenso wäre ein flexiblerer Personaleinsatz möglich.

Als Nachteil einer Integration wurde demgegenüber auf die Gefahr hingewiesen, dass Spezialwissen der Beschäftigten der ANV-Stellen verloren gehen könne oder dass alle Mitarbeiter eines solchen Bezirks sich entsprechende Spezialkenntnisse aneignen müssten. Als kritisch wurden ebenfalls die unterschiedlichen Arbeitsweisen dieser beiden Stellen betrachtet.

9.6.3 Integration der VVSt und der ANV-Stellen in die Vbz

Mit Hinweis auf die bereits oben aufgeführten Vor- und Nachteile wurde diese Organisationsform als durchaus vorstellbare Möglichkeit angesehen.

9.6.4 Einrichtung von G-/Ü-Bezirke

Die Bezirke für Gewinn- und Überschusseinkünfte werden bereits von einigen Finanzämtern getestet. Wegen der eigenverantwortlichen Zuständigkeit für ihren Arbeitsbereich äußerten sich insbesondere Beamte des mittleren Dienstes positiv über diese Organisationsform. Kritiker sahen hingegen die Gefahr, dass in den G-Bezirken ausschließlich schwierige Fälle verbleiben würden.

9.6.5 Großbezirke

Nur sehr wenige Bediensteten äußerten sich positiv über diese Organisationsform, allerdings waren die meisten Befragten noch nicht in einem Großbezirk eingesetzt. Als vorteilhaft wurde eine flexiblere Arbeitsgestaltung und ein flexiblerer Personaleinsatz angesehen; Teilzeitkräfte könnten besser in den Arbeitsablauf integriert werden. Die Vertretung von Kollegen würde weniger Probleme bereiten. Ein besserer Informationsaustausch sei möglich und somit eine einheitlichere Verfahrensweise bei der Veranlagungstätigkeit. Des Weiteren sei eine höhere Stellenbewertung erreichbar, da das Arbeitsspektrum innerhalb eines solchen Bezirkes breiter angelegt wäre.

Die überwiegende Mehrheit der Bediensteten sprach sich allerdings ausdrücklich gegen die Einführung von Großbezirken aus. Die zwischenmenschlichen Schwierigkeiten, Hierarchieprobleme und Zuständigkeitsstreitigkeiten wurden als stärkstes Argument gegen die Einführung von Großbezirken angeführt. Die leistungsschwächeren Kollegen könnten sich in einem Großbezirk besser „verstecken“ und wären somit keine Unterstützung für das Team. Der bei den einzelnen Bediensteten vorhandene Überblick über die einzelnen Fälle ginge weitgehend verloren. Außerdem bestünde die Gefahr, dass der Sachbearbeiter eines Großbezirks alleine schon mit der Bearbeitung von Rechtsbehelfen überlastet wäre.

9.7 Publikumsverkehr

Nach vorherrschender Auffassung der Beschäftigten hat sich seit der Einführung der ZIA der Publikumsverkehr für die Bezirke erheblich reduziert. Dies wurde überwiegend als positive Entwicklung angesehen.

9.8 Motivation

Viele Beschäftigte bemängelten ihre berufliche Situation. Das Fehlen von Beförderungsmöglichkeiten und anderer Leistungsanreize wie z. B. Leistungsprämien wurde besonders häufig genannt. Dies mache sich nachteilig auf die Motivation bemerkbar.

10 Schlussfolgerungen und Vorschläge

10.1 Qualität der Arbeitsergebnisse, Ausschöpfung des Berichtigungspotenzials

Die Untersuchung belegt, dass die Qualität der Arbeitsergebnisse gemessen am Kriterium der Richtigkeit der Steuerbescheide, unbefriedigend ist. Aus Gründen der Steuergerechtigkeit und der Sicherung der Staatsfinanzen ist es nicht hinnehmbar, dass fast 40 % der nach Aktenlage bei richtiger Bearbeitung erzielbaren Mehrsteuern nicht erhoben werden. Das Potenzial erzielbarer Mehrsteuern bei der Belegprüfung ist hierin nicht enthalten, sodass die errechneten durchschnittlich erzielbaren Mehrsteuern den Mindestwert darstellen. Erschwerend kommt hinzu, dass insbesondere im Bereich der Veranlagungsbezirke für natürliche Personen die Realisierungsquote im Verlauf der Kalenderjahre 1996 bis 1998 gefallen ist.

Der RH ist der Auffassung, dass die Realisierungsquoten deutlich erhöht werden müssen. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass es mangels vergleichbarer Prüfungen oder Untersuchungen wohl bundesweit hierzu keine Vergleichszahlen gibt und es sich nicht abschätzen lässt, wie gut oder schlecht unsere Veranlagungsstellen relativ gesehen stehen. Als Zielmarge für alle Bereiche hält der RH eine Realisierungsquote in der Größenordnung, wie sie von den ANV-Stellen erreicht wird (83 %), für realistisch.

Die insgesamt unbefriedigende Qualität der Arbeitsergebnisse hat vielfältige Ursachen. Eine der wichtigsten - das komplizierte, praxisfeindliche Steuerrecht mit seiner extrem hohen Änderungsfrequenz - können Landtag, Landesregierung und Steuerverwaltung nicht in eigener Zuständigkeit ändern. Die Vorschläge des RH nehmen deshalb die völlig unbefriedigende Steuerrechtssituation weiterhin als gegeben an und zeigen nur solche Möglichkeiten auf, die vom Land realisiert werden können.

Das hier angetroffene Qualitätsniveau der Veranlagungsstellen mit einer Tendenz zur weiteren Verschlechterung führt ja nicht nur zu Steuermindereinnahmen. Es mündet auf mittlere Sicht auch in einer weiter fallenden Akzeptanz der Steuerpflicht und in einer Zunahme steuerunehrlichen Verhaltens. Das Wissen um eine Finanzverwaltung, die nicht mehr in der Lage ist, Steuererklärungen in ausreichendem Maße auf Vollständigkeit und Richtigkeit zu überprüfen, führt zur verbreiteten Befürchtung, man gehöre noch zu den wenigen, die ihrer Steuerpflicht in ehrlicher Weise nachkommen. Die Steuerehrlichkeit ist nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts aber durch hinreichende Kontrollmöglichkeiten abzustützen, welche die steuerliche Belastungsgleichheit gewährleisten.

Im Veranlagungsverfahren bedarf das Deklarationsprinzip der Ergänzung durch das Verifikationsprinzip⁸.

10.2 Personalstärke der Veranlagungsstellen

Es wäre verfehlt, wollte man die unbefriedigende Arbeitsqualität ausschließlich darauf zurückführen, dass die Mitarbeiter der Veranlagungsstellen nicht hinreichend Zeit haben, die Fälle genau genug zu prüfen. Bei einer so durchgängig unbefriedigenden Ausschöpfung des Berichtigungspotenzials spricht aber vieles dafür, dass die fehlende Zeit für eine gründliche und genaue Bearbeitung der Steuererklärungen zumindest eine wichtige Ursache ist. Diesen Schluss legen auch die detaillierten Untersuchungen des RH über die Arbeitsabläufe nahe. Schnell wirkende Rationalisierungs- oder sonstige Qualitätsverbesserungsmöglichkeiten sieht der RH momentan nicht. So lange nicht durch andere Maßnahmen nachweislich die Qualität der Arbeitsergebnisse, gemessen am Kriterium der Richtigkeit der Steuerbescheide, nachhaltig verbessert wird, ist eine Reduzierung des Personals in den Veranlagungsstellen nicht vertretbar. Gegen den Personalabbau spricht - trotz der schlechten Ausschöpfungsquote - auch die Überlegung, dass jeder im Veranlagungsbereich Beschäftigte der Öffentlichen Hand im Durchschnitt mehr als das Doppelte des Betrages einbringt, den er kostet. Personal- und Sachkosten von 102.682 DM je Bearbeiter standen im Untersuchungszeitraum Erträge von 207.423 DM (jeweils pro Jahr) gegenüber. Vor diesem Hintergrund wäre es verfehlt, zunächst das Personal in den Veranlagungsstellen zu reduzieren und nur zu hoffen, dass es zu keinen weiteren Qualitätsverschlechterungen komme. Der RH hält den umgekehrten Weg für den gebotenen: Kein Personal in diesem Bereich abbauen, alle sonstigen Rationalisierungsmaßnahmen und Ansätze zur Qualitätsverbesserung umsetzen und danach prüfen, ob die dann verbesserte Qualität auch mit weniger Personal erreichbar ist.

Das für die Finanzverwaltung beschlossene Stellenstreichungsvolumen darf nach Auffassung des RH deshalb nicht aus dem Bereich der Veranlagung, sondern muss ausschließlich aus Bereichen erbracht werden, in denen dies ohne derart gravierende Nachteile für die öffentlichen Haushalte möglich ist. Der RH hat hierzu schon Empfehlungen (Denkschriftsbeiträge des RH zu Rationalisierungsmöglichkeiten in den Finanzkassen - Denkschrift 2000 Nr. 23- und zur Einheitsbewertung - Denkschrift 1999 Nr. 18) gegeben, die bisher aber nur teilweise umgesetzt sind. Bei der Frage des künftigen Personalbestandes sollte auch der durch Gesetzesänderungen und -ergänzungen absehbare Aufgabenzuwachs nicht außer Acht gelassen werden. Als Beispiel hierfür sei die

⁸ Urteil v. 27.06.1991, BStBl 1991 II, S. 654

steuerliche Umsetzung des Altersvermögensgesetzes angeführt; Steuerexperten erwarten einen erheblichen Verwaltungsmehraufwand für die Veranlagungsstellen⁹.

Bei der politischen Gewichtung des Anliegens, die Veranlagungsstellen der Finanzämter personell angemessen auszustatten, sollte im Übrigen stärker als bisher gesehen werden, dass der Staat selbst die Instanz ist, die eine angemessene Personalausstattung der Veranlagungsstellen gegen andere Interessen durchsetzen muss. Das Funktionieren der Einnahmeverwaltung garantiert ja erst die Finanzgrundlagen für ein Funktionieren des Staatswesens in Politikfeldern, die stärker im Blickfeld großer Interessengruppen stehen und ihre Personalforderungen wirkungsvoller durchsetzen oder einen Stellenabbau verhindern können.

10.3 Qualitätsmanagement und weitere Verbesserungsvorschläge

Die geleistete Arbeit wird bei der Steuerverwaltung seit Jahren fast ausschließlich mit Hilfe von quantitativen Kriterien kontrolliert. Dabei wird der Prozentsatz der abgearbeiteten Steuererklärungen festgehalten, die einzelnen Finanzämter werden auf dieser Basis miteinander verglichen (Veranlagungsstatistik).

Die Berechtigung dieser Statistik wird vom RH nicht in Frage gestellt. Als alleiniger Maßstab für die Beurteilung der geleisteten Arbeit - ohne ein an der Qualität der Arbeit orientiertes Korrektiv - birgt sie jedoch die Gefahr, dass mit zunehmendem Arbeitsdruck die Qualität zu gering gewichtet wird. Die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung bestätigen dies (s. Pkt. 5.7).

Deshalb sollte vordringlich abgeklärt werden, mit welchem Instrumentarium ein effektives Qualitätscontrolling realisiert werden kann. Zusätzlich zu der schon ausgeprägten Steuerung und Kontrolle der Arbeitsquantität muss ein Qualitätscontrolling in die Kosten-Leistungsrechnung integriert werden. Eine regelmäßige Qualitätskontrolle könnte insbesondere dazu beitragen, die durchaus unterschiedlichen Realisierungsquoten bei der Ausschöpfung des Berichtigungspotenzials zu verbessern. Der mit einer solchen Qualitätskontrolle verbundene erhebliche Aufwand sollte sich mit maschineller Unterstützung und einer sinnvollen Stichprobenauswahl in einem Rahmen halten lassen, der vom Nutzen weit übertroffen würde.

⁹ Z. B. Paus, Steuerwarte 09/01, S. 179

Eine gewisse Verbesserung könnte auch schon dadurch eintreten, dass Finanzministerium und Oberfinanzdirektionen sich stärker bewusst werden, dass die Richtigkeit der Steuerbescheide gegenüber dem schnellen Abarbeiten einen höheren Stellenwert bekommen muss und dies auch so weitervermitteln. Dabei muss selbstverständlich der Gefahr einer übertriebenen Kleinlichkeit und eines unwirtschaftlichen Verhaltens in der Prioritätensetzung bei der Fallbearbeitung begegnet werden. Die Untersuchung des RH hat aber klar verdeutlicht, dass Fehler und unzureichende Ermittlungen in Fällen mit erheblichem Berichtigungspotenzial keineswegs nur die Ausnahme sind, sondern sehr häufig vorkommen.

Nachfolgend wird eine Reihe von Maßnahmen aufgezeigt, die es der Verwaltung bereits jetzt ermöglichen sollen, die Effizienz des Veranlagungsbereichs und damit zumindest mittelbar auch die Qualität der Arbeitsergebnisse zu verbessern.

10.3.1 Reduzierung der übrigen Tätigkeiten

Mit durchschnittlich fast zwei Dritteln beanspruchen die übrigen Tätigkeiten den größten Teil der Gesamttätigkeit und beschneiden somit erheblich den Bereich der Festsetzungstätigkeit. Diese übrigen Tätigkeiten sind nicht zuletzt das Ergebnis des komplizierten und ausufernden Steuerrechts. Sie sind dabei ganz wesentlich dadurch geprägt, dass sie nur aus wenigen klar definierten Schwerpunkten bestehen, sich im Übrigen aber aus einer Vielzahl von Arbeiten zusammensetzen, die jeweils für sich gesehen nur wenig Spielraum für Überlegungen zur Straffung der Arbeitsabläufe bieten. Eine wesentliche Verschiebung der Anteile erscheint daher derzeit in nur eingeschränktem Umfang machbar, obwohl dies wünschenswert wäre und insbesondere eine verbesserte Ausschöpfung des Berichtigungspotenzials bedeuten dürfte. Vor diesem Hintergrund sollte umfassend erörtert werden, ob und inwieweit eine Optimierung des Bereichs der übrigen Tätigkeiten machbar ist.

Erste Möglichkeiten, diese Tätigkeiten zu reduzieren, sieht der RH in einer weiteren Verbesserung der DV-Unterstützung (siehe dazu Pkt. 10.3.3). Die daraus resultierende Zeitersparnis sollte auf den Festsetzungsbereich verwendet werden.

10.3.2 Verbesserung der Fallauswahl/Maschinelle Fallbearbeitung

Die bisherigen Bearbeitungsgrundsätze der DA-NeuOrg mit der Fallgruppeneinteilung, der intensiveren Bearbeitung von ausgewählten Steuerfällen bzw. ausgewählter Sachverhalte sollte abgelöst oder zumindest ergänzt werden durch eine maschinell unterstützte Selektion der prüfungswürdigen Fälle (s. Pkt. 6.2.2). Unter Abkehr von starren Einzelkennzahlen ist ein differenzierteres Auswahlssystem anzustreben, das auf einer Vielzahl unterschiedlicher Kennzahlen beruht und eine risikoorientierte Fallauswahl ermöglicht. Eine größere Datentiefe vorausgesetzt, würde eine solche Auswahl z. B. die besonders fehlerträchtige Bearbeitung der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung verbessern können. Die Daten sollten dabei bevorzugt aus den Kennzahlen der aktuellen Steuererklärungen gewonnen werden. Der Rückgriff auf Besteuerungsgrundlagen der Vorjahre - wie derzeit bei den IPF praktiziert - hat vielfach den Nachteil, dass die damals aufgetretenen risikobehafteten Sachverhalte in der aktuellen Steuererklärung nicht mehr enthalten sind und damit der eigentliche Grund für die beabsichtigte intensivere Überprüfung weggefallen ist.

Auf der anderen Seite würde ein optimierteres Auswahlverfahren, ggf. unter Berücksichtigung des bisherigen Steuererklärungsverhaltens der jeweiligen Steuerbürger, dazu verhelfen, die in erheblicher Anzahl vorgefundenen nicht prüfungsbedürftigen Fälle frühzeitig zu erkennen. Eine solche verbesserte Fallauswahl könnte letztendlich zu einer rein maschinellen Bearbeitung nicht prüfungswürdiger Fälle führen. Flankierend hierzu würde eine geeignete Anzahl von Stichproben weiterhin dem Präventivgedanken Rechnung tragen.

In der baden-württembergischen Steuerverwaltung, vor allem bei der OFD Stuttgart, gibt es bereits fortgeschrittene Überlegungen hierzu. Der RH hält das Ziel, zur Entlastung der Veranlagungsstellen (und damit zur Qualitätsverbesserung durch Zeitgewinn) geeignete Fälle voll oder weitgehend maschinell zu bearbeiten, für richtig. Gesehen werden muss dabei aber,

- dass eine durch entsprechende Toleranzen mögliche Entwicklung zu Abzugspauschalen in den unterschiedlichsten Bereichen des Steuerrechts in der Masse zu erheblichen Einnahmeausfällen führen kann,
- dass diesbezügliche Modelle und praktische Anwendungen anderer europäischer oder außereuropäischer Länder wegen der völlig unterschiedlichen Rechtssysteme und Steuerkulturen vielfach nur sehr eingeschränkt oder mit erheblichen Komplizierungen übertragbar sind,

- dass die Entwicklung zu einer noch deutlich stärker automatisierten Bearbeitung dann erfolgsversprechender wäre, wenn zunächst eine diesem Ziel dienende Rechtsbereinigung stattfinden würde.

Soll die maschinelle Fallbearbeitung zu einer wirklichen Entlastung und damit auch zu einer Qualitätsverbesserung beitragen, muss im Übrigen zunächst jedoch eine wesentlich größere Akzeptanz und Ausweitung des ELSTER-Verfahrens (s. Pkt. 6.2.3) erreicht werden.

10.3.3 Weitere Verbesserung der DV-Unterstützung

10.3.3.1 Dialogverfahren „FEin“

Das Dialogverfahren „FEin“ zur einheitlichen und gesonderten Feststellung der Einkünfte würde eine wesentliche Beschleunigung der insbesondere auf den PersG-Bezirken anfallenden Arbeiten bedeuten (s. Pkt. 8.2) und sollte umgehend eingeführt werden.

10.3.3.2 Reduzierung des Schriftgutes

Die Ablagetätigkeit, die beachtliche 3,95 % der Arbeitszeit beansprucht, könnte nicht unerheblich reduziert werden, wenn auf den Ausdruck von Änderungsmitteilungen des Grundinformationsdienstes und insbesondere von Mehrfertigungen der Steuerbescheide verzichtet würde (s. Pkt. 8.3). Im Übrigen könnten hierdurch beträchtliche Druck-, Papier- und Verteilerkosten eingespart werden.

10.3.3.3 Beseitigung von Medienbrüchen bei der Verarbeitung von Prüfungsergebnissen der Außenprüfungsdienste

Die Daten der Außenprüfungsdienste werden derzeit noch manuell in die Festsetzungsprogramme übernommen. Eine DV-gestützte Einspielung dieser Daten (ohne Fallfreigabe) würde den Veranlagungsstellen die aufwändige Datenerfassungstätigkeit ersparen (s. Pkt. 8.4).

10.3.3.4 Maschinelle Übernahme gespeicherter Kirchensteuerzahlungen/-erstattungen

Die als Sonderausgaben abzugsfähigen Kirchensteuerzahlungen sollten jeweils maschinell ermittelt und den Veranlagungsstellen bei der Fallbearbeitung automatisch zur Verfügung gestellt werden (s. Pkt. 8.5).

10.3.3.5 Vereinsbesteuerung

Die Kö-Bezirke benötigen mehr als 10 % ihrer Arbeitszeit für die Vereinsbesteuerung. Ein nicht unerheblicher Teil dieser Zeit muss nach Aussage der betroffenen Bediensteten für die Beratung der Vereine verwendet werden, die sich wegen der komplizierten Gemeinnützigkeitsregelungen hilfeschend an die Finanzämter wenden. Insoweit bestehen bei diesen Rahmenbedingungen nur wenig Möglichkeiten, den Aufwand zu reduzieren.

Verringert werden kann jedoch der allgemeine Verwaltungsaufwand z. B. für die Führung der Gemeinnützigkeitslisten, wenn eine Automationsunterstützung für diesen Bereich geschaffen wird (s. Pkt. 8.6).

10.3.3.6 Prüfberechnungen und Hinweisbearbeitung

Für die Programme „Umsatzsteuer“ und „Grundinformationsdienst“ sollten Prüfberechnungen entwickelt werden. Bisher in Papierform vorliegende Prüfhinweise könnten dann - dialogorientiert - unmittelbar am Bildschirm abgearbeitet werden (Pkt. 8.7)

10.3.3.7 Dauer der Prüfberechnungen

Die Dauer der Prüfberechnungen am Großrechner erscheint zu lang (s. Pkt. 8.9.4). Die hierdurch eintretenden Unterbrechungen der Veranlagungstätigkeit stören den Verfahrensablauf und machen ein nochmaliges Eindringen in einen bereits abgeschlossenen Fall notwendig.

10.3.3.8 Netzwerkprobleme bei Außenstellen

Die bei der Untersuchung festgestellten erheblichen Ausfallzeiten wegen Leitungsproblemen von Außenstellen (s. Pkt. 8.9.5) sollten umgehend abgestellt werden.

10.3.3.9 Dialogverfahren Verbis/EVA

Die Dialogverfahren zur Steuerfestsetzung sollten zu Gunsten des Verfahrens EVA vereinheitlicht werden. Derzeit laufen die Verfahren Verbis und EVA noch parallel. Zur verbesserten Anwendung des Verfahrens EVA sollten größere Bildschirme beschafft (s. Pkt. 8.8) und die Anzeige der Eingabewerte am Fallende eingeführt werden (s. Pkt. 8.9.3).

10.3.3.10 Programmfreigabe

Die neuen Festsetzungsprogramme sollten so frühzeitig eingeführt werden, dass die zu Beginn eines Jahres eingehenden Steuererklärungen baldmöglichst bearbeitet werden können.

10.3.3.11 Programm Dauersachverhalte

Der RH hält es nicht zuletzt wegen der aktenlosen Fallbearbeitung durch die ZIA für hilfreich, die Möglichkeiten zur Erfassung von Dauersachverhalten auszuweiten.

10.3.4 Erweiterung des Zeichnungsrechts für Sachbearbeiter und Mitarbeiter

Die Wahrnehmung des Zeichnungsrechts stellte bei den Sachgebietsleitern mit fast einem Viertel der Arbeitszeit den mit Abstand zeitintensivsten Teil ihrer Tätigkeit dar (s. Pkt. 4.2.5). Eine Reduzierung und Verlagerung auf die Bediensteten der Veranlagungsstellen könnte nach Auffassung der Sachgebietsleiter dazu beitragen, andere wichtige Aufgaben wie Personalführung, Fortbildung der Bediensteten oder Unterstützung bei der Lösung schwieriger Fälle in verstärktem Maße wahrzunehmen. Die Aussagen der Bediensteten der Veranlagungsstellen bei den Mitarbeiterbefragungen korrespondierten im Wesentlichen mit den Ausführungen der Sachgebietsleiter (s. Pkt. 9.2).

Die Verwaltung hat inzwischen, unabhängig von der vorliegenden Untersuchung, die Bestimmungen für das Zeichnungsrecht geändert¹⁰. Ziel war, die Handlungs- und Entscheidungsbefugnis der Sachbearbeiter und Mitarbeiter zu stärken und Schritte zur DV-gestützten Auswahl der Fälle einzuleiten. Die Auswirkungen auf das Tätigkeitsprofil der Sachgebietsleiter konnten von unserer Untersuchung jedoch nicht mehr erfasst werden.

Der RH hält die bisherigen Maßnahmen der Verwaltung für richtig, empfiehlt darüber hinaus aber weitere Maßnahmen im Sinne der vorgenannten Zielsetzung:

- Die starren Zeichnungsrechtsgrenzen wie z. B. Höhe der Einkünfte, der Umsätze oder der Sonderausgaben sollten ersetzt werden durch eine intelligente, an besondere Kennzahlen (-kombinationen) anknüpfende, DV-unterstützte Fallauswahl; dies sollte auch bei Änderungen auf Grund von Außenprüfungen gelten.

¹⁰ Erlass des Finanzministeriums O 2120/9 v. 06.03.2001

- Das Zeichnungsrecht bei Änderungen der Steuerfestsetzungen sollte noch mehr auf die Sachbearbeiter verlagert werden, wobei betragsmäßige Einschränkungen denkbar wären.
- Zur Reduzierung der Zeichnungsfälle sollte eine DV-gestützte Beschränkung auf Stichproben eingeführt werden.
- Das Zeichnungsrecht von erfahrenen Sachbearbeitern könnte über den allgemeinen Umfang hinaus erweitert werden.

Die Umsetzung dieser Vorschläge würde nicht nur die Sachgebietsleiter zu Gunsten anderer Tätigkeiten entlasten, sie würde auch den Erfordernissen der Praxis eher entsprechen, andererseits aber Sinn und Zweck der Zeichnungsregelungen nicht beeinträchtigen. Als vorteilhaft könnte sich zudem erweisen, dass bei den Bediensteten der Veranlagungsstellen die Stärkung ihrer Eigenverantwortung motivations- und qualitätsfördernd wirkt.

10.3.5 Entlastung von Telefonaten

Für die Abwicklung eingehender Telefongespräche wurden im Durchschnitt 3,66 % der Arbeitszeit aufgewendet. Die hierdurch eintretende Tätigkeitsunterbrechung - insbesondere bei der Steuerfestsetzung - bedeutet nach Aussage vieler Bediensteter ein zuweilen zeitintensives Wiedereinarbeiten in den jeweiligen Fall. Eine Entlastung von den Telefongesprächen würde nach Auffassung der Beschäftigten wie die Kanalisierung des Publikumsverkehrs durch die ZIA ein ungestörteres und effizienteres Arbeiten ermöglichen.

Es sollte erörtert werden, ob und inwieweit die Veranlagungsstellen vom Telefonverkehr entlastet werden können. Denkbar wären z. B. eingeschränkte Telefonsprechzeiten oder die Einführung von Zentralstellen für allgemeine telefonische Auskünfte.

10.3.6 Ausbildung und Fortbildung der Bediensteten

Der RH ist sich bewusst, dass die Ausbildung im fachtheoretischen Bereich für die jungen Anwärter auf Grund des komplizierten und immer mehr ausufernden Steuerrechts sehr viel Zeit beansprucht und diese Kenntnisse letztendlich ausschlaggebend sind für das Bestehen der Laufbahnprüfung. Gleichwohl sollte der Hinführung auf die tägliche Praxis mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden, um zu verhindern, dass ein Praxischock mit allen möglichen negativen Folgen eintritt. Hierzu gehört nicht nur, eine

angemessene und wirtschaftliche Steuerfallbearbeitung kennen zu lernen, sondern auch das Einlernen in die DV-Technik und in den Bereich der übrigen Tätigkeiten.

Die Fortbildung sollte nicht nur im fachtheoretischen Bereich verstärkt werden und so zeitnah wie möglich angeboten werden. Wichtig wäre zudem, bei den Bediensteten ein stärkeres Bewusstsein für wirtschaftliches Verwaltungshandeln zu entwickeln. Hilfreich wäre weiterhin ein aktuelles und vollständiges elektronisches Archiv, auf das jederzeit zugegriffen werden könnte. Die durch die Installation von JURIS gemachten Anfänge werden begrüßt.

10.3.7 Berufliche Situation der Beschäftigten; Motivation

Die Motivation der Mitarbeiter ist generell und in allen Bereichen ein wichtiger Faktor für Überlegungen zur Verbesserung der Arbeitsqualität. Bei den Veranlagungsstellen kommt ihr erst recht Bedeutung zu, weil wenig motivierte Mitarbeiter eine starke Neigung haben werden, im Zweifel den bequemeren Weg mit negativen Folgen für den Fiskus vorzuziehen.

Die Beschäftigten haben in den Befragungen fast übereinstimmend die nach ihrer Ansicht ungenügenden beruflichen Perspektiven kritisiert und als demotivierend beurteilt. Diese Aussagen bestätigen das Ergebnis einer Mitarbeiterbefragung der OFD Stuttgart aus dem Jahr 2000.

Wenngleich die Ausführungen der Beschäftigten naturgemäß von subjektiven Vorstellungen geprägt sind, so zeigt die aktuelle Beförderungssituation doch Probleme auf, die zumindest langfristig in ihren demotivierenden Wirkungen nicht unterschätzt werden dürfen. Insbesondere beim mittleren Dienst sind die Wartezeiten für die Beförderung in die nächste Besoldungsgruppe auffallend lang, sie belaufen sich derzeit auf z. T. mehr als 16 Jahre (A 9 und A 9 + Z), selbst die Beförderung nach A 8 dauert durchschnittlich mehr als 8 Jahre. Im gehobenen Dienst sind lange Wartezeiten ebenfalls die Regel; von A 10 nach A 11 lagen sie zuletzt bei rd. 7 Jahren¹¹.

Ansätze zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Einnahmeverwaltung finden sich in der Koalitionsvereinbarung, dort ist vorgesehen zu „überprüfen, ob im mittleren Dienst überlange, leistungsfeindliche durchschnittliche Beförderungszeiten bestehen“.

¹¹ Stellungnahme des Finanzministeriums vom 28.08.2001 zu einer Anfrage der Abgeordneten Herrmann u. a. (CDU), Lt-DS 13/202.

Die Überprüfung sollte nach Auffassung des RH auf den Sachbearbeiterbereich des gehobenen Dienstes ausgeweitet werden.

Neben den finanziellen Aspekten sollten alle Möglichkeiten im nichtmonetären Bereich zur Motivationsförderung und zur Verbesserung der Mitarbeiterzufriedenheit ausgeschöpft werden. Hierzu gehören z. B. die Stärkung der Eigenverantwortung - bei den Vorschlägen zum Zeichnungsrecht bereits genannt -, verbesserte Fortbildungen oder auch eine ernsthafte Analyse und Umsetzung von Mitarbeiterbefragungen.

Daneben sieht der RH auch in erweiterten Möglichkeiten zur flexiblen Arbeitszeitgestaltung, wie beispielsweise der Einführung von Jahresarbeitszeitkonten, einen nicht zu unterschätzenden Motivationsfaktor. Flexible Arbeitszeitmodelle kämen außerdem der Bewältigung des saisonal unterschiedlichen Massengeschäfts der Finanzämter entgegen. Die für die gesamte Landesverwaltung geltenden Arbeitszeitregelungen sollten in Bereichen mit saisonal stark schwankender Belastungen wie in bestimmten Teilen der Steuerverwaltung flexiblere Arbeitszeiten ermöglichen.

10.4 Organisationsformen der Veranlagungsstellen

10.4.1 Veranlagungsbezirke für natürliche Personen

10.4.1.1 Bei der Untersuchung haben sich keine besonders gravierenden Vor- oder Nachteile neuer Organisationsformen gegenüber den klassischen Vbz herauskristallisiert. Die Bearbeitungszeiten und die Arbeitsqualität sprechen aber eher für die G- und Ü-Bezirke und gegen die Großbezirke, weil letztere noch etwas ungünstiger abschnitten als die klassischen Vbz. Da wegen der geringen Zahl der bisher eingerichteten Großbezirke die diesbezügliche Datenmenge nicht die Dimension wie bei den Vbz oder bei den G- und Ü-Bezirken erreicht, kann derzeit jedoch noch keine abschließende Wertung vorgenommen werden. Die Befunde sprechen eher für Vorteile der G- und Ü-Bezirke gegenüber feststrukturierten Großbezirken. Im Rahmen der derzeitigen Pilotierung von Großbezirken sollte die Verwaltung sich zunächst um Erkenntnisse über die Arbeitsqualität dieser Sonderform bemühen, bevor sie sich auf eine flächendeckende Einführung von G-/Ü- oder Großbezirken festlegt.

10.4.1.2 Für die Errichtung von größeren Arbeitseinheiten - unter Einbeziehung der VVSt und der ANV-Stellen - spricht, dass damit die ganzheitliche Bearbeitung im Team mit den hieraus resultierenden Vorteilen realisiert werden könnte.

Die Integration der VVSt in die Bezirke wurde von den Bediensteten überwiegend als sinnvoll angesehen. Der RH schließt sich dieser Auffassung an. Das Verständnis für den Gesamttablauf und die Vermeidung von Reibungsverlusten könnten die Arbeit in diesem Bereich wesentlich effizienter machen. Auch die Integration der ANV-Stellen in die normalen Arbeitseinheiten sollte erörtert werden. Hierfür sprechen nicht zuletzt die Möglichkeiten einer einheitlicheren Fallbearbeitung und eines flexibleren Personaleinsatzes.

Dabei dürfte aber nach dem Eindruck des RH eine Besetzung mit mehr als vier Bediensteten kritisch zu beobachten sein. Den Finanzämtern könnten hierbei räumliche Probleme entstehen, die Übersicht über den Arbeitsbereich könnte verloren gehen, es bestünde die Gefahr des Aufbaus einer weiteren Hierarchieebene oder interner Zuständigkeitsstreitigkeiten und schwache Bedienstete könnten sich besser auf Kosten anderer „verstecken“.

10.4.1.3 Als sinnvolle Alternative erweist sich nach den Befunden der Untersuchung die Einrichtung von G- und Ü-Bezirken, insbesondere bei Integration von ANV-Stellen und VVSt. Die Ü-Bezirke könnten dabei mit Sachbearbeitern des mittleren Dienstes besetzt werden, denen damit ein interessantes, eigenverantwortlich zu führendes Arbeitsgebiet angeboten werden könnte. Auf der anderen Seite könnten die zumeist rechtlich schwierigeren Fälle mit Gewinneinkünften auf den mit Sachbearbeitern des gehobenen Dienstes besetzten G-Bezirken konzentriert werden. Infolge der Integration der ANV-Stellen und der VVSt sollten beiden Bezirksarten Mitarbeiter zugewiesen werden.

10.4.1.4 Im Zuge der Umsetzung der Neuen Steuerung, der Budgetierung und der hieraus folgenden stärkeren Verselbständigung der Finanzämter könnte die Organisationsform von Finanzamt zu Finanzamt - auch unter Berücksichtigung der Mitarbeiterstruktur - durchaus unterschiedlich sein.

10.4.2 Sonderteilbezirke

Die Zusammenfassung der Körperschaften und Personengesellschaften jeweils in Sonderteilbezirken ist ohne Alternative. Die vorstehend aufgeführten Verbesserungen in den Arbeitsabläufen (insbesondere DV-Unterstützung) könnten dazu beitragen, die Effizienz der Sonderteilbezirke wesentlich zu erhöhen.

10.4.3 ZIA

Die Einrichtung der ZIA ist grundsätzlich positiv zu beurteilen. Eine im Auftrag der OFD Stuttgart durchgeführte Kundenbefragung bescheinigt der ZIA gute Noten durch die Steuerbürger. Die Entlastung vom Publikumsverkehr ermöglicht den Bezirken ein ungestörteres Arbeiten, was nicht zuletzt den Bearbeitungsergebnissen zu Gute kommt (s. Pkt. 5.4.6).

Die Verwaltung hat bei der Besetzung der ZIA Wert darauf gelegt, gut qualifiziertes Personal zu gewinnen. Nicht zuletzt im Hinblick auf die Außenwirkung war dieses Auswahlverfahren berechtigt. Als nachteilig erweist sich aber, dass die ausgewählten Beschäftigten den Veranlagungsstellen - vornehmlich den ANV-Stellen - bei der Bewältigung gerade der anspruchsvolleren Steuerfälle fehlen und auf die verbliebenen Bediensteten eine höhere Fallzahlenbelastung zukam. Nicht der Qualifikation der ZIA-Beschäftigten entsprechen die von ihnen in Zeiten mit schwachem Publikumsverkehr durchgeführten Steuerfestsetzungen. Durch den Filter des umfangreichen Ausschlusskatalogs (s. Pkt. 3.7.3.7.1) verbleiben ihnen lediglich einfache Fälle.

Die Verwaltung sollte prüfen, ob den Beschäftigten der ZIA nicht anspruchsvollere Steuerfälle zur Bearbeitung überlassen werden können. Der Grundsatz der aktenlosen Bearbeitung müsste - bei einer verbesserten Unterstützung durch das Programm Dauer-sachverhalte - hierfür nicht aufgegeben werden.

10.5 Abschließende Betrachtung

Die Umsetzung der Vorschläge des RH sowie mögliche weitere Folgerungen der Steuerverwaltung aus dieser Untersuchung können das Problem der rechtsstaatlich bereits bedenklichen Praxis fehlerhafter Steuerbescheide allenfalls abschwächen, aber nicht lösen. Der Kern des Problems liegt im vielfach beklagten Steuerrecht. Ungeachtet des Scheiterns aller bisherigen Bemühungen hält der RH aus Gründen der Steuergerechtigkeit, aber auch aus fiskalischen Erwägungen eine durchgreifende Reform des Steuerrechts mit der primären Zielsetzung der Vereinfachung für dringend geboten. Er empfiehlt der Landesregierung, alle diesbezüglichen Bemühungen zu unterstützen und, wo immer möglich, hierfür initiativ zu werden.

11 Stellungnahme des Finanzministeriums

Das FM wertet die Beratende Äußerung als einen wesentlichen Beitrag zur künftigen Qualitätssicherung der Tätigkeit der Veranlagungsstellen. Die Feststellungen des RH stimmten grundsätzlich mit den Erfahrungen des FM und der OFD'en überein. Diesen Schluss ließen auch eigene Untersuchungen zum Berichtigungspotenzial zu. Weiter teilt das FM die Auffassung des RH, dass der Kern der im Bericht dargestellten Probleme im komplizierten und unsystematischen Steuerrecht liegt, das in immer schnellerer Geschwindigkeit geändert und „repariert“ werde und zunehmend außersteuerliche Lenkungszwecke erfülle; selbst erfahrene Praktiker hätten Probleme, die einzelnen Bestimmungen noch zu verstehen und in zeitlich angemessener und zutreffender Weise umzusetzen.

Das FM nennt eine Reihe von Maßnahmen, die bereits ergriffen bzw. eingeleitet wurden oder zumindest beabsichtigt sind, um die Rahmenbedingungen für die Veranlagungsstellen zu verbessern. Hierzu zählen vom RH angeregte Innovationen und Erweiterungen der DV-Unterstützung im Hard- und Softwarebereich sowie erste Ansätze für eine rein maschinelle Fallbearbeitung. Nach Einschätzung des FM zeichnet sich bei dem Versuch, eine ausschließlich maschinelle Fallbearbeitung einzuführen, jedoch das Dilemma ab, dass gerade die vornehmlich im ANV-Bereich angesiedelten risikoarmen Steuererklärungen, die sich am ehesten für ein entsprechendes Versuchsprojekt anbieten, voraussichtlich nicht über das ELSTER-Verfahren abgegeben würden. Mit der Neufassung der DA-NeuOrg sowie der Änderung der Zeichnungsrechtsbestimmungen sei ebenfalls beabsichtigt, im Sinne der Ausführungen des RH eine Verschlinkung und Optimierung der Arbeitsabläufe sowie der Fallbearbeitung hin zu einer wirtschaftlicheren und risikoorientierteren Arbeitsweise zu erreichen. Angekündigt wurde ferner, entsprechend dem Vorschlag des RH auf eine Reduzierung des Schriftgutes hinzuwirken.

Das FM teilt die Auffassung des RH, eine verbesserte Aus- und Fortbildung der Bediensteten insbesondere im praxisorientierten Bereich anzustreben. Es teilt weiterhin mit, dass der Landtag inzwischen Stellenhebungen im mittleren und gehobenen Dienst beschlossen hat. Das FM stimmt auch mit der Anregung des RH überein, dass eine flexiblere Arbeitszeitgestaltung den Bedürfnissen der Praxis nach einer effizienteren Aufgabenerledigung dient und als Motivationsfaktor für die Bediensteten nicht zu unterschätzen ist.

Obwohl der RH unter den derzeitigen Bedingungen eine weitere Personalreduzierung im Veranlagungsbereich für nicht vertretbar hält, kann das FM nicht ausschließen, dass zur Erfüllung bereits bestehender Einsparauflagen auch dort Personal abgebaut werden

müsse. Die vom RH aufgezeigten Alternativmöglichkeiten zum Personalabbau seien zuvor bereits in erheblichem Umfang umgesetzt worden.

Das der Verwaltung zur Verfügung stehende Zahlen- und Datenmaterial ist nach Auffassung des FM nicht ausreichend, um damit eine effektive Qualitätskontrolle aufzubauen. Im Rahmen des Projektes NSI sei zwar vorgesehen, neben den Daten der (quantitativen) Veranlagungsstatistik noch weitere Kennzahlen zu ermitteln. Diese würden jedoch ebenfalls Arbeitsmenge und -geschwindigkeit und allenfalls noch das tatsächlich realisierte Mehrergebnis abbilden können. Eine echte Qualitätskontrolle, d. h. die Ermittlung des nicht ausgeschöpften Berichtigungspotenzials, sei nur durch Qualitätssicherungsstellen möglich, für die jedoch derzeit Personal und finanzielle Mittel fehlten. Die Steuerverwaltung sei aber seit Jahren um den Aufbau eines Qualitätsmanagements bemüht. Unter Anderem werden Geschäftsbesuche, Arbeitsgemeinschaften und Fortbildungen der OFD'en, nachträgliche Kontrollen durch die SGL, erste Erhebungen zum Berichtigungspotenzial und die Einführung der ZIA genannt.

12 Schlussbemerkung

Da das FM Umfang und Ausmaß der Defizite in der Bearbeitungsqualität nicht bestreitet, geht der RH davon aus, dass die Qualitätsverbesserung künftig ein vorrangiges Ziel der Steuerverwaltung sein muss. Die Ansicht des FM, die Einführung einer rein maschinellen Bearbeitung von Steuerfällen werde bereits dadurch erschwert, dass gerade die Steuererklärungen der risikoarmen Fälle, die besonders hierfür geeignet wären, nicht auf elektronischem Weg eingehen würden, ist aus derzeitiger Sicht nicht von der Hand zu weisen. Die rasante Entwicklung und Verbreitung der elektronischen Medien dürfte jedoch in absehbarer Zukunft dazu führen, dass auch Steuerbürger, die sich nicht von Steuerberater vertreten lassen, in immer größerer Zahl den elektronischen Weg der Steuererklärungsabgabe in Anspruch nehmen werden.

Der RH verkennt nicht, dass im Hinblick auf die Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung die Steuerverwaltung von Personalreduzierungen nicht von vornherein ausgenommen werden kann. Der Vorbehalt des FM, einen Personalabbau im Bereich der Veranlagungsstellen nicht ausschließen zu können, ist vor dem Hintergrund der aufgezeigten Bearbeitungsqualität jedoch sehr problematisch. Immerhin sind in früheren Organisationsuntersuchungen vom RH aufgezeigte Möglichkeiten zur Personalreduzierung in anderen Bereichen der Steuerverwaltung bisher noch nicht in vollem Umfang umgesetzt worden. Außerdem drohen Risiken für die öffentlichen Haushalte, wenn als Folge eines zusätzlichen Personalabbaus im Veranlagungsbereich die Qualität noch weiter abfällt. Bei weiteren Entscheidungen über Personalreduzierungen in der Steuerverwaltung sind jedenfalls Konsequenzen für Steuergerechtigkeit und Steueraufkommen zu erwarten, wenn in den Veranlagungsstellen mehr Fälle pro Mitarbeiter bearbeitet werden müssen.

Die bisherigen Bemühungen des FM zur Qualitätssicherung reichen bei weitem nicht aus, wie die Untersuchung des RH eindeutig belegt. Die Qualitätssicherung muss im Vergleich zu Bemühungen um andere - ebenfalls legitime - Ziele, wie die rasche Bearbeitung der eingehenden Steuererklärungen, einen deutlich höheren Stellenwert erhalten. Die Verwaltung ist aufgerufen, trotz der erkennbaren Umsetzungsschwierigkeiten hier zielführende Elemente eines effektiven Qualitätscontrollings zu entwickeln. Die vorliegende Untersuchung sollte einen Impuls dafür liefern, nicht jedoch fertige, direkt umsetzbare Rezepte entwickeln.

gez. Frank

gez. Kunz

Code-Nr.	Tätigkeit	Erläuterungen
300	Personalführung, Arbeitsplanung und Koordinierung	Allgemeine Personalführung, Gespräche mit Bediensteten, Einführung/Einarbeitung neuer Bediensteter usw.
301	Durchführung von Sachgebietsbesprechungen	
302	Aus- und Fortbildung der Bediensteten	z.B. amtsinterne Fortbildungen, Ausbildung der Anwärter u.ä.
303	Teilnahme/Vorbereitung SGL-Besprechungen	amtsintern
304	Teilnahme/Vorbereitung Dienstbesprechungen	z.B. Gruppenbesprechungen der OFD
305	Rücksprachen mit Vorsteher	Personalangelegenheiten
310	Posteingang	Sichten und Verteilen der eingegangenen Erklärungen und Schreiben
320	Bearbeitung schwieriger Steuerfälle (Veranlagung)	einschließlich aller damit in Zusammenhang stehenden Arbeiten wie z.B. Rücksprachen mit Bearbeiter, Schriftwechsel, Telefonate, Besprechungen usw.
321	Zeichnung von Stundungen, Erlassfällen und Adv-Fällen	
322	Zeichnung von Veranlagungen im Rahmen des "normalen" Zeichnungsrechts	
323	Zeichnung von Veranlagungen von Bediensteten ohne Zeichnungsrecht	
324	Zeichnung in Sonderfällen	
325	Bearbeitung von Rechtsbehelfen	
326	Erteilung allgemeiner oder auch verbindlicher Auskünfte	
327	Zeichnung von Berichtigungen/Änderungen (ohne Bp-Auswertung)	
328	Zeichnung von Berichtigungen/Änderungen auf Grund von Bp- oder Steufa-Berichten	
330	Bearbeitung von Prüf- und Hinweislisten	
340	Begleitung einer Bp/Ap/Steufa-Prüfung	einschließlich Besprechungen mit Prüfer, Teilnahme an Schlussbesprechungen u.ä.
341	Zusammenarbeit mit anderen Stellen	z.B. Absprachen mit Finanzkasse, Vollstreckung, Strabu usw.
350	Tätigkeit als Hauptsachgebietsleiter	
360	Eigene Fortbildung	Literaturstudium, Besuch von Fortbildungsveranstaltungen u.ä.
370	Publikumsverkehr	ohne konkreten Bezug zu den vorstehenden Tätigkeiten, z.B. allgemeine Auskünfte usw.
371	Telefonate	
380	"Wegezeiten"	wenn Veranlagungsbezirke auf verschiedene, weiter entfernt gelegene Gebäude verteilt oder insgesamt nicht im Hauptgebäude (Amtsleitung) untergebracht sind.
390	Sonstige Tätigkeiten im Veranlagungsbereich	Tätigkeiten, die nicht in die vorstehenden Bereiche eingeordnet werden können.
391	Vertretung im Veranlagungsbereich	
398	Tätigkeit außerhalb des Veranlagungsbereichs	alles, was nicht den Veranlagungsbereich betrifft.
399	Vertretung außerhalb des Veranlagungsbereichs	

Code-Nr.	Tätigkeit	Erläuterungen
10	Erstmalige Veranlagung/Feststellung Fallgruppe 1	Veranlagungs-/Feststellungstätigkeit bis zum Erlass des (der) erstmaligen Bescheide(s) einschließlich Schriftwechsel, Telefonate, Rückfragen, Beleganforderung, Auswertung von KM, Grundlagenbescheiden, Vorsprachen v. Stpfl. u.ä.; IPS = Intensivprüf-Sachverhalt nach DA-NeuOrg
20	„ „ „ Fallgruppe 2	
21	„ „ „ Fallgruppe 2 mit IPS	
22	„ „ „ Intensivprüffall FG 2	
30	„ „ „ Fallgruppe 3	
31	„ „ „ Fallgruppe 3 mit IPS	
32	„ „ „ Intensivprüffall FG 3	
40	„ „ „ ANV-Fall	
41	„ „ „ ANV-Fall mit IPS	
42	„ „ „ Intensivprüffall ANV	
45	„ „ „ Eigenheimzulage	
46	Erstmalige Festsetzung/Feststellung VSt, InvZul und EWBV; USt- u. GewSt-Veranl. bei StNr. ohne E-, F- oder K-Signal	
50	Änderung nach § 175 AO	Einschließl. Schriftwechsel, Telefonate, Vorsprachen v. Stpfl. u.ä. (ohne Auswertung von Bp-Berichten und Stattgaben im Rechtsbehelfsverfahren)
51	„ „ § 53 EStG	
52	Berichtigung nach § 129 AO	
53	Sonstige Änderungen (z.B. §§ 164,172,173 AO, § 10d EStG)	
54	Bearbeitung förmlicher Rechtsbehelfe	Stattgaben, Schriftwechsel, Telefonate, Vorsprachen v. Stpfl. u.ä.
55	Auswertung v. Bp- u. Steufa-Berichten	Einschließl. Fertigung der Bescheide
56	Vereinsbesteuerung	Alle Tätigkeiten mit Ausnahme der Veranlagung.
57	Sichten und Verteilen des Posteingangs	auch Postbearbeitung, soweit keine andere Code-Nummer betroffen ist.
58	Bearbeiten von Hinweismitteilungen	aus dem (Bescheid-) Rücklauf vom Rechenzentrum
60	Anpassung von Vorauszahlungen (manuelle Bescheiderteilung)	Anträge v. Stpfl., Auswertung KM (z.B. Umsatzentwicklung, ESt4B-Mitt.) einschließl. Schriftwechsel, Telefonate, Vorsprachen v.
61	Anpassung von Vorauszahlungen (maschinelle Bescheiderteilung)	
62	Einträge von Freibeträgen auf der LSt-Karte	
63	Erteilung v. Freistellungsbescheinigungen f. geringfüg. Beschäftigung	Bei Anträgen, die auf dem Postwege eingegangen sind oder die bei persönl. Abgabe nicht sofort bearbeitet wurden
64	Erteilung von NV-Verfügungen	
65	Stundung/Aussetzung der Vollziehung/Erlass	Einschließl. Schriftwechsel, Telefonate, Vorsprache v. Stpfl. u.ä.
66	Haftungsbescheide	
70	Aktenabgaben/-übernahmen	
71	MÜSt-Verfahren	Mitwirkung bei Fristverlängerungen, Zwangsgeldverfahren, Schätzungsandrohung
72	Änderungen des Grundinformationsdienstes (inkl. Neuaufnahmen und Löschungen)	Soweit nicht im Rahmen von Veranlagungen, Änderungen oder Aktenabgaben
73	Auswertung v. Kontrollmaterial (ohne Änderung v. Bescheiden)	
74	Erteilung allgemeiner oder auch verbindlicher Auskünfte	Einschließl. Schriftwechsel, Telefonate, Vorsprache v. Stpfl., Literaturstudium u.ä.
75	Ablagen	
76	Altaktenbearbeitung	z.B. Aussonderung, Archivierung
80	Publikumsverkehr	Annahme v. Steuererklärungen und Anträgen (einschließl. der sofortigen abschließenden Bearbeitung v. Anträgen auf Eintrag v. Freibeträgen auf der LSt-Karte, Freistellungsbescheinigungen u.ä.)
81	Telefongespräche ohne konkreten Bezug zu den o.a. Tätigkeiten	z.B. (spontane) allg. Auskünfte, Gespräche mit Finanzkasse oder anderen Stellen
85	Abschließende Zeichnung	Zeichnung von Mitarbeiter- und Anwärterfällen
86	Ausbildung der Anwärter	Soweit nicht Code-Nummer 85 betreffend
90	Listenbearbeitung, Statistiken	
91	Fortbildung	Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen, Dienst-/ Amts-/ Sachgeb.-Besprechungen, Selbststudium, Pflege von Ergänzungslieferungen
92	Mitwirkung bei Insolvenzverfahren	
95	Sonderzuständigkeiten im Veranlagungsbereich	z.B. EDV-Fachbetreuung, HSB-Tätigkeiten,
98	Tätigkeiten außerhalb des Veranlagungsbereichs	z.B. Personalrat, Teilnahme an Personalversammlungen
99	Sonstiges	Tätigkeiten, die nicht in die vorstehenden Bereiche eingeordnet werden können

Code-Nr	Tätigkeit	Erläuterungen
100	Bearbeitung der eingegangenen Steuererklärungen	einschließlich der damit zusammenhängenden Arbeiten wie z.B. Beendigung von eingeleiteten Zwangsgeldverfahren, Vermerken einer gewährten Fristverlängerung, Vermerken der Fallgruppe usw.
110	Überwachung der Erklärungseingänge; Fristverlängerungsverfahren	einschließlich Schriftwechsel, Telefonate, Rücksprachen mit Tbz usw.
120	Durchführung der Neuaufnahme von Steuerfällen	einschließlich Schriftwechsel, Telefonate, Rücksprachen mit Tbz, Anlegen neuer Steuerakten usw.
130	Pflege der Grundinformationsdaten	z.B. Adressenänderungen u.ä.
140	Formelle Prüfung der Ust-Jahreserklärungen und Eingabe der Daten	
150	Durchführung des Aktenabgabe- und des Aktenübernahmeverfahrens	einschließlich Schriftwechsel, Telefonate, Rücksprachen mit Tbz/Stpfl./anderen FÄ
151	Altakten-Bearbeitung	alle im Zusammenhang mit Altakten zu erledigenden Aufgaben (z.B. Aussonderung, Archivierung usw.)
160	Versendung von Vordrucken	Steuererklärungen, Betriebsan- und abmeldebögen usw., einschließlich der damit in Zusammenhang stehenden Telefonate
170	Abwicklung des Belegverkehrs mit dem Rechenzentrum / der Finanzkasse	Weiterleitung der Bearbeitungsergebnisse an die zuständigen Arbeitsgebiete, Beifügung von Durchschriften und Anlagen, Weiterleitung personeller Bescheide an die Finanzkasse usw.
180	Verteilen der Eingangspost, Sichtung und Bearbeitung von Kontrollmaterial, ESt4B-Mitteilungen, Einheitswertmitteilungen, Veräußerungsmitteilungen u.ä.	Ermittlungen bei Meldebehörden, Abfrage der Steuernummer, Prüfung ob ggf. Neuaufnahme in Betracht kommt (einschließlich Schriftwechsel, Telefonate, Rücksprachen mit den Tbz), Führen der Sammelakten usw.
190	Abwicklung des Verfahrens bei Anträgen auf Erteilung einer NV-Bescheinigung	einschließlich Schriftwechsel, Telefonate, Rücksprache mit Tbz usw.
191	Arbeiten im Zusammenhang mit Freistellungsbescheinigungen für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse	
200	Abwicklung des Zwangsgeldverfahrens	Androhungen bzw. Festsetzungen einschließlich Schriftwechsel, Telefonate, Rücksprachen mit Tbz usw.
201	Bearbeitung von Pfändungen und Abtretungsanzeigen	
210	Zusammenstellung der statistischen Unterlagen	Statistische Blätter, Lohnsteuerkarten
211	Ablagen	
218	Tätigkeiten außerhalb des Veranlagungsbereichs	z.B. Personalrat, Teilnahme an Personalversammlungen
219	Sonstiges	Tätigkeiten, die nicht in die vorstehenden Bereiche eingeordnet werden können

Liebe Kolleginnen und Kollegen,

wie Ihnen allen bekannt, wurden in den letzten Jahren die Prüfungsdienste in der Steuerverwaltung kontinuierlich verstärkt. Diese Personalaufstockung ist weitestgehend ohne neue Planstellen und zu Lasten des Veranlagungsdienstes realisiert worden. Steigende Fallzahlen und eine zunehmende Arbeitsbelastung waren die Folge.

Der Rechnungshof hat sich zum Ziel gesetzt, die Arbeitsweise und -belastung des Veranlagungsdienstes zu untersuchen. Das StRPA XXX wird zu diesem Zweck nach Zufallskriterien ausgewählte Fälle in Ihrem Hause überprüfen. Um die Prüfungsergebnisse umfassend auswerten zu können, ist es erforderlich, auch den bei den Veranlagungsstellen anfallenden Zeitaufwand für die unterschiedlichen Tätigkeiten zu erheben.

Für diese Erhebung ist der Rechnungshof auf Ihre Unterstützung angewiesen.

Was sollen Sie konkret tun?

- Zunächst bitten wir Sie, Ihre Arbeit in der gewohnten Weise zu erledigen. Schreiben Sie dabei an Hand des beigefügten Vordrucks „Arbeitsaufzeichnung“ auf, welche Tätigkeiten Sie im Verlaufe des Arbeitstages ausüben.

- Beim Ausfüllen des Vordrucks bitten wir Sie, das Folgende zu beachten:
 - Persönliche Identifikationsnummer (PIN)
Ihre PIN erhalten Sie von uns vor Beginn der Aufzeichnungen. Aus dieser können ausschließlich wir die Art Ihres Arbeitsgebiets (z.B. V-Bezirk, KSt-Bezirk usw.) und Ihren Namen ermitteln. Näheres zur PIN entnehmen Sie bitte den fettgedruckten Ausführungen auf Seite 3 dieses Erläuterungsschreibens.

 - Funktion
Tragen Sie Ihre Funktion ein: Sachbearbeiter geh. Dienst (SG), Sachbearbeiter m. Dienst (SM), Koordinator (K) oder Mitarbeiter (MA).

 - Teilzeit
Soweit Sie in Teilzeit beschäftigt sind, ist der Beschäftigungsumfang anzukreuzen.

 - Vertretung
Geben Sie bitte immer an, ob Sie an diesem Tag eine Urlaubs-/Krankheitsvertretung bzw. Vertretung für eine nicht besetzte Stelle wahrnehmen mussten.

- Uhrzeit Anfang/Ende

Anzugeben ist der Beginn und das Ende der jeweiligen Tätigkeit.

Die Mittagspause ist auszusparen. Um Ungenauigkeiten zu vermeiden, bitten wir Sie die Eintragungen minutengenau vorzunehmen und auf Rundungen zu verzichten.

- Code-Nummer der Tätigkeit

Die einzutragende Code-Nummer für die jeweilige Tätigkeit ist den beigefügten Tätigkeitskatalogen zu entnehmen. Bei den **grau** hinterlegten Code-Nummern verwenden Sie bitte **für jeden Fall eine Zeile**. Fall bedeutet in diesem Zusammenhang jede einzelne Leitveranlagung (ESt, KSt, F) für einen VZ **einschließlich** der unter derselben Steuernummer ggf. vorzunehmenden USt- und GewSt- Veranlagungen oder Feststellungen des verwendbaren Eigenkapitals. Auch jede Arbeitnehmerveranlagung und jede Festsetzung der Eigenheimzulage gilt als ein Fall.

Sind Steuerbescheide zu **ändern**, verwenden Sie bitte **für jeden zu ändernden VZ eine Zeile**.

- Leitveranlagung

Soweit Sie die Veranlagungs-Code-Nummern **10 bis 32** verwenden, geben Sie bitte den Grundkennbuchstaben der jeweiligen Leitveranlagung an: ESt (**Eintrag: E**), KSt (**K**) oder Feststellung (**F**).

- Fallabschluss/Ermittlungen/Nachbearbeitung

Diese Spalten sind nur für die im Tätigkeitskatalog **grau hinterlegten Code-Nummern auszufüllen.**

- Fallabschluss

Geben Sie bitte immer an, ob der Fall von Ihnen abgeschlossen wurde. Ein Fallabschluss ist gegeben, wenn Sie die Bearbeitung durch Zeichnung abgeschlossen haben, unabhängig davon, ob noch eine Zeichnung und/oder Freigabe durch den Sachgebietsleiter bzw. Sachbearbeiter zu erfolgen hat. Soweit die Code-Nummern 10 - 32 betroffen sind, ist der Fallabschluss erst gegeben, wenn alle Steuererklärungen des Falles für diesen VZ bearbeitet sind (z.B. ist der Fallabschluss eines FG 3 – Falles erst gegeben, wenn sowohl die ESt-, USt- als auch die GewSt-Erklärung bearbeitet wurde).

- Ermittlung

Geben Sie bitte immer an, ob Sie in dem Fall – in irgend einer Phase der Bearbeitung - Ermittlungen vorgenommen haben. Ermittlung bedeutet jede Art von Sachverhaltsermittlung, die entweder zur Abweichung von den erklärten Besteuerungsgrundlagen oder auch letztlich zu deren Übernahme führt. Beschränken sich die Ermittlungen ausschließlich auf den Ansatz von Kirchensteuern als Sonderausgaben, so tragen Sie bitte nur „Ki“ ein. Sofern Sie ledig-

lich Berechnungen durchführen (z.B. für den Ansatz des Ausbildungsfreibetrages bei vollständig und zutreffend ausgefüllter Erklärung), handelt es sich um keine Ermittlung im vorstehenden Sinne.

- Nachbearbeitung

Die Spalte Nachbearbeitung ist nur zu verwenden, wenn Sie einen Fall für abgeschlossen hielten, jedoch im Nachhinein vom abschließend Zeichnungsberechtigten noch Nachbearbeitungen, z.B. weitere Ermittlungen, angeordnet wurden.

• Es ist unbedingt erforderlich, dass der Vordruck gewissenhaft ausgefüllt wird und die Eintragungen sofort nach Ausführen der jeweiligen Tätigkeit vorgenommen werden. Nur so kann das Untersuchungsergebnis die bestmögliche Genauigkeit aufweisen. Das Rekonstruieren der Tätigkeiten am Ende eines Arbeitstages ist erfahrungsgemäß nicht mehr möglich und führt zu unbrauchbaren Aufzeichnungen.

• Abschließend noch ein Hinweis: **Die Arbeitsaufzeichnungen dienen nicht der Kontrolle einzelner Bediensteter bzw. Arbeitseinheiten. Vielmehr soll durch die umfassenden Aufzeichnungen ein möglichst genaues Bild der derzeitigen Arbeitslage und Belastung der Veranlagungsstellen landesweit gezeichnet werden. Es ist daher nicht notwendig, dass Sie Ihren Namen auf den Aufzeichnungsbogen angeben. Um es uns jedoch zu ermöglichen, bei eventuellen Rückfragen den richtigen Ansprechpartner zu finden, erhalten Sie vor Beginn der Aufzeichnungen eine sog. PIN, die nur von uns entschlüsselt werden kann. Die Aufzeichnungsbogen werden unter Mitwirkung des Personalrats gesammelt, unmittelbar an uns weitergeleitet und weder Ihrem Sachgebietsleiter noch Ihrer Amtsleitung oder sonstigen vorgesetzten Stellen zur Einsichtnahme vorgelegt.**

Alle aufgezeichneten Daten, mit Ausnahme des personenbezogenen Teils der PIN, werden von uns in eine Datenbank aufgenommen; nach dem Abschluss der Untersuchungen werden die Aufzeichnungsbogen vernichtet.

Wir bedanken uns für Ihre Mitarbeit und stehen Ihnen für Rückfragen jederzeit in Zimmer XXX oder unter der Tel.-Nr. XXX zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Ihr Prüfungsteam

Personal der Bezirksarten

Anlage 4

OFD Stuttgart	AK	A 12	A 11	A 10	A 9 gD	A 9 mD	A 8	A 7	A 6
Vbz	1540,00	13,71	217,91	193,89	309,23	151,38	129,21	172,17	352,35
		0,89%	14,15%	12,59%	20,08%	9,83%	8,39%	11,18%	22,88%
Kö-Bezirk	273,10	43,97	45,88	25,94	53,80	7,65	29,77	24,58	41,51
		16,10%	16,80%	9,50%	19,70%	2,80%	10,90%	9,00%	15,20%
PersG-Bezirk	158,22	28,00	37,66	15,35	20,09	6,49	19,94	15,98	14,71
		17,70%	23,80%	9,70%	12,70%	4,10%	12,60%	10,10%	9,30%
ANV-Stellen	307,68			7,08		156,30	57,23	46,77	40,31
				2,3%		50,80%	18,60%	15,20%	13,10%
VVSt	256,80					26,71	48,02	109,40	72,67
						10,40%	18,70%	42,60%	28,30%
ZIA	179,20					70,78	46,95	29,21	32,26
davon 98,5%	176,51					69,72	46,25	28,77	31,77
						39,50%	26,20%	16,30%	18,00%
Umlage									
auf Vbz (60%)	105,91					41,83	27,75	17,26	19,06
auf ANV (40%)	70,60					27,89	18,50	11,51	12,71
Summen ...									
Vbz, VVSt u. ZIA-Anteil (60%)	1902,71	13,71	217,91	193,89	309,23	219,92	204,98	298,83	444,08
Kö-Bezirk	273,10	43,97	45,88	25,94	53,80	7,65	29,77	24,58	41,51
PersG-Bezirk	158,22	28,00	37,66	15,35	20,09	6,49	19,94	15,98	14,71
ANV u. ZIA-Anteil (40%)	378,28			7,08		184,19	75,73	58,28	53,02
OFD Karlsruhe	AK	A 12	A 11	A 10	A 9 gD	A 9 mD	A 8	A 7	A 6
Vbz	1194,98	3,70	146,27	146,98	228,00	127,27	132,64	160,96	249,27
		0,31%	12,24%	12,30%	19,08%	10,65%	11,10%	13,47%	20,86%
Kö-Bezirk	207,10	38,35	48,36	27,71	10,71	23,34	37,55	14,10	7,00
		18,52%	23,35%	13,38%	5,17%	11,27%	18,13%	6,81%	3,38%
PersG-Bezirk	144,70	28,65	31,85	13,15	10,51	16,35	22,40	15,05	6,74
		19,80%	22,01%	9,09%	7,26%	11,30%	15,48%	10,40%	4,66%
ANV-Stellen	262,85					124,30	62,56	34,09	41,90
						47,29%	23,80%	12,97%	15,94%
VVSt	228,15					19,80	44,26	96,44	67,65
						8,68%	19,40%	42,27%	29,65%
ZIA	112,25					27,50	25,75	30,66	28,35
davon 98,5%	110,57					27,09	25,36	30,20	27,93
						24,50%	22,94%	27,31%	25,26%
Umlage									
auf Vbz (60%)	66,34					16,25	15,22	18,12	16,76
auf ANV (40%)	44,23					10,84	10,14	12,08	11,17
Summen ...									
Vbz, VVSt u. ZIA-Anteil (60%)	1489,47	3,70	146,27	146,98	228,00	163,32	192,12	275,52	333,68
Kö-Bezirk	207,10	38,35	48,36	27,71	10,71	23,34	37,55	14,10	7,00
PersG-Bezirk	144,70	28,65	31,85	13,15	10,51	16,35	22,40	15,05	6,74
ANV u. ZIA-Anteil (40%)	307,08					135,14	72,70	46,17	53,07
Gesamt BaWü	AK	A 12	A 11	A 10	A 9 gD	A 9 mD	A 8	A 7	A 6
Vbz, VVSt u. ZIA-Anteil (60%)	3392,18	17,41	364,18	340,87	537,23	383,24	397,10	574,35	777,76
Kö-Bezirk	480,20	82,32	94,24	53,65	64,51	30,99	67,32	38,68	48,51
PersG-Bezirk	302,92	56,65	69,51	28,50	30,60	22,84	42,34	31,03	21,45
ANV u. ZIA-Anteil (40%)	685,36			7,08		319,33	148,43	104,45	106,09
Summe BaWü	4860,66	156,38	527,93	430,10	632,34	756,40	655,19	748,51	953,81
Anmerkung:	Basis für die Verteilung des Personals auf die einzelnen Besoldungsgruppen waren die von den OFDn mitgeteilten prozentualen Aufteilungsschlüssel, es kann daher zu mehr als zweistelligen Dezimalbrüchen und damit zu Rundungsdifferenzen kommen.								

Personalkosten							
1	2	3	4	5	6	7	8
BesGr.	AK	Dienst- Bezüge	Versorgungs- zuschlag 31% (v. Spalte 3)	Beihilfen	Personal- nebenkosten 8,70% (v. Spalte 3)	Personal- kosten eines Bediensteten (Summe Spalte 3 bis 6)	Personal- Kosten insgesamt (Sp. 2 x Sp. 7)
Vbz							
A 13 gD	294,97	98.900	30.659	4.150	8.604	142.313	41.978.066
A 12	17,41	87.500	27.125	4.150	7.613	126.388	2.200.415
A 11	364,18	77.800	24.118	4.150	6.769	112.837	41.092.979
A 10	340,87	67.400	20.894	4.150	5.864	98.308	33.510.248
A 9 gD	537,23	56.600	17.546	4.150	4.924	83.220	44.708.281
A 9 mD	383,24	65.400	20.274	4.150	5.690	95.514	36.604.785
A 8	397,10	59.200	18.352	4.150	5.150	86.852	34.488.929
A 7	574,35	52.700	16.337	4.150	4.585	77.772	44.668.348
A 6	777,76	43.200	13.392	4.150	3.758	64.500	50.165.520
Summe:	3.687,11						329.417.571
Kö-Bezirk							
A 13 gD	41,76	98.900	30.659	4.150	8.604	142.313	5.942.991
A 12	82,32	87.500	27.125	4.150	7.613	126.388	10.404.260
A 11	94,24	77.800	24.118	4.150	6.769	112.837	10.633.759
A 10	53,65	67.400	20.894	4.150	5.864	98.308	5.274.224
A 9 gD	64,51	56.600	17.546	4.150	4.924	83.220	5.368.522
A 9 mD	30,99	65.400	20.274	4.150	5.690	95.514	2.959.979
A 8	67,32	59.200	18.352	4.150	5.150	86.852	5.846.877
A 7	38,68	52.700	16.337	4.150	4.585	77.772	3.008.221
A 6	48,51	43.200	13.392	4.150	3.758	64.500	3.128.895
Summe:	521,98						52.567.728
PersG-Bezirk							
A 13 gD	26,34	98.900	30.659	4.150	8.604	142.313	3.748.524
A 12	56,65	87.500	27.125	4.150	7.613	126.388	7.159.880
A 11	69,51	77.800	24.118	4.150	6.769	112.837	7.843.300
A 10	28,50	67.400	20.894	4.150	5.864	98.308	2.801.778
A 9 gD	30,60	56.600	17.546	4.150	4.924	83.220	2.546.532
A 9 mD	22,84	65.400	20.274	4.150	5.690	95.514	2.181.540
A 8	42,34	59.200	18.352	4.150	5.150	86.852	3.677.314
A 7	31,03	52.700	16.337	4.150	4.585	77.772	2.413.265
A 6	21,45	43.200	13.392	4.150	3.758	64.500	1.383.525
Summe:	329,26						33.755.658
ANV-Stellen							
A 13 gD	59,59	98.900	30.659	4.150	8.604	142.313	8.480.432
A 10	7,08	67.400	20.894	4.150	5.864	98.308	696.021
A 9 mD	319,33	65.400	20.274	4.150	5.690	95.514	30.500.486
A 8	148,43	59.200	18.352	4.150	5.150	86.852	12.891.442
A 7	104,45	52.700	16.337	4.150	4.585	77.772	8.123.285
A 6	106,09	43.200	13.392	4.150	3.758	64.500	6.842.805
Summe:	744,97						67.534.471
Gesamtsumme Personalkosten Baden-Württemberg							483.275.428

Organisation und Arbeitsweise der Veranlagungsstellen bei den Finanzämtern

Management Summary

zur Beratenden Äußerung nach § 88 Abs. 2 LHO



Inhaltsverzeichnis

	Seite
1 Ausgangslage	1
1.1 Allgemeines	1
1.2 Organisation und Aufgaben der Veranlagungsstellen	1
1.2.1 Organisation	1
1.2.2 Aufgaben	2
1.3 Arbeitsbelastung der Veranlagungsstellen	2
2 Prüfungsziele und Prüfungsdurchführung	4
3 Wesentliche Erkenntnisse der Ist-Analyse	5
3.1 Erkenntnisse aus den Arbeitsaufzeichnungen der Bediensteten	5
3.1.1 Verhältnis Steuerfestsetzungstätigkeit und übrige Tätigkeit	5
3.1.2 Tätigkeitsprofile	6
3.1.3 Sachverhaltsermittlungen und Fallbearbeitungsdauer	6
3.2 Erkenntnisse aus der materiell-rechtlichen Untersuchung der Steuerfälle; Berichtigungspotenzial der Steuererklärungen	7
3.2.1 Gesamtbetrachtung	8
3.2.2 Faktoren mit Einfluss auf Höhe und Realisierung des Berichtigungspotenzials	10
3.3 Weitere wesentliche Erkenntnisse	11
3.3.1 Kosten-Nutzen-Betrachtung	11
3.3.2 Fallauswahl und DV-Unterstützung	11
4 Schlussfolgerungen und Vorschläge	12
4.1 Qualität der Arbeitsergebnisse; Ausschöpfung des Berichtigungspotenzials	12
4.2 Personalstärke der Veranlagungsstellen	13
4.3 Qualitätsmanagement und weitere Verbesserungsvorschläge	14

4.3.1	Qualitätsmanagement.....	14
4.3.2	Weitere Verbesserungsmöglichkeiten	15
4.4	Organisationsform der Veranlagungsstellen	17
5	Abschließende Betrachtung	18
6	Stellungnahme des Finanzministeriums	18
7	Schlussbemerkung.....	19

1 Ausgangslage

1.1 Allgemeines

Der RH hat in den letzten Jahren im Rahmen einer Gesamtkonzeption die Organisation, die Personalausstattung sowie die Arbeitsabläufe und die DV-Unterstützung verschiedener Arbeitsgebiete der Finanzämter landesweit untersucht. Gegenstand entsprechender Querschnittsprüfungen waren bisher die Grunderwerbsteuerstellen, die Betriebsprüfung, die Steuerfahndung, die Einheitsbewertung, die Umsatzsteuerprüfung und die Finanzkassen.¹

Auf der Basis dieser Erfahrungen hat der RH jetzt gemeinsam mit den 4 Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern die Organisation, die Personalausstattung und die Arbeitsweise der Veranlagungsstellen untersucht, die mit knapp 5.300 Stellen (Personal- und Sachkostenaufwand: rd. 277,4 Mio. € [542,5 Mio. DM] pro Jahr) den Kernbereich der Finanzämter bilden und deren Arbeitsweise unmittelbare und erhebliche Auswirkungen auf die Steuereinnahmen hat.

1.2 Organisation und Aufgaben der Veranlagungsstellen

1.2.1 Organisation

Die Veranlagungsstellen sind in kleinere Arbeitseinheiten mit traditionell je 2 bis 3 Arbeitskräften unterteilt, wobei im Wesentlichen zwischen Veranlagungsbezirken für natürliche Personen, Arbeitnehmerveranlagungsstellen (ANV-Stellen) und Sonderteilbezirken für Körperschaften und Personengesellschaften unterschieden wird. Daneben sind zur Erledigung des veranlagungsbegleitenden Massengeschäfts Veranlagungsverwaltungsstellen (VVSt) eingerichtet.

In einzelnen Ämtern sind die Veranlagungsbezirke für natürliche Personen nochmals unterteilt in Bezirke für Gewinn- und Überschusseinkünfte (G- und Ü-Bezirke), beim sog. Schwetzingen Modell sind die ANV-Stellen in die Ü-Bezirke integriert.

¹ Die Ergebnisse der Querschnittsuntersuchungen wurden wie folgt veröffentlicht:

Denkschrift 1993 Nr. 19 (Grundwerbsteuerstellen); Denkschrift 1994 Nr. 17 (Betriebsprüfung); Denkschrift 1998 Nr. 20 (Steuerfahndung); Denkschrift 1999 Nr. 18 (Einheitsbewertung); Denkschrift 2000 Nr. 22 und 23 (Umsatzsteuerprüfung bzw. Finanzkassen).

- 2 -

Vor einigen Jahren wurden in verschiedenen Ämtern versuchsweise sog. Großbezirke eingerichtet. In diesen Bezirken sind mehrere ehemalige Veranlagungsbezirke für natürliche Personen zusammengefasst und teilweise auch die ANV-Stellen und die VVSt integriert.

Bei der überwiegenden Zahl der Finanzämter entstanden in den letzten Jahren Zentrale Informations- und Annahmestellen (ZIA); die restlichen Ämter sollen baldmöglichst folgen. In den ZIA wird der größte Teil des Publikumsverkehrs abgewickelt, in publikumsarmen Zeiten werden auch einfachere Steuerfälle veranlagt.

1.2.2 Aufgaben

Die Veranlagungsstellen sind im Wesentlichen zuständig für die Verwaltung der Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer und der Eigenheimzulage. Ihr Aufgabenbereich umfasst weiterhin die Durchführung von Verlustfeststellungen, die Festsetzung des Gewerbesteuer-Messbetrages nach dem Gewerbeertrag und die Festsetzung der Investitionszulagen. Darüber hinaus sind den Veranlagungsstellen alle mit diesen Kernaufgaben zusammenhängenden Arbeiten übertragen.

1.3 Arbeitsbelastung der Veranlagungsstellen

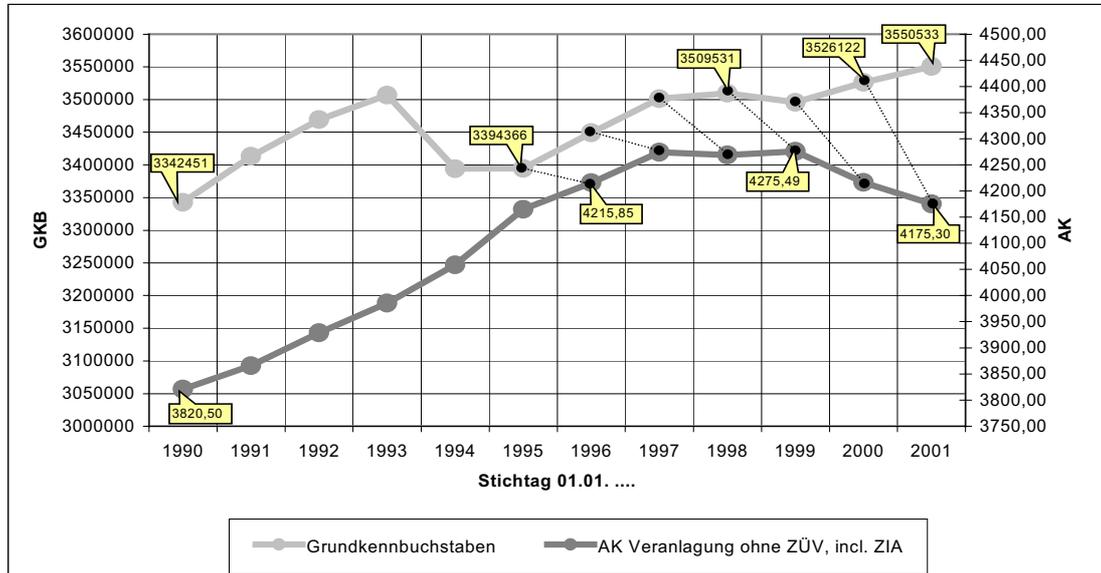
Die Arbeitsbelastung der Veranlagungsstellen wird entsprechend der allgemeinen Praxis anhand der sog. Grundkennbuchstaben (GKB) der zu bearbeitenden Steuerfälle dargestellt (z. B. „E“ für Einkommensteuer, „U“ für Umsatzsteuer, „K“ für Körperschaftsteuer, „GW“ für Gewerbesteuer usw.). Die Zahl der GKB entspricht somit der von den Veranlagungsstellen zu erledigenden Fallzahl.

In dem nachfolgenden Schaubild 1 wird die Entwicklung der Arbeitsmenge - gemessen an der Zahl der GKB - der Entwicklung der im Veranlagungsbereich eingesetzten Arbeitskräfte (AK)² gegenübergestellt (Stichtag jeweils 01.01.).

² Die Personalzahlen beinhalten alle Bediensteten der Veranlagungsstellen (ohne ANV-Stellen), der VVSt und einen Anteil von 60 % des ZIA-Personals, nicht jedoch die Beschäftigten der zentralen Überwachungsstellen für Umsatzsteuervoranmeldungen (ZÜV).

- 3 -

Schaubild 1



Die Arbeitsmenge nahm ab 1994/1995 im Wesentlichen stetig zu. Bis 1997 wurde auch die Zahl der AK größer, blieb dann bis 1999 konstant und verringerte sich seither ständig. Ab 1999 ist somit eine gegenläufige Entwicklung ersichtlich.

Bei den ANV-Stellen (im Schaubild nicht enthalten) setzte bereits im Jahr 1997 ein Personalabbau ein, der im Wesentlichen dem Rückgang der Fallzahlen entspricht.

Allen Veranlagungsstellen ist gemeinsam, dass die Arbeitbelastung jenseits rein quantitativer Maßstäbe nachhaltig durch die Qualität und Praktikabilität des anzuwendenden Steuerrechts geprägt wird. Auch insoweit hat die Arbeitbelastung in den letzten Jahren - nicht bezifferbar, aber unbestritten - zugenommen.

2 Prüfungsziele und Prüfungsdurchführung

Ziel der Erhebungen war, durch eine Bestandsaufnahme (Ist-Analyse) den gesamten Veranlagungsbereich in seinen Strukturen darzustellen und zu analysieren, Schwachstellen aufzuzeigen und daran anschließend eine Aufgabenkritik durchzuführen sowie Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Schwerpunktartig sollten die Arbeitsqualität analysiert und bewertet sowie Anstöße zur Qualitätsverbesserung gegeben werden. Entscheidender Maßstab für die Qualität war die Richtigkeit der Arbeitsprodukte, also der Steuerbescheide.

Landesweit wurden 17 ausgewählte Finanzämter in die Erhebungen einbezogen. In allen untersuchten Ämtern wurden Fälle materiell-rechtlich geprüft. Die Fälle wurden ausschließlich nach dem Zufallsprinzip ausgewählt, um repräsentative Werte und Aussagen zu erhalten. Daneben wurden bei 11 dieser Finanzämter Organisationsuntersuchungen durchgeführt.

Die materiell-rechtliche Prüfung der Steuerfälle sollte nicht nur Aussagen dazu ermöglichen, ob der jeweilige Steuerfall richtig bearbeitet wurde und welches fiskalische Mehr- oder Minderergebnis sich bei richtiger Bearbeitung ergeben hätte. Sie sollte auch Aufschlüsse darüber geben, wie häufig und mit welchem finanziellen Ergebnis die Veranlagungsstellen von den Angaben in den Steuererklärungen abwichen.

Schwerpunkt der organisatorischen Untersuchungen war, aus anonymisierten Arbeitsaufzeichnungen der Bediensteten typisierte Tätigkeitsprofile sowie Kennzahlen für die Bearbeitungsdauer bestimmter Tätigkeiten abzuleiten. Wegen der saisonal unterschiedlichen Belastungen der Veranlagungsstellen erfolgte diese Untersuchung in der Weise, dass im Wesentlichen zwei Ämter einen Zeitabschnitt von rd. 2 Monaten abdeckten und die Arbeitsaufzeichnungen im Ergebnis ein gesamtes Arbeitsjahr - wenn auch finanzamtsübergreifend - erfassten.

3 Wesentliche Erkenntnisse der Ist-Analyse

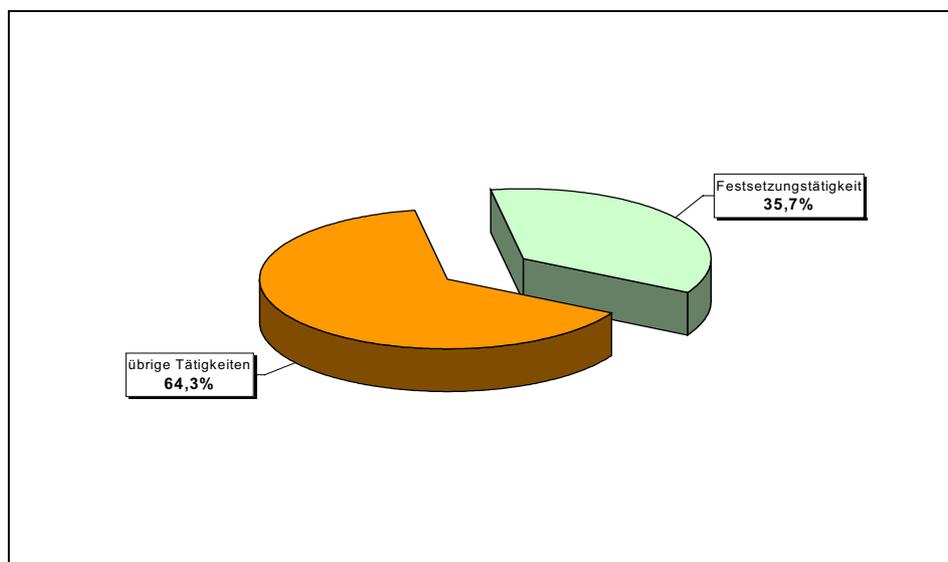
3.1 Erkenntnisse aus den Arbeitsaufzeichnungen der Bediensteten

Durch die minutengenauen Arbeitsaufzeichnungen erhielt der RH für einen ununterbrochenen Zeitraum vom 26.06.2000 bis 18.05.2001 von 891 Voll- und Teilzeitbeschäftigten die Dokumentation über insgesamt 369.436 Einzeltätigkeiten mit einer Gesamtarbeitszeit von 164.529 Stunden. Diese Angaben wurden in eine Datenbank übertragen; die Auswertung führte zu den nachfolgenden Ergebnissen.

3.1.1 Verhältnis Steuerfestsetzungstätigkeit und übrige Tätigkeit

3.1.1.1 Die Arbeitszeitverteilung auf diese beiden Bereiche wird in dem folgenden Schaubild 2 dargestellt.

Schaubild 2



Den Veranlagungsstellen verbleibt für die eigentliche Steuerfestsetzung - d. h. für das Bearbeiten der Steuererklärungen und das Erstellen erstmaliger oder geänderter Steuerbescheide - nur ein Anteil von 35,7 % der gesamten Arbeitszeit. Der mit 64,3 % weit überwiegende Rest entfällt auf eine ganze Fülle übriger Tätigkeiten, wie z. B. Postbearbeitung, Publikumsverkehr, Bearbeitung von Rechtsbehelfen, Ablagen.

- 6 -

3.1.1.2 Der Anteil der Steuerfestsetzung, also des eigentlichen Kerngeschäfts der Veranlagungsstellen, differiert bei den klassischen Bezirksarten erheblich. So beträgt er bei den ANV-Stellen 46,2 %, während er bei den Sonderteilbezirken auf nahezu 28 % absinkt. Die Veranlagungsbezirke für natürliche Personen wenden im Durchschnitt knapp 38 % ihrer Arbeitszeit für diesen Kernbereich auf. Tendenziell ist festzuhalten, dass der Anteil umso geringer und der Aufwand für die übrigen Tätigkeiten umso höher wird, je komplexer und umfangreicher die von den Stellen zu bearbeitenden Steuerfälle sind.

3.1.1.3 Bei den Veranlagungsbezirken für natürliche Personen bleibt der Anteil der Steuerfestsetzungstätigkeit im Jahresverlauf nahezu konstant, in den übrigen Stellen sind dagegen deutliche saisonale Schwankungen zu verzeichnen.

3.1.2 Tätigkeitsprofile

3.1.2.1 Das Tätigkeitsprofil der Bediensteten aller Veranlagungsstellen zeigt einen bunten Flickenteppich von zu erledigenden Aufgaben mit nur wenig klar definierten Schwerpunkten. Die erkennbare Atomisierung der Arbeitszeit verbietet Patentlösungen und zwingt zu hochdifferenzierten Lösungsansätzen.

3.1.2.2 Bei den Sonderteilbezirken ist auf die verhältnismäßig hohen Zeitanteile für die - fiskalisch nahezu unbedeutende - Vereinsbesteuerung sowie für die manuelle Fertigung von Feststellungsbescheiden und -mitteilungen hinzuweisen. Ein nicht unerheblicher Teil der Arbeitszeit muss in diesen Bereichen zudem für die Auswertung von Betriebsprüfungs- und Steuerfahndungsberichten aufgewandt werden.

3.1.2.3 Die Veranlagungsbezirke für natürliche Personen und die ANV-Stellen werden durch die Einführung der Zentralen Informations- und Annahmestellen in erheblichem Maße vom Publikumsverkehr entlastet. Dieser Zeitgewinn führt lediglich bei den ANV-Stellen zu einem höheren Anteil der Festsetzungstätigkeit an der Gesamtarbeitszeit.

3.1.2.4 Die Sachgebietsleiter wenden nur rd. 10 % der Arbeitszeit für Managementaufgaben - Personalführung, Arbeitsplanung und Koordination - auf, insbesondere weil sie eine Vielzahl von Vorgängen abschließend zeichnen müssen.

3.1.3 Sachverhaltsermittlungen und Fallbearbeitungsdauer

3.1.3.1 In rd. 40 % der Steuerfälle halten die Bediensteten über die Angaben in den Steuererklärungen hinausreichende weitere Sachverhaltsermittlungen für erforderlich.

- 7 -

Darüber hinaus wird in einem Viertel der Einkommensteuerfälle ausschließlich die als Sonderausgaben abzugsfähige Kirchensteuer ermittelt.

3.1.3.2 Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer wird maßgeblich durch den Umfang, die Komplexität und Kompliziertheit der Steuerfälle sowie durch die Vornahme von Sachverhaltsermittlungen beeinflusst. Hierdurch treten auch erhebliche Unterschiede bei den einzelnen Bezirksarten auf.

3.1.3.3 Bei Steuerfällen, die nach verwaltungsinternen Vorgaben intensiv zu prüfen sind, liegt die Bearbeitungszeit deutlich höher als in den vergleichbaren normalen Fällen.

3.1.3.4 Sowohl in den als Pilotprojekte eingerichteten Großbezirken als auch in den Sonderorganisationsformen - Teilbezirke für Gewinn- und Überschusseinkünfte - wird in geringerem Umfang ermittelt als in den klassischen Veranlagungsbezirken für natürliche Personen. Gleichwohl ist die durchschnittliche Bearbeitungsdauer der Steuerfälle lediglich bei den G- und Ü-Bezirken niedriger, bei den Großbezirken hingegen höher als bei den klassischen Veranlagungsbezirken für natürliche Personen.

3.2 Erkenntnisse aus der materiell-rechtlichen Untersuchung der Steuerfälle; Berichtigungspotenzial der Steuererklärungen

In die Erhebungen zum Berichtigungspotenzial wurden die Steuerakten von insgesamt **9.210** Steuerbürgern einbezogen. Geprüft wurden die Steuerbescheide von **22.372** Veranlagungszeiträumen der Kalenderjahre 1996 bis 1998, im Folgenden vereinfacht als Fälle bezeichnet.

Neben den jeweiligen Grunddaten wurde erhoben, ob und mit welchem finanziellen Ergebnis die Veranlagungsstellen von den erklärten Besteuerungsgrundlagen abgewichen sind. In einem weiteren Schritt wurde anschließend untersucht, ob die Steuerfestsetzungen zutreffend erfolgt waren. Die Prüfungsergebnisse sind nachfolgend dargestellt.

3.2.1 Gesamtbetrachtung

3.2.1.1 In 6.979 (31,2 %) der untersuchten 22.372 Fälle hat die Bearbeitung durch die Veranlagungsstellen zu einem finanziellen Ergebnis, d. h. zu einer steuerwirksamen Abweichung von den erklärten Besteuerungsgrundlagen geführt. Das finanzielle Ergebnis der Tätigkeit der Veranlagungsstellen wird in der Übersicht 1 aufgezeigt:

Übersicht 1

Finanzielles Ergebnis	Gesamt	je Fall	je Fall mit finanziellem Ergebnis
Mehrsteuern	3.921.345 € 7.669.485 DM	175 € 343 DM	562 € 1.099 DM
Mindersteuern	711.814 € 1.392.187 DM	32 € 62 DM	102 € 199 DM
Mehrergebnis	3.209.532 € 6.277.298 DM	144 € 281 DM	460 € 900 DM

Die Abweichungen - zugunsten sowie zu zuungunsten der Steuerbürger - führen zu einem saldierten Mehrergebnis von 460 € (900 DM) je Abweichungsfall oder 144 € (281 DM) bezogen auf alle Steuerfälle.

3.2.1.2 Trotz der nicht unerheblichen Mehrergebnisse der Veranlagungsstellen hat die Überprüfung der Steuerfälle durch die Finanzkontrolle in 3.861 Fällen (17,2 %) weitere Beanstandungen ergeben. Die hieraus resultierenden Mehrergebnisse sind der Übersicht 2 zu entnehmen.

Übersicht 2

Finanzielles Ergebnis	Gesamt	je Fall	je beanstandetem Fall
Mehrsteuern	2.369.069 € 4.633.496 DM	106 € 207 DM	614 € 1.200 DM
Mindersteuern	288.670 € 564.589 DM	13 € 25 DM	75 € 146 DM
Mehrergebnis	2.080.399 € 4.068.907 DM	93 € 182 DM	539 € 1.054 DM

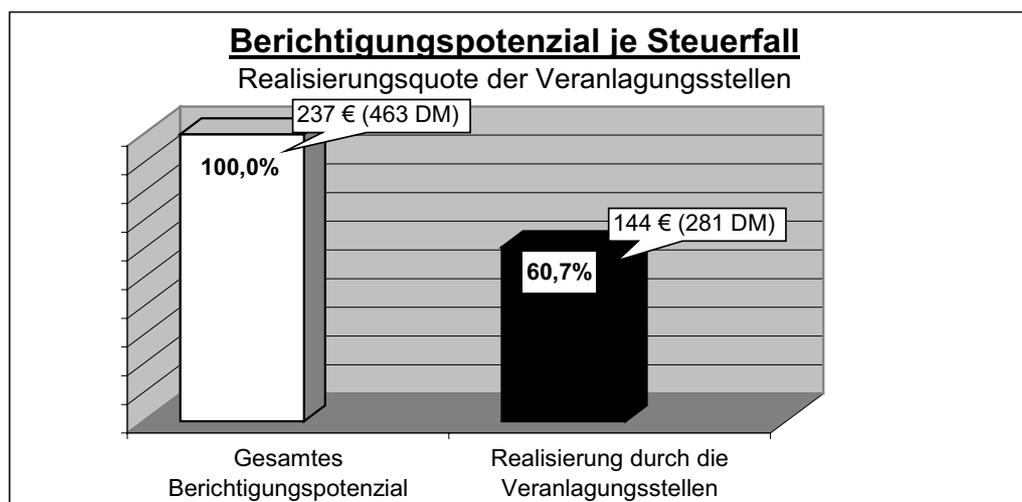
- 9 -

Das von den Veranlagungsstellen nicht realisierte Mehrergebnis beträgt somit durchschnittlich 93 € (182 DM) je Steuerfall oder 539 € (1.054 DM) je beanstandetem Fall.

Hierzu ist anzumerken, dass die Finanzkontrolle die Fälle im Nachhinein nach Aktenlage überprüfte. Zuvor unterlaufene Fehler der Finanzämter bei der Belegprüfung konnte sie daher nicht erkennen. Die nicht realisierten Ergebnisse sind somit **Mindestergebnisse nach Aktenlage**.

3.2.1.3 Fasst man die durchschnittlichen Mehrergebnisse der Veranlagungsstellen und der Finanzkontrolle zusammen, ergibt sich ein latentes Berichtigungspotenzial der eingereichten Steuererklärungen von 237 € (463 DM) je Steuerfall. Schaubild 3 verdeutlicht, welcher Anteil dieses Mehrergebnisses von den Veranlagungsstellen realisiert wird.

Schaubild 3



Das Berichtigungspotenzial wird von den Veranlagungsstellen somit nur zu rd. 61 % ausgeschöpft.

3.2.1.4 Auf der Zeitschiene betrachtet - untersucht wurden Steuerfälle für die Veranlagungszeiträume 1996 bis 1998 - nimmt tendenziell sowohl die Abweichungsquote als auch das von den Veranlagungsstellen erzielte durchschnittliche Mehrergebnis je Steuerfall ab. Darüber hinaus wird auch das Berichtigungspotenzial in geringerem Umfang realisiert.

- 10 -

3.2.2 Faktoren mit Einfluss auf Höhe und Realisierung des Berichtigungspotenzials

3.2.2.1 Die Abweichungsquoten und die Mehrergebnisse der Veranlagungsstellen werden erheblich durch die Komplexität und Kompliziertheit der Steuerfälle beeinflusst. Je nach Bezirks- oder Fallart ergeben sich deutliche Unterschiede. Entsprechendes gilt für die Feststellungen der Finanzkontrolle.

3.2.2.2 Abweichungsquoten und Mehrergebnisse der Veranlagungsstellen nehmen insbesondere mit der Zahl der in einem Einkommensteuerfall vorhandenen Einkunftsarten und mit der Höhe des zu versteuernden Einkommens zu. Auch hier ergibt sich für die Beanstandungen der Finanzkontrolle ein im Wesentlichen gleiches Bild.

3.2.2.3 Bei den intensiv zu prüfenden Steuerfällen der Veranlagungsbezirke für natürliche Personen und der ANV-Stellen wird deutlich öfter und - im Vergleich zu den Normalfällen - auch mit dem doppelten Mehrergebnis von den Steuererklärungen abgewichen. Gleichwohl wurden Intensivprüffälle häufiger als die Normalfälle und auch mit wesentlich höheren Mehrergebnissen beanstandet.

3.2.2.4 Bei den Veranlagungsbezirken für natürliche Personen wirkt sich die ZIA positiv auf die durchschnittlich erzielten Mehrergebnisse aus; gleichzeitig gehen die Beanstandungsquote und die Mehrergebnisse der Finanzkontrolle leicht zurück. Ein uneinheitliches Bild ergibt sich hingegen bei den ANV-Stellen. Obwohl auch diese Stellen nach Einführung der ZIA ein höheres Mehrergebnis erzielen, bleiben die Beanstandungsquoten der Finanzkontrolle dort vor und nach deren Einführung nahezu gleich. Die Finanzkontrolle stellte nach Einführung der ZIA sogar etwas höhere Mehrergebnisse fest.

3.2.2.5 Die Abweichungsquote und das Mehrergebnis der G- und Ü-Bezirke liegen zusammengefasst über den entsprechenden Werten für die klassischen Veranlagungsbezirke. Gleichzeitig werden dort von der Finanzkontrolle erheblich weniger Fälle beanstandet und auch geringere Mehrergebnisse festgestellt.

3.2.2.6 Die Veranlagungsbezirke für natürliche Personen und die ANV-Stellen weichen in Ballungsräumen häufiger und mit höheren Mehrergebnissen von den Steuererklärungen ab als in den übrigen Regionen. Gleichwohl ergeben sich in Ballungsräumen auch die höchsten Beanstandungsquoten und bei den Veranlagungsbezirken für natürliche Personen auch die höchsten Mehrergebnisse.

- 11 -

3.2.2.7 Abweichungsquoten und Mehrergebnisse der Veranlagungsstellen werden auch durch die Anzahl der vorhandenen Einkunftsarten und deren Kombinationen beeinflusst. Insbesondere von Steuererklärungen mit Einkünften aus Vermietung und Verpachtung wird häufig abgewichen. Entsprechendes gilt für die Beanstandungsquoten und Mehrergebnisse der Finanzkontrolle.

3.3 Weitere wesentliche Erkenntnisse

3.3.1 Kosten-Nutzen-Betrachtung

3.3.1.1 Die gesamten Kosten (Personal- und Sachkosten) für die Veranlagungsstellen betragen derzeit jährlich rd. 277,4 Mio. € (542,5 Mio. DM). Diesen Kosten stehen im Untersuchungszeitraum - bei rein wirtschaftlicher Betrachtung - Erlöse in Höhe von 560,3 Mio. € (1.095,9 Mio. DM) gegenüber, die alleine aus Abweichungen von den Steuererklärungen resultieren. Die Bearbeitung der Steuerfälle durch die Veranlagungsstellen führt also zu Mehreinnahmen für die öffentlichen Haushalte, die sich auf das Doppelte der Aufwendungen des Landes für diesen Bereich summieren.

3.3.1.2 Würde das gesamte Berichtigungspotenzial der Steuererklärungen ausgeschöpft, so würden sich landesweit zusätzlich knapp 362 Mio. € (708 Mio. DM) Mehreinnahmen ergeben. Dieser Idealwert ist auch nach Auffassung des RH realistischweise nicht erreichbar. Die Bemühungen, einen größeren Teil dieses Potenzials auszuschöpfen, müssen aber nachhaltig verstärkt werden.

3.3.1.3 Die Effizienz der einzelnen Bezirksarten stellt sich recht unterschiedlich dar. Im Blick auf das noch nicht ausgeschöpfte Berichtigungspotenzial sieht der RH bei den Veranlagungsbezirken für natürliche Personen und den Sonderteilbezirken Handlungsbedarf.

3.3.2 Fallauswahl und DV-Unterstützung

3.3.2.1 Landesweit werden beachtliche Ressourcen für die - wenn auch nur überschlägige - Prüfung von Steuerfällen ohne Berichtigungspotenzial aufgewendet. Die bisherige Auswahl prüfungswürdiger Fälle ist daher verbesserungsbedürftig.

3.3.2.2 Die DV-Unterstützung der Veranlagungsstellen wurde in den letzten Jahren kontinuierlich verbessert. Dennoch sind weitere Optimierungen erforderlich.

4 Schlussfolgerungen und Vorschläge

4.1 Qualität der Arbeitsergebnisse; Ausschöpfung des Berichtigungspotenzials

Die Untersuchung belegt, dass die Qualität der Arbeitsergebnisse gemessen am Kriterium der Richtigkeit der Steuerbescheide, unbefriedigend ist. Aus Gründen der Steuergerechtigkeit und zur Sicherung der Staatsfinanzen ist es nicht hinnehmbar, dass fast 40 % der nach Aktenlage bei richtiger Bearbeitung erzielbaren Mehrsteuern nicht erhoben werden. Das Potenzial erzielbarer Mehrsteuern bei der Belegprüfung ist hierin nicht enthalten.

Der RH ist der Auffassung, dass die Arbeitsqualität nachhaltig verbessert und die Realisierungsquote der Veranlagungsstellen deutlich erhöht werden muss. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass es mangels vergleichbarer Prüfungen oder Untersuchungen wohl bundesweit hierzu keine Vergleichszahlen gibt und es sich nicht abschätzen lässt, wie gut oder schlecht unsere Veranlagungsstellen relativ gesehen stehen.

Die insgesamt unbefriedigende Qualität der Arbeitsergebnisse hat vielfältige Ursachen. Eine der wichtigsten - das komplizierte, praxisfeindliche Steuerrecht mit seiner extrem hohen Änderungsfrequenz - können Landtag, Landesregierung und Steuerverwaltung nicht in eigener Zuständigkeit ändern. Die Vorschläge des RH nehmen deshalb die völlig unbefriedigende Steuerrechtssituation weiterhin als gegeben an und zeigen nur solche Möglichkeiten auf, die vom Land realisiert werden können.

Das hier angetroffene Qualitätsniveau der Veranlagungsstellen mit einer Tendenz zur weiteren Verschlechterung führt ja nicht nur zu Steuermindereinnahmen. Es mündet auf mittlere Sicht auch in einer weiter fallenden Akzeptanz der Steuerpflicht und in einer Zunahme steuerunehrlichen Verhaltens. Das Wissen um eine Finanzverwaltung, die nicht in der Lage ist, Steuererklärungen in ausreichendem Maße auf Vollständigkeit und Richtigkeit zu überprüfen, führt zur verbreiteten Befürchtung, man gehöre noch zu den wenigen, die ihrer Steuerpflicht in ehrlicher Weise nachkommen. Die Steuerehrlichkeit ist nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts aber durch hinreichende Kontrollmöglichkeiten abzustützen, welche die steuerliche Belastungsgleichheit gewährleisten. Im Veranlagungsverfahren bedarf das Deklarationsprinzip der Ergänzung durch das Verifikationsprinzip³.

³ Urteil v. 27.06.1991, BStBl 1991 II, S. 654

4.2 Personalstärke der Veranlagungsstellen

Es wäre verfehlt, wollte man die unbefriedigende Arbeitsqualität ausschließlich darauf zurückführen, dass die Mitarbeiter der Veranlagungsstellen nicht hinreichend Zeit haben, die Fälle genau genug zu prüfen. Bei einer so durchgängig unbefriedigenden Ausschöpfung des Berichtigungspotenzials spricht aber vieles dafür, dass die fehlende Zeit für eine gründliche und genaue Bearbeitung der Steuererklärungen zumindest eine wichtige Ursache ist. Schnell wirkende Rationalisierungs- oder sonstige Qualitätsverbesserungsmöglichkeiten sieht der RH momentan nicht. So lange nicht durch andere Maßnahmen nachweislich die Qualität der Arbeitsergebnisse nachhaltig verbessert wird, ist eine Reduzierung des Personals in den Veranlagungsstellen nicht vertretbar. Gegen den Personalabbau spricht - trotz der schlechten Ausschöpfungsquote - die Überlegung, dass jeder im Veranlagungsbereich Beschäftigte der Öffentlichen Hand im Durchschnitt mehr als das Doppelte des Betrages einbringt, den er kostet. Personal- und Sachkosten von 52.500 € (102.682 DM) je Bearbeiter und Jahr standen im Untersuchungszeitraum Erträge von 106.054 € (207.423 DM) pro Jahr gegenüber. Vor diesem Hintergrund wäre es verfehlt, zunächst das Personal in den Veranlagungsstellen zu reduzieren und nur zu hoffen, dass es zu keinen weiteren Qualitätsverschlechterungen komme. Der RH hält den umgekehrten Weg für den gebotenen: Kein Personal in diesem Bereich abbauen, alle sonstigen Rationalisierungsmaßnahmen und Ansätze zur Qualitätsverbesserung umsetzen und danach prüfen, ob die dann verbesserte Qualität auch mit weniger Personal erreichbar ist.

Das für die Finanzverwaltung bereits beschlossene Stellenstreichungsvolumen sollte daher nicht im Bereich der Veranlagung, sondern ausschließlich in Bereichen erbracht werden, in denen dies ohne derart gravierende Nachteile für die Öffentlichen Haushalte möglich ist. Der RH hat hierzu Empfehlungen in der Denkschrift 1999 Nr. 18 und in der Denkschrift 2000 Nr. 23, gegeben, die bisher nur teilweise umgesetzt sind.

Bei der politischen Gewichtung des Anliegens, die Veranlagungsstellen der Finanzämter personell angemessen auszustatten, sollte im Übrigen stärker als bisher gesehen werden, dass der Staat selbst die Instanz ist, die eine angemessene Personalausstattung der Veranlagungsstellen gegen andere Interessen durchsetzen muss. Das Funktionieren der Einnahmeverwaltung garantiert erst die Finanzgrundlagen für ein Funktionieren des Staatswesens in Politikfeldern, die stärker im Blickfeld großer Interessengruppen stehen und ihre Personalforderungen wirkungsvoller durchsetzen oder einen Stellenabbau verhindern können.

4.3 Qualitätsmanagement und weitere Verbesserungsvorschläge

4.3.1 Qualitätsmanagement

Die geleistete Arbeit wird bei der Steuerverwaltung seit Jahren fast ausschließlich mit Hilfe von quantitativen Kriterien kontrolliert. Dabei wird der Prozentsatz der abgearbeiteten Steuererklärungen festgehalten, die einzelnen Finanzämter werden auf dieser Basis miteinander verglichen (Veranlagungsstatistik).

Die Berechtigung dieser Statistik wird vom RH nicht in Frage gestellt. Als alleiniger Maßstab für die Beurteilung der geleisteten Arbeit - ohne ein an der Qualität der Arbeit orientiertes Korrektiv - birgt sie jedoch die Gefahr, dass mit zunehmendem Arbeitsdruck die Qualität zu gering gewichtet wird. Die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung bestätigen dies.

Deshalb sollte vordringlich abgeklärt werden, mit welchem Instrumentarium ein effektives Qualitätscontrolling realisiert werden kann. Zusätzlich zu der schon ausgeprägten Steuerung und Kontrolle der Arbeitsquantität muss ein Qualitätscontrolling in die Kosten-Leistungsrechnung integriert werden. Eine regelmäßige Qualitätskontrolle könnte insbesondere dazu beitragen, die durchaus unterschiedlichen Realisierungsquoten bei der Ausschöpfung des Berichtigungspotenzials zu verbessern. Der mit einer solchen Qualitätskontrolle verbundene erhebliche Aufwand sollte sich mit maschineller Unterstützung und einer sinnvollen Stichprobenauswahl in einem Rahmen halten lassen, der vom Nutzen weit übertroffen würde.

Eine gewisse Verbesserung könnte auch schon dadurch eintreten, dass Finanzministerium und Oberfinanzdirektionen sich stärker bewusst werden, dass die Richtigkeit der Steuerbescheide gegenüber dem schnellen Abarbeiten einen höheren Stellenwert bekommen muss und dies auch so weitervermitteln. Dabei muss selbstverständlich der Gefahr einer übertriebenen Kleinlichkeit und eines unwirtschaftlichen Verhaltens in der Prioritätensetzung bei der Fallbearbeitung begegnet werden. Die Untersuchung des RH hat aber klar verdeutlicht, dass Fehler und unzureichende Ermittlungen in Fällen mit erheblichem Berichtigungspotenzial keineswegs nur die Ausnahme sind, sondern sehr häufig vorkommen.

Nachfolgend wird eine Reihe von Maßnahmen aufgezeigt, die es der Verwaltung bereits jetzt ermöglichen sollen, die Effizienz des Veranlagungsbereichs und damit zumindest mittelbar auch die Qualität der Arbeitsergebnisse zu verbessern.

4.3.2 Weitere Verbesserungsmöglichkeiten

4.3.2.1 Mit durchschnittlich fast zwei Dritteln beanspruchen die zusätzlich zu den eigentlichen Festsetzungstätigkeiten zu erledigenden Tätigkeiten den größten Teil der Gesamttätigkeit und beschneiden somit erheblich den Bereich der Festsetzungstätigkeit. Diese übrigen Tätigkeiten sind nicht zuletzt das Ergebnis des komplizierten und ausufernden Steuerrechts. Sie sind dabei ganz wesentlich dadurch geprägt, dass sie nur aus wenigen klar definierten Schwerpunkten bestehen, sich im Übrigen aber aus einer Vielzahl von Arbeiten zusammensetzen, die jeweils für sich gesehen nur wenig Spielraum für Überlegungen zur Straffung der Arbeitsabläufe bieten.

Eine wesentliche Verschiebung der Anteile erscheint daher derzeit in nur eingeschränktem Umfang machbar, obwohl dies wünschenswert wäre und insbesondere eine verbesserte Ausschöpfung des Berichtigungspotenzials bedeuten dürfte. Vor diesem Hintergrund sollte umfassend erörtert werden, ob und inwieweit eine Optimierung der übrigen Tätigkeiten machbar ist. Die daraus resultierende Zeitersparnis sollte für den Festsetzungsbereich verwendet werden.

4.3.2.2 Das bisher relativ starre, überwiegend auf Einzelkennzahlen der Vorjahre basierende System der Auswahl prüfungswürdiger Fälle sollte durch ein flexibles, risikoorientiertes und erheblich differenzierteres maschinelles Fallauswahlsystem ersetzt werden.

Die Daten sollten dabei bevorzugt aus den Kennzahlen der aktuellen Steuererklärungen gewonnen werden. Der Rückgriff auf Besteuerungsgrundlagen der Vorjahre hat vielfach den Nachteil, dass die damals aufgetretenen risikobehafteten Sachverhalte in der aktuellen Steuererklärung nicht mehr enthalten sind und damit der eigentliche Grund für eine intensive Überprüfung weggefallen ist. Ein modernes, risikoorientiertes Fallauswahlsystem könnte - die Ausweitung des „ELSTER“-Verfahrens und eine Erhöhung der Datentiefe vorausgesetzt - ein erster vorsichtiger Schritt zur vollautomatisierten Veranlagung nicht prüfungswürdiger Fälle sein.

- 16 -

4.3.2.3 Trotz einer in den letzten Jahren kontinuierlich erfolgten Verbesserung im Bereich der DV-Unterstützung sind zur Entlastung der Veranlagungsstellen weitere Optimierungen vordringlich, wie z. B.

- Einführung des Verfahrens „FEin“
- Reduzierung des Schriftguts und damit der Ablagetätigkeit
- Beseitigung von Medienbrüchen bei der Verarbeitung von Prüfungsberichten
- Maschinelle Übernahme von gespeicherten Kirchensteuerzahlungen/-erstattungen
- Entwicklung einer DV-Unterstützung für die Vereinsbesteuerung
- Entwicklung von Prüfberechnungen für die Verfahren „Umsatzsteuer“ und „Grundinformationsdienst“

4.3.2.4 Die aktuelle Reform des Zeichnungsrechts war ein wichtiger und richtiger Schritt, einerseits die Sachgebietsleiter zugunsten ihrer originären Führungsaufgaben zu entlasten, andererseits die Eigenverantwortung der Sachbearbeiter und Mitarbeiter zu erhöhen. Gleichwohl sieht der RH weitere Möglichkeiten der Flexibilisierung und Verlagerung des Zeichnungsrechts. Die starren Zeichnungsrechtsgrenzen wie z. B. Höhe der Einkünfte, der Umsätze oder der Sonderausgaben sollten ersetzt werden durch eine intelligente, an besondere Kennzahlen (-kombinationen) anknüpfende, DV-unterstützte Fallauswahl; dies sollte auch bei Änderungen auf Grund von Außenprüfungen gelten. Das Zeichnungsrecht bei Änderungen der Steuerfestsetzungen sollte noch mehr auf die Sachbearbeiter verlagert werden, wobei betragsmäßige Einschränkungen denkbar wären. Im Übrigen sollte zur Reduzierung der Zeichnungsfälle eine DV-gestützte Beschränkung auf Stichproben eingeführt werden.

4.3.2.5 Der unbestritten erhebliche Einfluss von Qualifikation und Motivation der Bediensteten auf die Arbeitsqualität und damit letztlich auf die tatsächlichen Steuereinnahmen sollte nicht unterschätzt werden. Hier sind viele Ansätze denkbar, etwa durch eine praxisorientiertere Aus- und Fortbildung oder flexiblere Arbeitszeitgestaltung bis hin zu einer Verbesserung der Beförderungssituation.

4.4 Organisationsform der Veranlagungsstellen

Bei der Untersuchung haben sich keine besonders gravierenden Vor- oder Nachteile neuer Organisationsformen gegenüber den klassischen Veranlagungsbezirken für natürliche Personen herauskristallisiert. Die Bearbeitungszeiten und die Arbeitsqualität sprechen aber eher für die G- und Ü-Bezirke und gegen die Großbezirke, weil letztere noch etwas ungünstiger abschnitten als die klassischen Vbz. Da wegen der geringen Zahl der bisher eingerichteten Großbezirke die diesbezügliche Datenmenge nicht die Dimension wie bei den Vbz oder bei den G- und Ü-Bezirken erreicht, kann derzeit jedoch noch keine abschließende Wertung vorgenommen werden. Die Befunde sprechen eher für Vorteile der G- und Ü-Bezirke gegenüber feststrukturierten Großbezirken. Im Rahmen der derzeitigen Pilotierung von Großbezirken sollte die Verwaltung sich zunächst um Erkenntnisse über die Arbeitsqualität dieser Sonderform bemühen, bevor sie sich auf eine flächendeckende Einführung von G-/Ü- oder Großbezirken festlegt.

Für die Errichtung von größeren Arbeitseinheiten - unter Einbeziehung der VVSt und der ANV-Stellen - spricht, dass damit die ganzheitliche Bearbeitung im Team mit den hieraus resultierenden Vorteilen realisiert werden könnte. Dabei dürfte aber nach dem Eindruck des RH eine Besetzung mit mehr als vier Bediensteten problematisch sein. Den Finanzämtern könnten räumliche Probleme entstehen, die Übersicht über den Arbeitsbereich könnte verloren gehen, es bestünde die Gefahr des Aufbaus einer weiteren Hierarchieebene oder interner Zuständigkeitsstreitigkeiten und schwache Bedienstete könnten sich besser auf Kosten anderer „verstecken“.

Als sinnvolle Alternative erweist sich nach den Befunden der Untersuchung die Einrichtung von G- und Ü-Bezirken, insbesondere bei Integration von ANV-Stellen und VVSt. Die Ü-Bezirke könnten dabei mit Sachbearbeitern des mittleren Dienstes besetzt werden, denen damit ein interessantes, eigenverantwortlich zu führendes Arbeitsgebiet angeboten werden könnte. Auf der anderen Seite könnten die zumeist rechtlich schwierigeren Fälle mit Gewinneinkünften auf den mit Sachbearbeitern des gehobenen Dienstes besetzten G-Bezirken konzentriert werden. Infolge der Integration der ANV-Stellen und der VVSt sollten beiden Bezirksarten Mitarbeiter zugewiesen werden.

Im Zuge der Umsetzung der Neuen Steuerung, der Budgetierung und der hieraus folgenden stärkeren Verselbständigung der Finanzämter könnte die Organisationsform von Finanzamt zu Finanzamt - auch unter Berücksichtigung der jeweiligen Mitarbeiterstruktur - durchaus unterschiedlich sein.

- 18 -

Die ZIA hat sich positiv auf den Veranlagungsbereich ausgewirkt. Es sollte jedoch erörtert werden, ob den dort eingesetzten, regelmäßig gut qualifizierten Bediensteten in publikumsarmen Zeiten auch die Bearbeitung von anspruchsvolleren Steuerfällen übertragen werden kann.

5 Abschließende Betrachtung

Die Umsetzung der Vorschläge des RH sowie mögliche weitere Folgerungen der Steuerverwaltung aus dieser Untersuchung können das Problem der rechtsstaatlich bereits bedenklichen Praxis fehlerhafter Steuerbescheide allenfalls abschwächen, aber nicht lösen. Der Kern des Problems liegt im vielfach beklagten Steuerrecht. Ungeachtet des Scheiterns aller bisherigen Bemühungen hält der RH aus Gründen der Steuergerechtigkeit, aber auch aus fiskalischen Erwägungen eine durchgreifende Reform des Steuerrechts mit der primären Zielsetzung der Vereinfachung für dringend geboten. Er empfiehlt der Landesregierung, alle diesbezüglichen Bemühungen zu unterstützen und, wo immer möglich, hierfür initiativ zu werden.

6 Stellungnahme des Finanzministeriums

Das FM wertet die Beratende Äußerung als einen wesentlichen Beitrag zur künftigen Qualitätssicherung und stimmt den Feststellungen grundsätzlich zu. Es ist mit dem RH einig, dass der Kern der Probleme im komplizierten und unsystematischen Steuerrecht liegt, das kaum noch umsetzbar ist. Es habe bereits eine Reihe von Maßnahmen ergriffen oder eingeleitet, um die Rahmenbedingungen für die Veranlagung zu verbessern.

Hinsichtlich der Frage des Personalbestandes will das FM nicht ausschließen, dass entgegen der Empfehlung des RH weiteres Personal auch im Veranlagungsbereich abgebaut werden muss, um bereits beschlossene Einsparungsvorgaben zu erfüllen. Die Vorschläge des RH zur Einführung einer Qualitätskontrolle hält das FM wegen fehlender Daten derzeit für kaum machbar.

7 Schlussbemerkung

Da das FM Umfang und Ausmaß der Defizite in der Bearbeitungsqualität nicht bestreitet, geht der RH davon aus, dass die Qualitätsverbesserung künftig ein vorrangiges Ziel der Steuerverwaltung sein muss. Der Vorbehalt des FM, einen Personalabbau im Bereich der Veranlagungsstellen nicht ausschließen zu können, ist vor diesem Hintergrund sehr problematisch. Immerhin sind in früheren Organisationsuntersuchungen vom RH aufgezeigte Möglichkeiten zur Personalreduzierung in anderen Bereichen der Steuerverwaltung bisher noch nicht in vollem Umfang umgesetzt worden; außerdem drohen Risiken für die öffentlichen Haushalte, wenn als Folge eines zusätzlichen Personalabbaus im Veranlagungsbereich die Qualität noch weiter abfällt. Die bisherigen Bemühungen des FM zur Qualitätssicherung reichen bei weitem nicht aus, wie die Untersuchung des RH eindeutig belegt. Die Qualitätssicherung muss im Vergleich zu Bemühungen um andere - ebenfalls legitime - Ziele, wie die rasche Bearbeitung der eingehenden Steuererklärungen, einen deutlich höheren Stellenwert erhalten. Die Verwaltung ist aufgerufen, trotz der erkennbaren Umsetzungsschwierigkeiten hier zielführende Elemente eines effektiven Qualitätscontrolling zu entwickeln. Die vorliegende Untersuchung sollte einen Impuls dafür liefern, nicht jedoch fertige, direkt umsetzbare Rezepte entwickeln.

gez. Frank

gez. Kunz