

## **Mitteilung**

### **der Landesregierung**

**Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags;  
hier: Denkschrift 2007 des Rechnungshofs zur Landeshaus-  
haltsrechnung von Baden-Württemberg für das Haus-  
haltsjahr 2005 (Nr. 24)  
– Steuerprüfungen bei den Veranlagungsstellen der  
Finanzämter**

#### Landtagsbeschluss

Der Landtag hat am 28. November 2007 folgenden Beschluss gefasst (Drucksache 14/1994 Teil B Abschnitt XVIII):

Die Landesregierung zu ersuchen,

1. ein geeignetes Risikomanagementsystem mit automatisierter Veranlagung risikoarmer Fälle baldmöglichst einzuführen;
2. die hierdurch erzielten Effizienzgewinne für die intensive Bearbeitung risiko-behafteter Fälle einzusetzen;
3. die vom Finanzministerium inzwischen beschlossene landesweite Einfüh-rung von Qualitätssicherungsteams baldmöglichst umzusetzen;
4. auf die Beseitigung von Medienbrüchen verstärkt hinzuwirken;
5. das erwiesenermaßen erfolgreiche Prüffeld Vermietung und Verpachtung für einen ausreichenden Zeitraum fortzusetzen;
6. Fortbildungsmaßnahmen im fachtheoretischen Bereich weiter zu verstär-ken, den Erfolg dieser Maßnahmen zeitnah zu evaluieren und gegebenen-falls Nachschulungen in Form anwendungsorientierter Workshops durch-zuführen;
7. bei Personaleinsparungen die besondere Lage der Steuerverwaltung im Hinblick auf Einnahmeverbesserungen angemessen zu berücksichtigen;
8. dem Landtag über das Veranlasste bis 30. September 2008 zu berichten.

## Bericht

Mit Schreiben vom 23. September 2008 Nr. I 0451.1 berichtet das Staatsministerium wie folgt:

Die Vorschläge und Empfehlungen des Rechnungshofs, die die Landesregierung als sachgerecht und wertvoll erachtet, sind aufgegriffen und zum Teil bereits umgesetzt worden. Zum Teil bedarf die Umsetzung der Vorschläge noch einer Abstimmung auf Bundesebene.

Zu 1. und 2.:

*Einführung eines geeigneten Risikomanagementsystems mit automatischer Veranlagung risikoarmer Fälle und Nutzung der Effizienzgewinne hieraus für die Bearbeitung risikobehafteter Fälle*

Der Rechnungshof verlangt eine zeitnahe Einführung eines Risikomanagementsystems mit automatisierter Veranlagung risikoarmer Fälle. Die sich hieraus ergebenden Effizienzgewinne sollen für die intensive Bearbeitung risikobehafteter Fälle verwendet werden. Damit sollen also die Sachbearbeiter und Mitarbeiter in den Finanzämtern von der Bearbeitung von Fällen mit geringem Risikopotenzial entlastet werden, um die hierdurch frei werdende Arbeitszeit für eine verstärkte Prüfung habhafterer Fälle verwenden zu können.

Das Finanzministerium Baden-Württemberg hatte bereits mit Erlass vom 31. Januar 2007 den pilotweisen Einsatz eines Risikomanagements bei sieben Finanzämtern (Backnang, Biberach, Bruchsal, Emmendingen, Esslingen, Karlsruhe-Stadt und Villingen-Schwenningen) freigegeben. Die Pilotierung begann im Bereich der Einkommensteueranlagung im April 2007 beim Finanzamt Karlsruhe-Stadt; sie war auf Arbeitnehmerfälle ab dem Veranlagungszeitraum 2006 beschränkt. Ab Oktober 2007 wurde der pilotweise Einsatz über den Arbeitnehmerbereich hinaus erweitert. Mit der landesweiten Einführung des Verfahrens SESAM, durch das in Papierform abgegebene Steuererklärungen eingescannt, maschinellen Vorprüfungen unterzogen und die für die Veranlagung relevanten Daten so elektronisch zur Verfügung gestellt werden, im Zeitraum von Oktober 2007 bis Januar 2008 wurde auch das Risikomanagement für den Arbeitnehmerbereich landesweit eingeführt.

Mit Erlass des Finanzministeriums Baden-Württemberg vom 28. April 2008 erfolgte die landesweite Freigabe des Risikomanagements über den Arbeitnehmerbereich hinaus. Anfang Mai 2008 wurden von der Oberfinanzdirektion Karlsruhe Informationsveranstaltungen bei den Finanzämtern durchgeführt, bei denen nochmals auf wichtige Punkte im Zusammenhang mit der Einführung des Risikomanagements hingewiesen wurde. Die Finanzämter wurden gebeten, hierzu Veranlagungsbesprechungen mit dem Ziel durchzuführen, dass das Risikomanagement ab Juni 2008 in allen Veranlagungsbezirken im Einsatz ist.

Ogleich mit dem Risikomanagement eine grundlegende Umstellung der Arbeitsweise verbunden ist, die grundsätzlich nicht mehr die fallbezogene Prüfung der gesamten Steuererklärung, sondern nur noch die punktuelle Prüfung der aus Risikogesichtspunkten ausgesteuerten Erklärungsdaten vorsieht, kann eine allgemeine Akzeptanz des Risikomanagements in den Finanzämtern festgestellt werden.

Im Zusammenhang mit der Vorprüfung der Erklärungsdaten kommt es nach wie vor vielfach zur Aussteuerung eines Falles, der insoweit nachbearbeitet werden muss. Dies kann z. B. die Zuordnung einer Steuererklärung zu einem bestimmten Steuerpflichtigen oder Daten zu dessen Person betreffen. Sieht

man von solchen Hinweisen ab, stellt sich die Quote der aus dem Risikomanagement heraus automatisch gezeichneten und freigegebenen Fälle jedoch vielversprechend dar. So kommt es mit steigender Tendenz zu Fällen, bei denen durch das Risikomanagement keine Aussteuerung mehr erfolgt, weil sie von diesem als risikoarm eingestuft werden und daher eine personelle Überprüfung nicht erforderlich erscheint. Dies gilt insbesondere bei Arbeitnehmerfällen, zeigt sich mittlerweile aber auch in anderen Bereichen der Einkommensteuer-Veranlagung. Dabei muss gesehen werden, dass z. B. Vermietungsfälle auch nach Erweiterung des Risikomanagements grundsätzlich ausgesteuert wurden, weil hier zunächst keine Vorjahreswerte für die Steuererklärungsdaten im Programm abgelegt waren, an denen sich das Risikomanagement orientieren konnte. Demzufolge können sich in diesem Bereich erst bei der nächsten Veranlagung hinweisfreie Fälle ergeben. Die Entwicklung der Fälle, bei denen keine Aussteuerung zur personellen Bearbeitung aufgrund des Risikomanagements erfolgt, zeigt nachfolgende Tabelle (Angaben in Prozent bezogen auf die Gesamtzahl der bis dahin in diesem Bereich veranlagten Fälle, die das Risikomanagement durchlaufen haben):

| Monat          | Veranlagung 2006 |                             |                           | Veranlagung 2007 |                             |                           |
|----------------|------------------|-----------------------------|---------------------------|------------------|-----------------------------|---------------------------|
|                | Gesamt           | Arbeit-<br>nehmer-<br>Fälle | sonstige<br>EST-<br>Fälle | Gesamt           | Arbeit-<br>nehmer-<br>Fälle | sonstige<br>EST-<br>Fälle |
| Juli 2007      |                  | 34,91                       |                           |                  |                             |                           |
| August 2007    |                  | 35,12                       |                           |                  |                             |                           |
| September 2007 |                  | 34,39                       |                           |                  |                             |                           |
| Oktober 2007   |                  | 33,52                       |                           |                  |                             |                           |
| November 2007  | 29,24            | 32,54                       | 7,27                      |                  |                             |                           |
| Dezember 2007  | 27,28            | 32,05                       | 6,14                      |                  |                             |                           |
| Januar 2008    | 25,02            | 31,43                       | 5,18                      |                  |                             |                           |
| Februar 2008   | 23,80            | 31,36                       | 4,97                      | 43,18            | 43,18                       | 14,33                     |
| März 2008      | 23,19            | 31,56                       | 4,68                      | 40,79            | 42,99                       | 13,12                     |
| April 2008     | 22,81            | 31,71                       | 4,33                      | 37,74            | 41,28                       | 11,94                     |
| Mai 2008       | 22,12            | 31,69                       | 4,06                      | 36,18            | 40,06                       | 10,87                     |

Die Tabelle zeigt, dass das Risikomanagement in der Lage ist, risikoarme Fälle zu erkennen und ohne Aussteuerung abschließend zu veranlagern. So ergibt sich im Arbeitnehmerbereich eine Quote von mehr als 31 % bei der Veranlagung 2006, die bei der Veranlagung 2007 nochmals eine Steigerung erfahren wird. Dass die automatische Erledigungsquote mit fortschreitender Veranlagungskampagne zurückgeht, erklärt sich dadurch, dass die „einfachen“ Fälle mit einem geringen Risikopotenzial regelmäßig schon zu Beginn der Veranlagungskampagne beim Finanzamt eingehen, wohingegen die schwierigen und damit auch risikobehafteten Fälle häufig erst später beim Finanzamt eingereicht werden und daher auch erst zu einem späteren Zeitpunkt den Filter des Risikomanagements durchlaufen. Vor diesem Hintergrund dürfte sich bei der Veranlagung 2007 außerhalb der Arbeitnehmerveranlagung weiterhin eine automatische Erledigungsquote im einstelligen Prozentbereich ergeben. Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass bei der Veranlagung 2007 im Vergleich zur Veranlagung 2006 mit einer deutlich höheren automatischen Gesamterledigungsquote zu rechnen ist. Damit sollte das Ziel der maschinellen Bearbeitung risikoarmer Steuerfälle, Freiraum für die Bearbeitung und intensive Prüfung bedeutenderer Fälle zu schaffen und das höhere Berichtungspotenzial solcher risikobehafteter Fälle auch abzuschöpfen, erreichbar sein.

Zu 3.:

*Landesweite Einführung von Qualitätssicherungsteams*

Soweit der Rechnungshof darüber hinaus fordert, Qualitätssicherungsteams in den Finanzämtern alsbald landesweit einzuführen, ist darauf hinzuweisen, dass deren Pilotierung erfolgreich war, jedoch das hierfür erforderliche Personal den Finanzämtern nicht zusätzlich zur Verfügung gestellt werden kann. Die landesweite Einführung von Qualitätssicherungsteams und die damit einhergehenden Probleme waren auch Gegenstand eines ergänzenden Berichts der Landesregierung vom 6. Dezember 2007 (Drucksache 14/2112, Seite 8), über die der Finanzausschuss in seiner 25. Sitzung am 6. März 2008 beraten hatte (Drucksache 14/2456). Nach einem Beschluss des Landtags von Baden-Württemberg vom 3. April 2008 hat die Landesregierung über die landesweite Einführung von Qualitätssicherungsteams bis zum 30. Juni 2009 zu berichten. Da die weiteren Planungen und Überlegungen zur Einführung von Qualitätssicherungsteams derzeit noch nicht abgeschlossen sind, wird die Landesregierung hierauf im Rahmen des Berichts zum 30. Juni 2009 zurückkommen.

Zu 4.:

*Beseitigung von Medienbrüchen*

Der Rechnungshof kritisiert Medienbrüche bei der Fallbearbeitung. Solche Medienbrüche treten z. B. bei Beteiligungseinkünften auf, die vom Feststellungsfinanzamt einheitlich und gesondert festgestellt und den Wohnsitzfinanzämtern der Beteiligten mitgeteilt werden. Solange solche Mitteilungen in Papierform erfolgen, stellt deren zutreffende Auswertung eine zusätzliche Fehlerquelle dar. Der Rechnungshof fordert daher, dass auf die Beseitigung von Medienbrüchen verstärkt hingewirkt werden soll.

Diese Forderung ist aus fachlicher wie auch organisatorischer Sicht berechtigt. Eine Umsetzung ist wegen der im Einsatz befindlichen verschiedenen Großrechner- und Dialogverfahren in den Ländern bundeseinheitlich erst im Rahmen des Vorhabens KONSENS (Koordinierte neue Softwareentwicklung der Steuerverwaltung) möglich. Eine entsprechende Anforderung wurde in das Vorhaben KONSENS eingebracht.

Darüber hinaus bemüht sich das Finanzministerium auf Bundesebene darum, die Fehlerträchtigkeit bei Medienbrüchen zu minimieren. Insoweit konnte bei der Sitzung der Prüfgruppen Einkommensteuer/Lohnsteuer I/2007 im September 2007 bezüglich der ESt4B-Mitteilungen ein Erfolg erzielt werden, indem diese Mitteilungen künftig von überflüssigen Berechnungen entfrachtet und hinsichtlich Inhalt und Form auf das reduziert werden, was der (auswertende) Bearbeiter auf der Veranlagungsstelle als Information benötigt.

Zu 5.:

*Fortführung des landesweiten Prüffeldes „Einkünfte für Vermietung und Verpachtung“*

Nach Auffassung des Rechnungshofs sollte das landesweite Prüffeld „Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung“ im Hinblick auf die damit erreichte Bearbeitungsqualität für einen ausreichenden Zeitraum fortgesetzt werden.

Das Finanzministerium hatte bisher eine Wiederaufnahme des landesweiten Prüffeldes „Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung“ abgelehnt. Grund hierfür war, dass die Finanzverwaltung in Baden-Württemberg seit Oktober

2006 eine intensive Prüfung der gewerblichen Einkünfte durchführen sollte. Hierzu wurde ein neues landesweites Prüffeld eingeführt, das sich den Einkünften nach §§ 15, 16 und 17 EStG, bei denen nach der Feststellung des Rechnungshofs die Bearbeitungsfehler mit den höchsten steuerlichen Auswirkungen unterlaufen, widmet. Auch im Rahmen dieses neuen landesweiten Prüffeldes zeigt sich schon jetzt anhand des Abweichverhaltens bei den intensiv geprüften Fällen ein bemerkenswertes Mehrergebnis. Daher wurde dieses landesweite Prüffeld um ein weiteres Jahr verlängert und auch auf den Mitarbeiterbereich erstreckt. Die Bearbeitung eines landesweiten Prüffeldes bringt aber auch eine größere Arbeitsbelastung mit sich, denn es ist nicht nur dadurch gekennzeichnet, dass die Veranlagung solchen Fällen eine erhöhte Aufmerksamkeit widmet und deshalb im Vorfeld des Prüffeldes qualifizierte Schulungsmaßnahmen stattfinden, sondern das wesentliche Merkmal eines landesweiten Prüffeldes besteht darin, dass bei einer bestimmten Anzahl von Fällen eine Intensivprüfung stattfindet, bei der die erforderlichen Belege geprüft werden und dementsprechend vielfach beim Steuerpflichtigen oder dessen Steuerberater angefordert werden müssen. Dies bedeutet aber einen erheblichen Aufwand, da häufig ein mehr oder weniger intensiver Schriftwechsel in der Veranlagungsarbeit erfolgen muss, der sehr zeitintensiv sein kann. Vor diesem Hintergrund kann man die landesweiten Prüffelder nicht grenzenlos ausdehnen.

Gleichwohl greift das Finanzministerium die Einwände des Rechnungshofs in Bezug auf das landesweite Prüffeld „Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung“ auf, der den Erfolg dieses landesweiten Prüffeldes herausgestellt und dabei beklagt hat, dass bislang nur etwa zwei Prozent der Vermietungsfälle im Rahmen dieses Prüffeldes intensiv geprüft worden seien. Deshalb beabsichtigt das Finanzministerium, im Einvernehmen mit der Oberfinanzdirektion Karlsruhe das landesweite Prüffeld „Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung“ voraussichtlich ab Herbst 2009 für die Dauer von zwei Veranlagungskampagnen wieder aufzulegen. Auch die Neuauflage dieses landesweiten Prüffeldes wird durch fallorientierte Qualitäts-Workshops vorbereitet und begleitet werden.

Zu 6.:

*Weitere Verstärkung von Fortbildungen im fachtheoretischen Bereich und Evaluierung des Fortbildungserfolgs*

Der Rechnungshof fordert, Fortbildungsmaßnahmen im fachtheoretischen Bereich weiter zu verstärken und deren Erfolg zeitnah zu evaluieren.

Die Anregung des Rechnungshofs ist zielführend und richtig. Das Finanzministerium und die Oberfinanzdirektion Karlsruhe haben sie daher aufgegriffen und umgesetzt. Dabei wird auch der Fortbildungserfolg erhoben, indem Erfahrungen bei der praktischen Arbeit und Umsetzung des Fortbildungsstoffes bei den Finanzämtern abgefragt und Anregungen aufgenommen werden. Die Finanzämter werden über die hieraus gewonnenen Erkenntnisse informiert. Sie können auch zum Gegenstand der halbjährlich stattfindenden Arbeitsgemeinschaften mit den Hauptsachgebietsleitern und Hauptsachbearbeitern Einkommensteuer gemacht werden.

Ein signifikantes Beispiel hierfür sind die Qualitäts-Workshops, die mit der Einführung eines neuen landesweiten Prüffeldes einhergehen. Dies zeigte sich auch wieder beim landesweiten Prüffeld „Einkünfte nach §§ 15, 16, 17 EStG“. Das Schulungskonzept bestand aus der Vermittlung des nötigen Wissens über die spezifischen Fehlerquellen sowie über die Rechtsmaterie des Prüffeldes, die in zweiteiligen Qualitäts-Workshops geschult wurden. Der erste

Teil fand zur Einführung des Prüffeldes im September und Oktober 2006 statt. Der zweite Teil des Qualitäts-Workshops wurde im Juni und Juli 2007 durchgeführt, sodass dabei auch Erfahrungen aus dem laufenden Prüffeld aufgenommen werden konnten. Der Schulungserfolg wird in der Weise evaluiert, dass bei den geschulten Kolleginnen und Kollegen die Praxisnähe und -tauglichkeit des Schulungsstoffes und der Schulungsmethodik abgefragt sowie Anregungen und Verbesserungswünsche aufgenommen werden, die sich aus der Anwendung des Schulungsinhaltes bei der Veranlagungstätigkeit ergeben.

Zu 7.:

*Angemessene Berücksichtigung der besonderen Lage der Steuerverwaltung im Hinblick auf Einnahmeverbesserungen bei Personaleinsparungen*

Der Rechnungshof verlangt schließlich, bei Personaleinsparungen die besondere Lage der Steuerverwaltung im Hinblick auf Einnahmeverbesserungen angemessen zu berücksichtigen.

Die Forderung ist aus fachlicher und organisatorischer Sicht zu unterstützen, sie stößt jedoch auf haushaltspolitische Zwänge, die ihre Umsetzung erschweren.

Gerade im Hinblick auf eine Konsolidierung des Haushaltes sind Personaleinsparungen unumgänglich; dabei ist es nur schwer möglich, die Steuerverwaltung auszunehmen, die von der Personalstärke her einen ganz erheblichen Anteil der Landesbediensteten bildet.