



Der Präsident des Bundesrechnungshofes  
als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit  
in der Verwaltung



Bonn, den 3. August 2006

## **BWV Gutachten „Probleme beim Vollzug der Steuergesetze“**

Empfehlungen des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als  
Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung  
zur Verbesserung des Vollzuges der Steuergesetze in Deutschland

Der Präsident des Bundesrechnungshofes, **Prof. Dr. Dieter Engels**, hat in seiner Funktion als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) ein Gutachten zu aktuellen Problemen beim Steuervollzug vorgelegt. Das Gutachten ist als Band 13 der BWV-Schriftenreihe im Verlag W. Kohlhammer unter der ISBN-Nr. 978-3-17-019670-4 erschienen und im Buchhandel erhältlich. Der Bundesrechnungshof gibt begrenzte Stückzahlen an Behörden und vergleichbare Einrichtungen unentgeltlich ab.

### **Zusammenfassung**

#### **Steuererklärungen können häufig nicht ordnungsgemäß geprüft werden**

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass ein Großteil der Steuererklärungen in den Finanzämtern nicht mehr ordnungsgemäß geprüft werden kann. Die Steuererklärungen werden häufig nur noch im Schnellverfahren bearbeitet. Hauptursächlich für die sehr angespannte Arbeitslage in den Veranlagungsstellen sind im Wesentlichen die nachfolgend aufgeführten Schwierigkeiten, die in ihrer Gesamtheit kaum mehr zu bewältigen sind:

- Bei der Bearbeitung der Steuererklärungen wurde in den vergangenen Jahren in erster Linie darauf geachtet, dass die quantitativen Ziele erreicht werden. Die qualitativen Maßstäbe – insbesondere die zutreffende Steuerfestsetzung – wurden dadurch in den Hintergrund gedrängt.
- Die Bearbeiter können die eigentliche Veranlagungsarbeit nur noch in eingeschränktem Umfang leisten, weil veranlagungsbegleitende und -fremde Tätigkeiten zu viel Zeit beanspruchen. Weit weniger als die Hälfte der zur Verfügung stehenden Arbeitszeit bleibt für das Bearbeiten der Steuererklärungen und den Erlass erstmaliger oder geänderter Steuerbescheide übrig.
- Die Fallzahl je Bearbeiter ist – abhängig von der Struktur des Finanzamtes – sehr unterschiedlich. Sie lag in den 21 untersuchten Finanzämtern im Arbeitnehmerbereich zwischen 972 und 2.720 Fällen. Einem Bearbeiter verbleiben für die Erledigung eines Steuerfalles im Arbeitnehmerbereich im Durchschnitt weniger als 20 Minuten.
- Die Arbeit in den Veranlagungsstellen wird durch die komplizierte und ständig geänderte Steuergesetzgebung zusätzlich erheblich erschwert. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes ist es den Bearbeitern nicht mehr möglich, sich einen Überblick über die geltende Rechtslage in den jeweiligen Veranlagungsjahren zu verschaffen.
- Als Folge der umfangreichen und schwer verständlichen Steuergesetze werden die Veranlagungsstellen mit einer Flut von Verwaltungsanweisungen und Gerichtsurteilen überhäuft. Die Bearbeiter in den Veranlagungsstellen – wie auch die Beraterseite – sind nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht mehr in der Lage, die Steuernormen und die Fülle der hierzu herausgegebenen Anwendungshilfen in gebührendem Maße nachzuvollziehen. Als weitere Folge müssen sich die Steuerpflichtigen und die Bearbeiter in den Finanzämtern mit einer Vielzahl steuerlicher Erklärungsvordrucke beschäftigen, die teilweise sehr kompliziert gestaltet sind.

- Die Arbeit in den Veranlagungsstellen wird durch Massenrechtsbehelfe, die die Verfassungsmäßigkeit von einzelnen steuerlichen Vorschriften in Frage stellen, zusätzlich belastet. Dies hat auch seine Ursache darin, dass einzelne steuerliche Vorschriften in Deutschland in den vergangenen Jahren vom Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig eingestuft wurden.

Der Bundesrechnungshof bemängelt in Übereinstimmung mit den Rechnungshöfen mehrerer Länder, dass insbesondere unter dem Druck zeitgerechter Mengenbewältigung die Steuern unvollständig und ungleich festgesetzt werden. Er ist der Auffassung, dass der gesetzmäßige und gleichmäßige Vollzug der Steuergesetze nicht mehr gewährleistet ist.

### **Modernisierung des Besteuerungsverfahrens ist nicht weit genug fortgeschritten**

Auf Arbeitsebene hatte die Steuerverwaltung in einem Thesenpapier vom Mai 2001 gefordert, das Besteuerungsverfahren zu modernisieren und zu standardisieren. Mit den darin enthaltenen Forderungen (z.B. Einführung einer Selbstveranlagung für alle Veranlagungssteuern, beschleunigte Realisierung des Projektes „FISCUS“ zum Aufbau eines bundeseinheitlichen gemeinsamen Datenverarbeitungssystems in den Steuerverwaltungen der Länder, Förderung elektronischer Übermittlungsverfahren zwischen Steuerpflichtigen und Verwaltung, Schaffung einer einzelfallorientierten Risikoanalyse) zeigt die deutsche Steuerverwaltung, dass sie die Zeichen der Zeit für eine Modernisierung des Besteuerungsverfahrens erkannt hat. Jedoch sind die Fortschritte seit Mai 2001 noch nicht so durchgreifend, dass sich die Lage der deutschen Steuerverwaltung grundlegend verbessert hätte. Insbesondere ist das Projekt FISCUS nach dreizehnjährigen Bemühungen von Bund und Ländern und annähernd 400 Mio. Euro Kosten im Jahr 2005 gescheitert. Damit ist ein Risikomanagement im eigentlichen Sinn, das erhebliche Effizienzgewinne ohne Qualitätsverluste mit sich bringen könnte, faktisch nicht möglich. Auch liegt der Anteil der auf elektronischem Weg abgegebenen Einkommensteuererklärungen immer noch unter 15 %.

## **Steuerrecht vereinfachen; elektronisches Steuerveranlagungssystem bundesweit einführen; Personal verstärkt für die Überprüfung risikobehafteter Fälle einsetzen**

Die Prüfung des Bundesrechnungshofes führt für den Veranlagungsbereich im Wesentlichen zu folgenden langfristigen Empfehlungen:

- Realisierung einer durchgreifenden Steuervereinfachung, weil die Steuerverwaltung längst nicht mehr in der Lage ist, die Vielzahl der äußerst komplizierten Regelungen entsprechend dem Willen des Gesetzgebers umzusetzen.
- Einführung eines vollelektronischen Veranlagungsverfahrens auf der Basis bundesweit kompatibler Steuersoftware mit einem umfassenden Risikomanagementsystem.
- Verstärkter Einsatz von Personal aus den bisherigen Veranlagungsstellen für die Überprüfung risikobehafteter Fälle und zur Aufdeckung unbekannter Steuerfälle.

## **Betriebsprüfung effektiver gestalten**

Im Bereich der Betriebsprüfung hält es der Bundesrechnungshof für vordringlich, die Auswahl der Unternehmen für eine Prüfung mit Hilfe automatisierter Verfahren unter Berücksichtigung des Risikos zu verbessern. Außerdem bereitet ihm Sorge, dass durch eine unausgewogene personelle Besetzung von Betriebsprüfungsstellen sowohl die vorbeugende Wirkung der Betriebsprüfung als auch die Prüfungsdichte insbesondere der Klein- und Kleinstbetriebe leidet. Ferner schlägt der Bundesrechnungshof eine zentral zuständige Bundesbetriebsprüfung für Konzerne, international verbundene Unternehmen sowie sonstige Großbetriebe vor, damit diese Betriebe straffer und wirksamer geprüft werden können.

## **Prüfungsquote der Umsatzsteuer-Sonderprüfungen erhöhen**

Bei den Umsatzsteuer-Sonderprüfungen ist die derzeitige Prüfungsquote von 2 % schon deshalb deutlich zu niedrig, weil das Umsatzsteuersystem sehr betrugsanfällig ist. Statistisch gesehen werden die Unternehmen in Deutschland nur alle 50 Jahre von einer Umsatzsteuer-Sonderprüfung erfasst und dann nur für einen eingeschränkten Prüfungszeitraum.

## **Verwaltungskompetenz bei den Gemeinschaftsteuern von den Ländern auf den Bund übertragen**

Die Landesfinanzbehörden werden insbesondere bei den aufkommensstarken Gemeinschaftsteuern – wie bei der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer – im Auftrag des Bundes tätig. Das Aufkommen dieser Gemeinschaftsteuern steht dem Bund und den Ländern zu; mittelbar sind daran auch die Gemeinden beteiligt. Der Bundesrechnungshof hat in mehreren Prüfungen Mängel bei der Verwaltung dieser Steuern festgestellt, die überwiegend im föderalen Steuersystem begründet liegen. Die Mängel liegen in den Bereichen Organisation, Personal und Haushalt, für den die Länder allein verantwortlich sind, ebenso wie im Bereich der Rechtsanwendung, in dem der Bund nur eingeschränkte Rechte hat.

Der Bundesrechnungshof schließt sich deshalb dem Vorschlag des Bundesministeriums der Finanzen an, die Verwaltungskompetenz bei den Gemeinschaftsteuern von den Ländern auf den Bund zu übertragen (Einrichtung einer Bundessteuerverwaltung). Dazu wären neben einer Grundgesetzänderung umfangreiche organisatorische und personelle Änderungen im Bundesministerium und im Bundeszentralamt für Steuern notwendig, weil im Rahmen einer Bundessteuerverwaltung die Betreuung von derzeit 678 Finanzämtern zu übernehmen wäre. Sollte dieses Vorhaben nicht umsetzbar sein, wären zumindest wesentliche Aufgaben auf den Bund zu übertragen, oder ihm – neben der ihm bereits übertragenen Gesetzgebungskompetenz – Weisungsrechte einzuräumen, mit deren Hilfe er die Ausführung der Bundesgesetze beeinflussen kann.