



Internationales Seminar in Alicante (22. / 23. April 2010)

„Die Einrichtungen der externen Finanzkontrolle und die Prüfung von öffentlichen Einnahmen“

Fallstudie

„Prüfung des Risikomanagements bei der Veranlagung zur Einkommensteuer“



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ



Gliederung Teil I

- 1 Allgemeines**
 - 1.1 Staats- und Verwaltungsaufbau
 - 1.2 Öffentliche Einnahmen
 - 1.3 Steuerverwaltung und Finanzkontrolle des Landes Rheinland-Pfalz

- 2 Befugnisse und Arbeitsweise des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz**
 - 2.1 Prüfungsbefugnisse
 - 2.2 Prüfungsarten, -umfang und -ziele
 - 2.3 Prüfungsplanung
 - 2.4 Prüfungsinstrumente
 - 2.5 Prüfungsablauf





Gliederung Teil II

- 3 Fallstudie „Risikomanagement bei der Veranlagung zur Einkommensteuer“**
 - 3.1 Rahmenbedingungen in der Steuerverwaltung
 - 3.2 Vorgaben für die Bearbeitung von Einkommensteuererklärungen
 - 3.3 Automationsgesteuerte Bearbeitung von Einkommensteuererklärungen
 - 3.4 Ablauf beim Black Box-Verfahren
 - 3.5 Risikobeschreibung / Maschinelle Aussteuerung

- 4 Prüfung des Black Box-Verfahrens**
 - 4.1 Prüfungsziele
 - 4.2 Prüfungsmethodik
 - 4.3 Wesentliche Prüfungsergebnisse
 - 4.4 Feststellungen zum Risikomanagement
 - 4.5 Änderungen des Black Box-Verfahrens
 - 4.6 Weitere Entwicklung des automatisierten Veranlagungsverfahrens



Gliederung Teil III

- 5 Exkurs: Alternative Risikoidentifizierung**
- 5.1 Tax Compliance - Grundlagen
- 5.2 Tax Compliance - Fragestellungen
- 5.3 Steuerpsychologisches Forschungsmodell
- 5.4 Soziodemographische Einflussgrößen
- 5.5 Steuerpsychologisch relevante situative Merkmale
- 5.6 Anteil an Steuerhinterziehung nach Bundesländern
- 5.7 Selbstanzeigen nach Ankauf Steuerdaten-CD



1.1 Staats- und Verwaltungsaufbau

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein föderativer Bundesstaat.

Staatsaufbau

Bund

16 selbständige Bundesländer

ca. 12.000 Gemeinden

als verfassungsrechtlicher

Bestandteil der Länder



Steuerverwaltung

Bundesministerium der Finanzen

Zoll

als Bundesverwaltung (ca. 40.000 Bedienstete)

16 Landesministerien der Finanzen

über 600 örtliche Finanzämter

als Landesverwaltung (ca. 125.000 Bedienstete)



Externe Finanzkontrolle

Bundesrechnungshof

16 Landesrechnungshöfe

(Bundesrechnungshof)



1.2 Öffentliche Einnahmen

Ohne Einnahmen können keine Ausgaben getätigt werden.

Steuereinnahmen = bedeutendste Einnahmequelle (80 % der Staatseinnahmen)

Wichtigste Steuern

Einkommensteuer (Lohnsteuer)

Umsatzsteuer

Energiesteuer

Gewerbsteuer

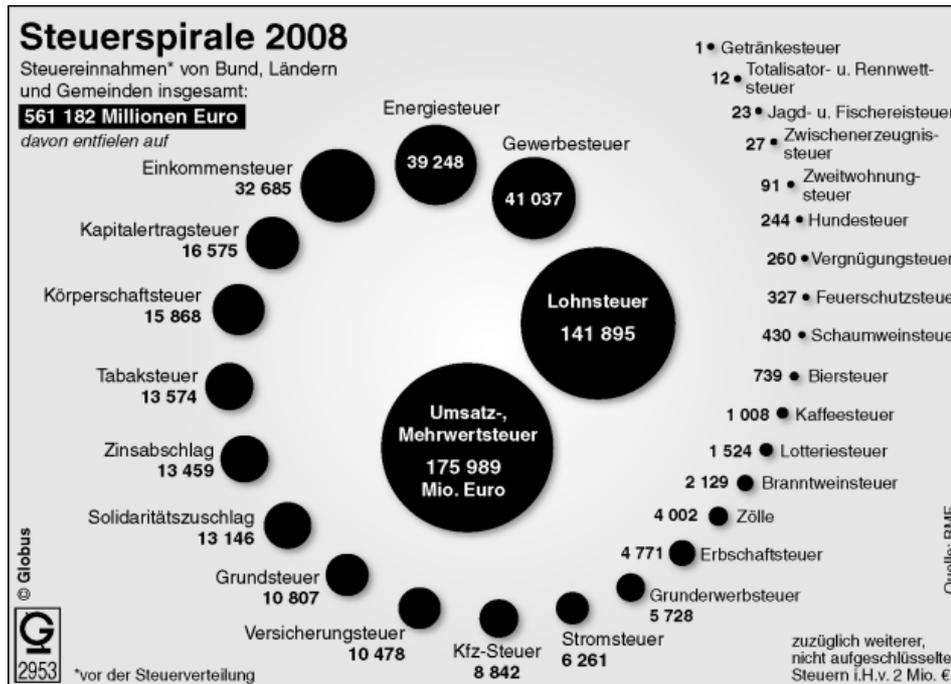
Wem steht das Aufkommen zu?

Bund, Länder, Gemeinden

Bund, Länder, Gemeinden

Bund

Gemeinden



1.3 Steuerverwaltung und Finanzkontrolle des Landes Rheinland-Pfalz

Steuerverwaltung

Ministerium der Finanzen in Mainz
= oberste Landesbehörde

Oberfinanzdirektion in Koblenz mit zentraler
Datenverarbeitung der Finanzverwaltung
= Mittelbehörde

26 Finanzämter mit 4 Finanzkassen
= örtliche Behörden

über 7.600 Bedienstete in der Steuerverwaltung

über 19.000.000.000 € Steueraufkommen



Finanzkontrolle

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
= oberste Landesbehörde

Sitz in Speyer

Außenstellen in Koblenz und Trier

etwa 160 Bedienstete

2.1 Prüfungsbefugnisse

Gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes

Landesrechnungshof



Bundesrechnungshof

≠ Prüfungsbefugnisse bei den Steuerpflichtigen selbst

≠ Weisungsbefugnis gegenüber den geprüften Stellen



2.2 Prüfungsarten, -umfang und -ziele

- Allgemeine Prüfungen

= turnusmäßige Prüfungen bei Finanzämtern



- Schwerpunktprüfungen

= Prüfung, wie bestimmte steuerliche Sachverhalte bearbeitet werden



- Querschnittsprüfungen

= Vergleich der Bearbeitungsweise verschiedener Finanzämter



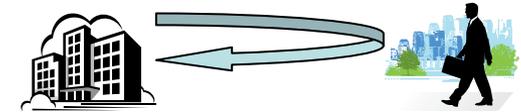
- Orientierungsprüfungen

= neue Problemkreise, Verfahren oder Entwicklungen kennen lernen



- Kontrollprüfungen

= Nachprüfung, ob frühere Prüfungsfeststellungen umgesetzt wurden



• Rechtmäßigkeit der Steuerfestsetzung und -erhebung

• Vollständigkeit der Einnahmen

• Wirtschaftlichkeit der Organisation und des Personalbedarfs der Steuerverwaltung

• Verbesserung und Sicherung der Arbeitsqualität

2.3 Prüfungsplanung

Mittelfristige Arbeitsplanung

- Schwerpunktthemen für 3 Jahre

Prüfungspool

- Ideensammlung sämtlicher Bediensteter
- Folgende Auswahlfaktoren sind hilfreich
 - z. B.: fiskalische Bedeutung
 - Steuerausfallrisiko
 - Erkenntnisse aus vorangehenden Prüfungen
 - neue / geänderte Gesetze
 - Grad der Automatisierung / internen Kontrolle
 - Auswertung von Fachliteratur und Presse

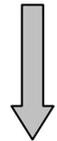


Jährliche Arbeitspläne (Geschäftsjahr)

- Aufgrund eigener Initiative
- Keine gesetzlichen Vorgaben

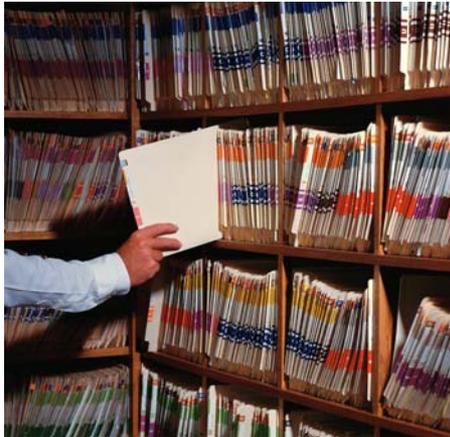
2.4 Prüfungsinstrumente

- Überwiegend Stichprobenprüfung von Steuerfällen
- Maschinelle Auswahl nach bestimmten Kriterien / Sachverhalten
 - durch den Rechnungshof selbst bei Zugriff auf die Daten oder
 - durch das Rechenzentrum der Steuerverwaltung (ZDFin)



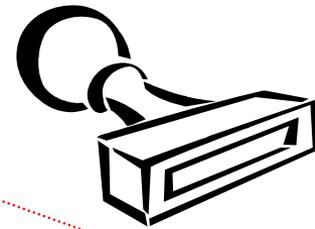
Örtliche Erhebungen

- Einsicht in einzelne Steuerakten und in gespeicherte Daten
- Informationsgewinnung mittels Fragebogen
- Interviews mit den zuständigen Bediensteten
- Auswertung von Datenbanken der Steuerbehörden
- Nutzung von Arbeitsergebnissen interner Prüfungen
- Nutzung von internen Verwaltungsanweisungen



2.5 Prüfungsablauf

- Grobkonzept (Zielsetzung, Schwerpunkte)
- Orientierungsphase (erste örtliche Erhebungen)
- Feinkonzept (Prüfungsablauf, Aufgabenverteilung)
- **Örtliche Erhebungen**
- Zusammenstellung der Prüfungsfeststellungen
- Schlussbesprechung mit der geprüften Stelle
- Prüfungsmitteilungen
(festgestellte Mängel, Würdigung, Folgerungen und Empfehlungen)
- Beantwortungsverfahren
(ggf. mit dem Ministerium der Finanzen oder der Oberfinanzdirektion)
- Berichterstattung an Landtag und Landesregierung über wichtige Feststellungen (Jahresberichtsbeitrag)
- Entlastungsverfahren für die Landesregierung



Internes Controlling

nicht öffentlich

öffentlich



Fallstudie

„Prüfung des Risikomanagements bei der
Veranlagung zur Einkommensteuer“



3.1 Rahmenbedingungen in der Steuerverwaltung

- Jährlich sind mehr als 30 Mio. Einkommensteuerfälle zu bearbeiten (bundesweit)
- Komplizierte und ständig geänderte Steuergesetzgebung



- Arbeitsmenge wird immer größer
- Zuwachs an Aufgaben für die Steuerverwaltung
- Personaleinsparungen notwendig (Haushaltslage)

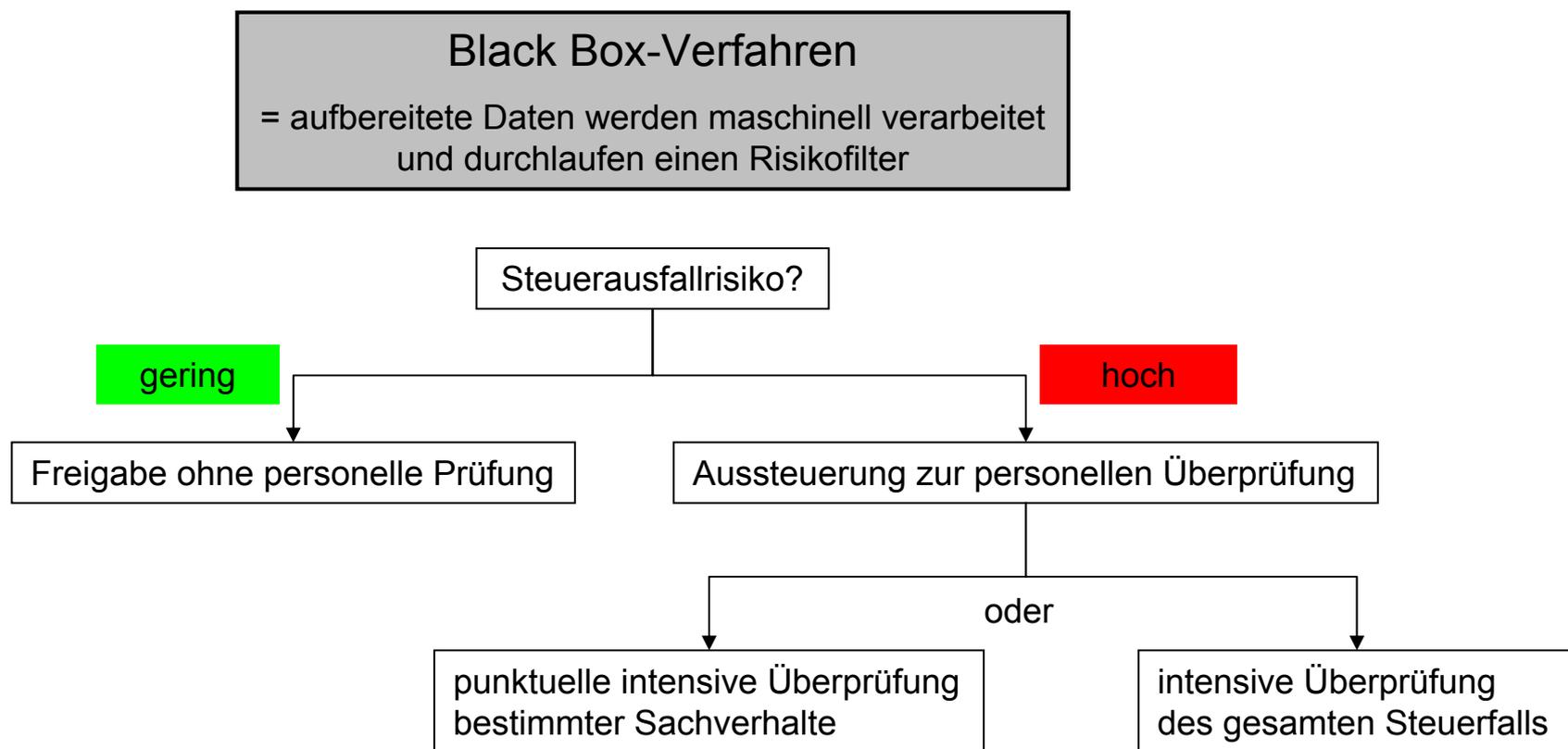
- Arbeitslage „angespannt“
- Massenverfahren
- Quantität ↔ Qualität

3.2 Vorgaben für die Bearbeitung von Einkommensteuererklärungen

- Gesetzliche Vorgabe ist die rechtmäßige und gleichmäßige Besteuerung
- Arbeitsaufwand darf sich auch am möglichen steuerlichen Erfolg orientieren:
 - Wirtschaftlichkeit der Fallbearbeitung / gewichtende Arbeitsweise
 - am Steuerausfallrisiko orientierter Personaleinsatz
- Gleichmäßigkeit der Besteuerung ist aus Sicht der Steuerverwaltung nur noch mithilfe einer automationsgesteuerten Bearbeitung der Einkommensteuererklärungen möglich:
 - risikoarme Steuerfälle sollen möglichst einer vollautomatisierten Bearbeitung zugeführt werden
 - personelle Ressourcen sollen auf die Steuerfälle konzentriert werden, bei denen ein hohes Steuerausfallrisiko besteht
- Bei bestimmten Steuerfällen ist eine ausschließlich automationsgesteuerte Bearbeitung zulässig

3.3 Automationsgesteuerte Bearbeitung von Einkommensteuererklärungen

- Einsatz bisher (fast ausschließlich) im Bereich von Arbeitnehmerfällen:
 - Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit
 - etwa 24 Mio. Fälle (bundesweit)
- Ausgestaltung des Verfahrens in Rheinland-Pfalz:



3.4 Ablauf beim Black Box-Verfahren



- keine weitere Prüfung
- bei mehr als 60 % der Steuerfälle

1. Überprüfung der ausgesteuerten Sachverhalte (punktuell) oder
2. Überprüfung des gesamten Steuerfalls

= Zweitbearbeitung

3.5 Risikobeschreibung / Maschinelle Aussteuerung

- Steuerverwaltung definiert Risiko als Steuerausfallrisiko
- Anknüpfungspunkt zur Bestimmung des Steuerausfallrisikos:
 - Angaben der Steuerpflichtigen in den Einkommensteuererklärungen
 - Welche Daten können maschinell ausgewertet werden?
 - z. B.: Höhe der Einnahmen oder Höhe bestimmter steuermindernder Ausgaben (z. B. Werbungskosten)
- Ausgestaltung des Risikofilters:
 - überwiegend anhand von Wertgrenzen (hohe Ausgaben = hohes Risiko):

- z. B.: Fahrten zur Arbeitsstätte	> 100 km
Fachliteratur	> 2.000 Euro
doppelte Haushaltsführung	> 10.000 Euro
Spenden	> 2.000 Euro
 - in geringem Umfang auch Plausibilitätsprüfungen:
 - z. B.: mehr Fahrten zur Arbeitsstätte als Arbeitstage
- Problem:
 - wenn die Wertgrenzen oder Plausibilitätsschranken nicht überschritten werden, können auch steuerlich nicht abzugsfähige Aufwendungen „durchrutschen“
 - maschinelle Freigabe ohne personelle Prüfung
 - z. B.: Kosten der Lebensführung
- Absicherung (bei etwa 1-2 % aller Steuerfälle):
 - zufallsgenerierte Auswahl zur personellen Überprüfung
 - damit sich niemand „sicher fühlen“ kann
 - zur Überprüfung des Systems



4.1 Prüfungsziele

Ist durch das Black Box-Verfahren die Gleichmäßigkeit der Besteuerung (noch) gewährleistet?

Ist das Black Box-Verfahren in der Lage, die Risiken zu identifizieren?

Hat das neue Verfahren Schwachstellen?

Wie kann das Black Box-Verfahren verbessert werden?



4.2 Prüfungsmethodik

Vorgehensweise

- Prüfung sehr zeitnah zum Einsatz des neuen Verfahrens (Pilotierung)
- 6.000 Einkommensteuerfälle wurden überprüft (von etwa 700.000 vergleichbaren Fällen im Veranlagungszeitraum)
- Auswahl der Fälle nach dem Zufallsprinzip (Tagesstapel)
- Überprüfte Steuerfälle waren bereits abschließend bearbeitet

Prüfungsansätze / Zielrichtung

- Risikofilter
 - Waren die Steuerfälle, die von der Black Box maschinell freigegeben wurden, tatsächlich risikoarm?
 - Wurden Steuerbeträge nicht festgesetzt, weil die Steuererklärungen nicht personell bearbeitet wurden?
- Arbeitsqualität
 - Was wäre in den personell bearbeiteten Fällen (zusätzlich) zu tun gewesen?
 - Fehler der Bearbeiter?
 - Unzureichende Aufklärung der Sachverhalte?

4.3 Wesentliche Prüfungsergebnisse

Hoher Bearbeitungsaufwand bei handschriftlich ausgefüllten Steuererklärungen, um sie maschinell auswerten zu können!

Aufbereitung unerlässlich:

- Berichtigung / Ergänzung von Kennziffern
- Dateneingabe



Bei den maschinell freigegebenen Fällen ergaben sich Steuerausfälle in Höhe von 10 Mio. Euro (im Jahr)!

- 15 Euro je Steuerfall

Bearbeitungsmängel gab es auch in den Fällen, die zur personellen Überprüfung angesteuert wurden!

Mangelhafte Bearbeitung in jedem 5. Steuerfall:

- 28 Euro Steuerausfall je Fall
- häufig unzureichende Sachverhaltsaufklärungen



Durch das (neue) Black Box-Verfahren verursachte Steuerausfälle konnten nicht durch personelle Einsparungen ausgeglichen werden!

4.4 Feststellungen zum Risikomanagement

- Ein Steuerausfallrisiko besteht nur bei $\frac{1}{4}$ der Fälle ($\frac{3}{4}$ der Fälle sind risikoarm):
 - besonders niedriges Risiko in den unteren Einkommensgruppen:
 - minimales Risiko bei Einkommen < 15.000 Euro
 - Risiko von ca. 10 % bei Einkommen < 25.000 Euro
- Das Black Box-Verfahren war noch nicht geeignet, die risikobehafteten Fälle zielgenau zu erkennen:
 - in 70 % der von der Black Box zur personellen Überprüfung ausgesteuerten Fälle ergaben sich keine finanziellen Auswirkungen

Ursachen:

- zu viele Aussteuerungskriterien ohne steuerliche Auswirkung
 - mehr als die Hälfte der insgesamt 230 Aussteuerungskriterien unergiebig
z. B.: bei Beiträgen für Versicherungen als Sonderausgaben
- 15 „ertragreichste“ Aussteuerungskriterien erbrachten 95 % der Mehrergebnisse
 - z. B.: Außergewöhnliche Belastungen > 2.500 Euro
 - Sonstige Werbungskosten > 1.000 Euro

- fehlerträchtige Sachverhalte wurden von der Black Box nicht erkannt

Ursache:

- kein Aussteuerungskriterium oder Kriterium zu ungenau (grob / Werte zu hoch)
 - z. B.: Lohnersatzleistungen (Arbeitslosengeld, Krankengeld etc.) nicht ausgesteuert
 - Progressionsvorbehalt zu beachten
 - Aufwendungen für öffentliche Verkehrsmittel für Fahrten zur Arbeitsstätte
 - Mehrergebnisse bereits oft < 2.000 Euro

4.5 Änderungen des Black Box-Verfahrens



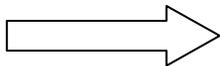
- Überarbeitung / Änderung der Aussteuerungskriterien / Wertgrenzen / Kennzahlen
 - Beispiele:
 - Aussteuerung von Lohnersatzleistungen (Progressionsvorbehalt)
 - Aussteuerung bei Fahrten zur Arbeitsstätte an mehr als 290 Tagen
 - Aussteuerung bei Fahrtkosten zur Arbeitsstätte mit öffentlichen Verkehrsmitteln ab 1.000 Euro
 - keine Aussteuerung mehr bei Beiträgen für Versicherungen
- Einbeziehung von Vorjahresvergleichen
 - Aussteuerung zur personellen Bearbeitung, wenn größere Abweichungen gegenüber den Vorjahresdaten
 - Aussteuerung zur personellen Bearbeitung, wenn ein Sachverhalt erstmalig erklärt wird, z. B. Neubegründung einer doppelten Haushaltsführung
- Steuerformulare / Vordrucke wurden verständlicher gestaltet
 - mehr Kennzahlen ermöglichen auch eine bessere automationsgesteuerte Auswertung

4.6 Weitere Entwicklung des automationsgestützten Veranlagungsverfahrens

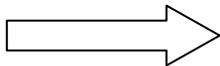
- Einsatz von Risikomanagementsystemen auch in anderen Bundesländern
- Inzwischen bundeseinheitliche Aussteuerungskriterien mit der Möglichkeit zu individuellen Anpassungen
- Problem: ein maschinelles Verfahren mit starren Wertgrenzen ist „berechenbar“ und führt zu „Freibeträgen“

Würdigung

Steuerverwaltung hat ihr Ziel, den Einsatz des Personals auf risikobehaftete und einnahmerelevante Steuerfälle zu konzentrieren, noch nicht erreicht!



Weitere Verbesserungen sind dringend notwendig:
- Risikomanagement (Verfeinerung der Aussteuerungskriterien)
- Arbeitsqualität



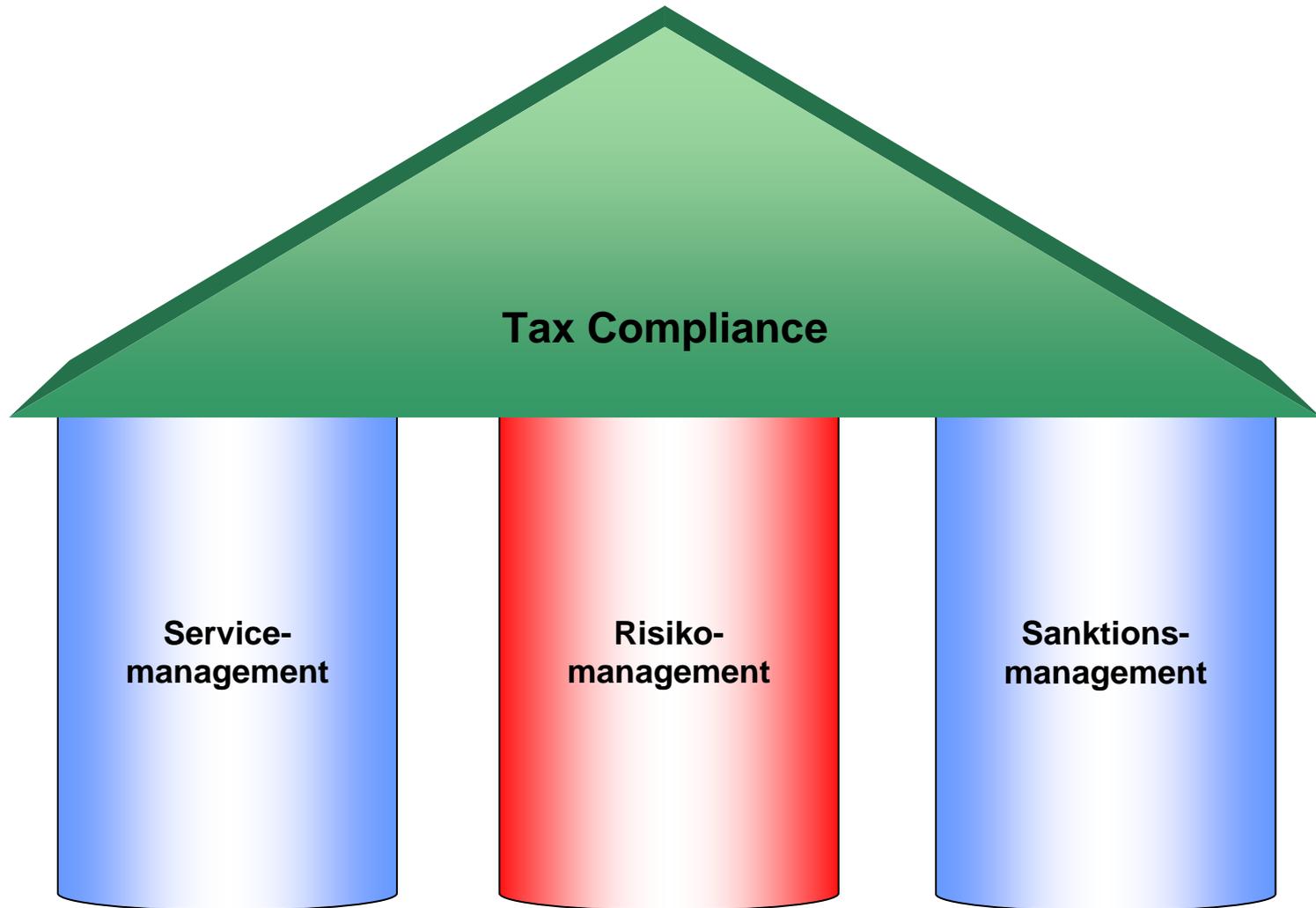
Intelligentere Raster / Verknüpfung mit anderen Merkmalen erforderlich:
- Bessere Eingruppierung in Risikogruppen!
- Nicht nur Beträge!



Exkurs

„Alternative Risikoidentifizierung und
Risikominimierung durch eine
Tax Compliance-Strategie“

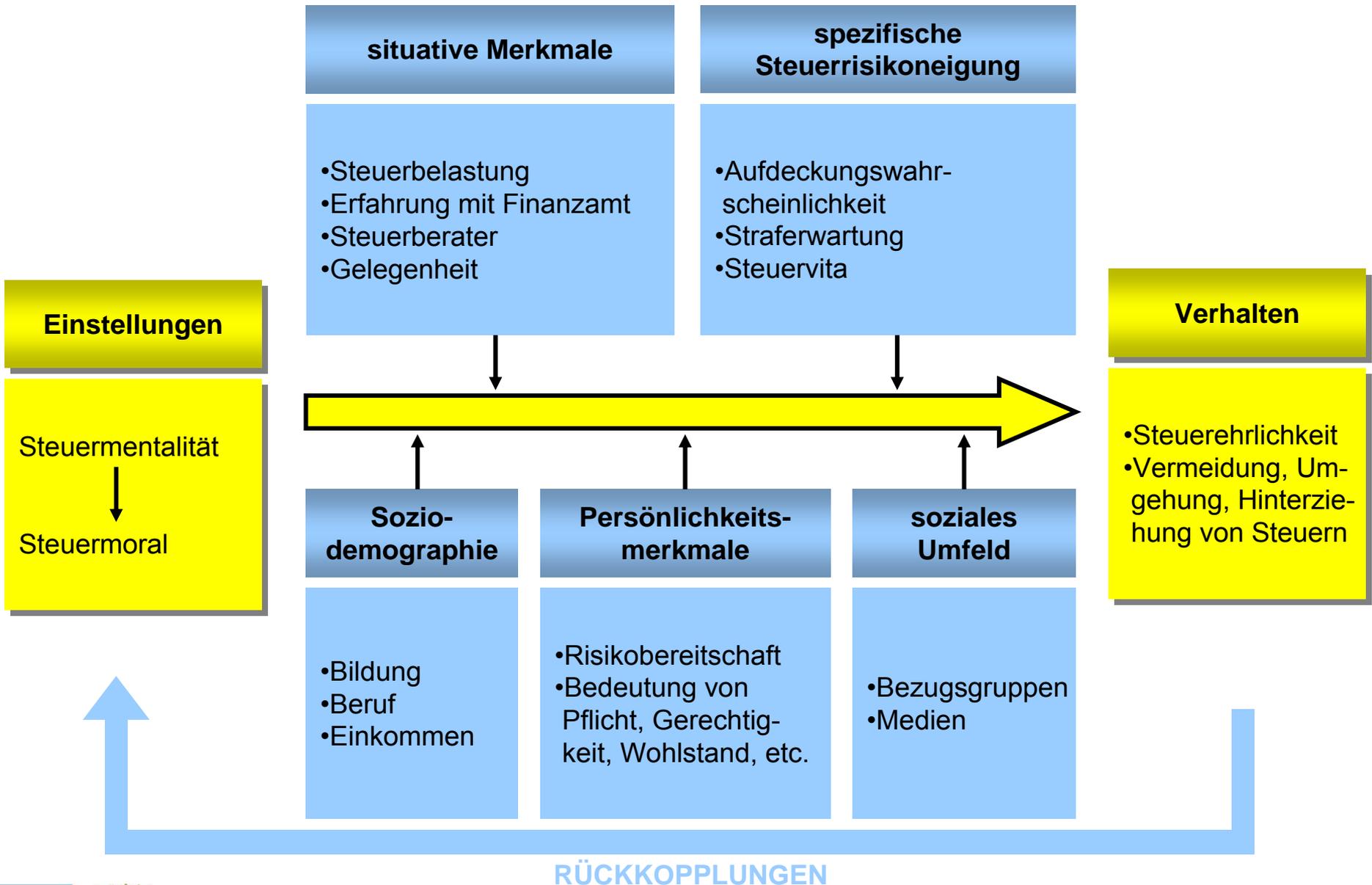
5.1 Tax Compliance - Grundlagen



5.2 Tax Compliance - Fragestellungen

-  Die *tax compliance*-Strategie - bestehend aus Service-, Sanktions- und Risikomanagement - soll die Kooperationsbereitschaft der Steuerpflichtigen erhöhen.
-  Risikomanagement: Unterscheidung von *risikoarmen* und *risikoreichen* Fällen.
-  Informationsproblem: Es gibt keine Gewissheit über die Aufrichtigkeit der Angaben von Steuerpflichtigen.
-  Das Auskunftsverhalten der Steuerpflichtigen soll im *Compliancekoeffizienten* über die Soziodemographie und die Steuervita eingeschätzt werden.
-  Bislang liegen keine gesicherten Erkenntnisse über Zusammenhänge zwischen Soziodemographie und Steuerhinterziehung und keine überprüften Hypothesen vor.
-  Eine empirische Studie soll die Einflüsse der Soziodemographie (und Steuervita) auf Steuerhinterziehung untersuchen.

5.3 Steuerpsychologisches Forschungsmodell



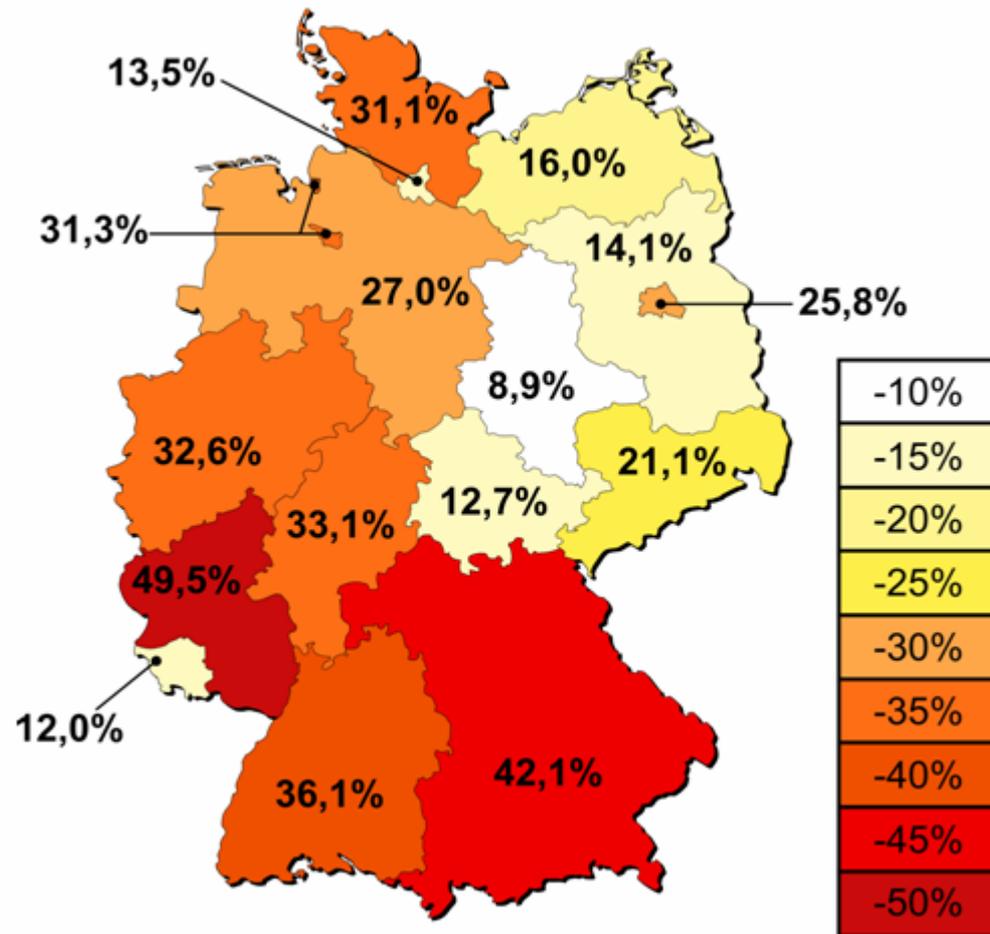
5.4 Soziodemographische Einflussgrößen

- **Männer hinterziehen doppelt so oft wie Frauen**
- **Hinterziehung im mittleren Alter ausgeprägter**
- **Deutlich häufiger in West- als in Ostdeutschland**
- **Im Westen häufiger im Süden als im Norden**
- **Steuerhinterziehung ist in ländlichen Gemeinden ausgeprägter als in Städten**
- **Vor allem Selbständige und Freiberufler tendieren zur Steuerhinterziehung**
- **Das Risiko steigt oberhalb einer gewissen Grenze deutlich mit der Höhe des Einkommens**
- **Noch höher ist dabei der Einfluss der Einkommensart (Kapitalanleger, Vermieter, Selbständige)**
- **Reihenfolge der Beeinflussung durch soziodemographische Daten: Einkommensart, Einkommenshöhe, Beruf, Erwerbsstatus, Geschlecht, Alter, Wohnumfeld**

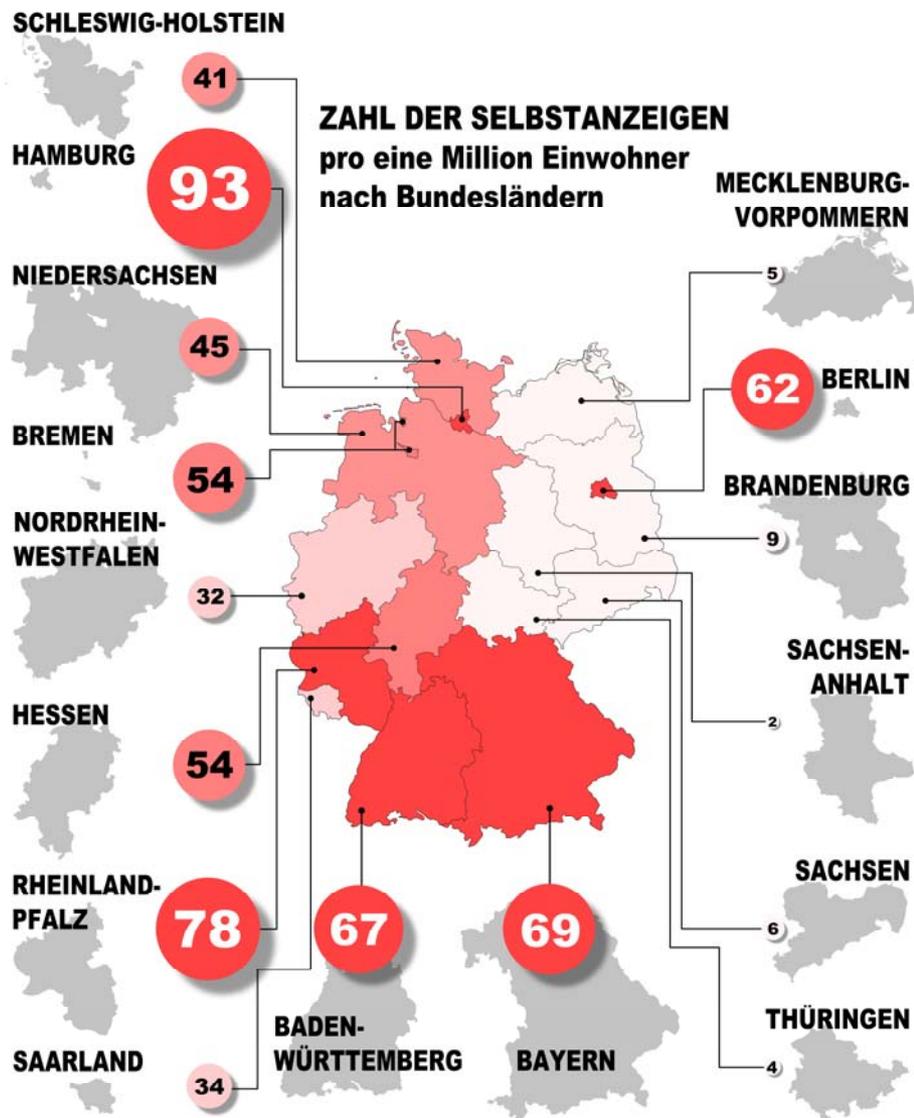
5.5 Steuerpsychologisch relevante situative Merkmale

- **Grundsätzlich: stärkerer Einfluss als soziodemographische Merkmale**
- **Vor allem Tendenz zur Steuerhinterziehung bei Steuerpflichtigen, die**
 - **ihre Erklärung zu spät abgeben**
 - **einen Beistand konsultieren**
 - **einen negativen Eindruck von ihrem Finanzamt haben oder bereits Auseinandersetzungen mit diesem hatten**
- **Öffentliche Verschwendung wirkt sich stärker auf Steuermoral aus als die Hinterziehung anderer Steuerpflichtiger**

5.6 Anteil an Steuerhinterziehung nach Bundesländern



5.7 Selbstanzeigen nach Ankauf Steuerdaten-CD



Quelle: Landesfinanzministerien, Stand: 22.2.2010

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit