

## Staatsministerium der Finanzen

### 18 Umsatzsteuer: Hinterziehungsbekämpfung ist unzureichend

(Kap. 06 05)

**Bei der Umsatzsteuer werden jährlich Milliardenbeträge hinterzogen. In Bayern wird zur Bekämpfung der Umsatzsteuerhinterziehung seit Jahren deutlich zu wenig und weniger Personal als im bundesweiten Durchschnitt eingesetzt. Die Maßnahmen gegen die Umsatzsteuerhinterziehung müssen intensiviert werden. Prüfungsdichte, Fallauswahl und IT-Unterstützung müssen verbessert werden.**

Der ORH hat die Aktivitäten der bayerischen Steuerverwaltung zur Bekämpfung der Umsatzsteuerhinterziehung in den Jahren 2006 bis 2010 geprüft. Dazu hat er beim Landesamt für Steuern und bei zehn Finanzämtern Erhebungen vorgenommen.

#### 18.1 Ausgangssituation

Die Umsatzsteuer ist mit rd. 180 Mrd. € jährlich die aufkommensstärkste Steuer in Deutschland. Sie ist sehr betrugsanfällig. Nach verschiedenen Studien werden jedes Jahr Beträge im zweistelligen Milliardenbereich hinterzogen. Auf Bayern dürften davon mindestens 1 Mrd. € entfallen.

Der ORH hat 2010<sup>51</sup> die notwendige Systemreform bei der Umsatzsteuer angemahnt und aufgezeigt, dass der nationale Gesetzgeber wegen europarechtlicher Hemmnisse nur eingeschränkt auf den Änderungsbedarf reagieren kann. Gerade deshalb muss die Steuerverwaltung die Hinterziehung mit den derzeit gegebenen Möglichkeiten bestmöglich bekämpfen.

#### 18.2 Prüfungsfeststellungen

2009 und 2010 hat sich die Zahl der Unternehmer ungewöhnlich stark um jeweils rd. 5 % erhöht. Zur Zeit sind in Bayern rd. 1,1 Millionen Unternehmer umsatzsteuerlich erfasst.

---

<sup>51</sup> ORH-Bericht 2010 TNr. 19.

Aufgrund der hohen Ausfälle hat das Landesamt für Steuern im Jahr 2005 ein für ganz Bayern gültiges Konzept zur Bekämpfung von Umsatzsteuerhinterziehung erstellt. Dieses sieht eine verbesserte Vernetzung und Information aller mit Umsatzsteuerfällen befassten Mitarbeiter sowie eine gezielte Fallbearbeitung unter Hinterziehungsgesichtspunkten vor. Als neue Organisationseinheiten wurden bei allen Finanzämtern Risikomanager als Ansprechpartner und Zentralstellen für Unternehmensneugründungen eingerichtet. Im Landesamt für Steuern koordiniert seit 2006 ein Zentralteam die Betrugsbekämpfung.

### **18.2.1 Neugründungsfälle**

Neuanmeldungen und sonstige Zugänge werden in den Zentralstellen einer ersten Risikoüberprüfung unterzogen. In offensichtlichen Betrugsfällen wird die Unternehmereigenschaft nicht zuerkannt. Verdachtsfälle werden in die bundesweite Datenbank ZAUBER<sup>52</sup> eingetragen und zur besonderen Überwachung durch die Voranmeldungsstelle vorgemerkt. Dort müssen Neugründer jeden Monat ihre Umsätze anmelden.

Die Zentralstellen haben dabei u. a. die Aufgabe, Abfragen in Datenbanken und Gründungsnachschauen durchzuführen. Verschiedene Datenbanken sind noch nicht miteinander verknüpft. Dadurch entsteht ein erheblicher Mehraufwand. Die Gründungsnachschauen sind 2010 gegenüber 2007 um mehr als ein Drittel zurückgegangen.

### **18.2.2 Überwachungs- und Prüfungsfälle**

#### **18.2.2.1 Voranmeldungs- und Veranlagungsstellen**

Derzeit werden viele Neugründungen, die nach Einschätzung der Zentralstellen Risikopotenzial enthalten, in den Voranmeldungs- und Veranlagungsstellen nicht ausreichend zeitnah überwacht. Damit geht die Vorarbeit der Zentralstellen teilweise ins Leere.

Da Hinterziehung nicht immer von vornherein verhindert werden kann, muss sie zur Schadensbegrenzung möglichst schnell erkannt und umgehend unterbunden werden. Hierzu ist eine zeitnahe und lückenlose Überwachung der Verdachtsfälle durch die Voranmeldungs- und Veranlagungsstellen notwendig.

---

<sup>52</sup> Zentrale Datenbank zur Speicherung und Auswertung von Umsatzsteuer-Betrugsfällen und Entwicklung von Risikoprofilen im Bundeszentralamt für Steuern.

### 18.2.2.2 Umsatzsteuerprüfungsstellen

Den Umsatzsteuerprüfungsstellen kommt eine besondere Bedeutung bei der Bekämpfung der Umsatzsteuerhinterziehung zu. Neben konkreten Anlassprüfungen müssen sie eine angemessene Prüfdichte gewährleisten, um ausreichend präventiv zu wirken.

Die Anzahl der Personalstellen ist - nach einer Personalzuführung aufgrund einer früheren Forderung des ORH<sup>53</sup> - seit 2008 wieder rückläufig, obwohl die Fallzahlen gestiegen sind. Am 01.01.2011 fehlten gegenüber dem von der Steuerverwaltung nach Fallzahlen errechneten Bedarf von 425 VZK 185 Umsatzsteuerprüfer. Ausgehend vom Zuteilungssoll von 291 Prüfern, das sich an den im Haushalt bewilligten Stellen orientiert, sind 51 Prüfer (17 %) zu wenig eingesetzt.

Durch den erneuten Personalabbau ist die bereits bisher im Bundesvergleich sehr niedrige Prüfungsquote weiter zurückgegangen. Im Jahr 2010 wurde in Bayern nur mehr 1,12 % des Fallbestandes geprüft. Bei einigen Stellen lag die Prüfungsquote sogar unter 1 %. Bundesweit lag die Quote bei 1,73 %.

Die Fallzahlen pro Prüfer schwankten erheblich.

Seit 2007 wird das in Nordrhein-Westfalen entwickelte Risikomanagementsystem NEPOMUK<sup>54</sup> eingesetzt. Die von dort gemeldeten Verdachtsfälle werden nicht zielgerichtet weiterverfolgt; der mit dem Risikomanagementsystem verfolgte Zweck wird daher nicht erreicht.

Die vom ORH 2005<sup>55</sup> geforderte einheitliche elektronische Fallverwaltung ist noch immer nicht eingeführt. Hierdurch könnte die Fallauswahl deutlich verbessert werden.

Die vorhandene elektronische Prüfhilfe IDEA<sup>56</sup> wird nicht ausreichend genutzt.

### 18.2.2.3 Steuerfahndungsstellen

Auch die Fahndungsstellen haben eine wichtige Funktion bei der Bekämpfung der Umsatzsteuerhinterziehung. Etwa ein Drittel der gesamten, von der Fahndung fest-

---

<sup>53</sup> ORH-Bericht 2005 TNr. 24.

<sup>54</sup> Neuronales Programm gegen Umsatzsteuer-Karussellbetrug.

<sup>55</sup> ORH-Bericht 2005 TNr. 24.

<sup>56</sup> Interaktive Data Extraction and Analysis (Datenanalyseprogramm).

gestellten Mehrsteuern sind hinterzogene Umsatzsteuern. Die Beträge können, wenn überhaupt, oft nur teilweise beigetrieben werden. Zur Schadensbegrenzung ist daher wichtig, dass die Hinterziehungen schnell unterbunden werden.

Damit die Steuerfahndungsstellen diese Aufgabe angemessen und zeitnah erfüllen können, müssen sie über ausreichend Personal verfügen. Nach der Personalbedarfsberechnung der Steuerverwaltung auf Basis der Wirtschaftskraft und der Einwohnerzahl Bayerns wären 529 Steuerfahnder erforderlich. Anfang 2011 waren in Bayern 336 Steuerfahnder eingesetzt. Es fehlten 193 Prüfer. Im Vergleich zum Zuteilungssoll von 420 Fahndern, das an die im Haushalt bewilligten Stellen anknüpft, ergab sich eine Unterbesetzung von 84 Prüfern (20 %). Bereits 2007<sup>57</sup> hatte der ORH festgestellt, dass die personelle Ausstattung unzureichend war. Anfang 2011 war die Zahl der Fahnder sogar um 4 geringer, als damals.

Auch die IT-Unterstützung hat sich gegenüber der Prüfung 2007 nur wenig verbessert. Das IT-System EASyS<sup>58</sup>, das einen elektronischen Austausch und Zugriff auf die einschlägigen Informationen gewährleistet, ist noch nicht flächendeckend eingesetzt.

#### **18.2.2.4 Zentralteam Betrugsbekämpfung**

Das Zentralteam (derzeit 11,75 VZK) wurde im Rahmen des Gesamtkonzepts 2006 eingerichtet. Die vom ORH geprüfte Organisation und Arbeitsweise besteht seit Mitte 2010. Das Zentralteam soll sowohl Stabsaufgaben als auch in Zusammenarbeit mit den Finanzämtern und der KUSS<sup>59</sup> Prüfungsaufgaben wahrnehmen.

Die Stabsaufgabe Informationsbeschaffung und Analyse wird nicht ausreichend wahrgenommen. Es gibt keine verbindlichen Kriterien für den Informationsaustausch mit den Prüfungsdiensten sowie den Bußgeld- und Strafsachenstellen. Die Meldewege sind nicht festgelegt. Die Beobachtung, Analyse und Bewertung der Betrugsszene bleibt dadurch eingeschränkt. Bei den Stabsaufgaben muss auch die Zusammenarbeit mit der Steuerfahndung besser abgestimmt werden.

---

<sup>57</sup> ORH-Bericht 2007 TNr. 23.

<sup>58</sup> Ermittlungs- und Analyse unterstützendes EDV-System der Steuerfahndung.

<sup>59</sup> Koordinierungsstelle für Umsatzsteuer-Sonderprüfung und Steuerfahndung im Bundeszentralamt für Steuern.

## **18.3 Anregungen des ORH**

### **18.3.1 Personaleinsatz**

Aufgrund der enormen Ausfälle bei der Umsatzsteuer sind Personalverstärkungen in allen genannten Bereichen, insbesondere bei der Steuerfahndung und in den Umsatzsteuerprüfungsstellen, dringend notwendig.

### **18.3.2 IT-Einsatz**

Die Möglichkeiten der IT werden in fast allen mit der Bekämpfung der Steuerhinterziehung befassten Stellen noch nicht ausgeschöpft. In den Zentralstellen für Neugründungen sollte baldmöglichst der elektronische Fragebogen mit vorprogrammierten Prüfelementen eingeführt werden. Bei den Umsatzsteuerprüfungsstellen muss eine einheitliche elektronische Fallverwaltung eingeführt und die Auswahl der Prüfungsfälle verbessert werden. Bei der Steuerfahndung ist vor allem die flächendeckende Einführung des vernetzten Informations- und Fallverwaltungssystems EASyS dringlich.

### **18.3.3 Effizienz und Effektivität steigern**

Die Voranmeldungs- und Veranlagungsstellen sollten durch schnellere Vorermittlungen und Prüfungsmeldungen bei Verdachtsfällen zur besseren Betrugsbekämpfung beitragen. Die elektronische Prüfhilfe IDEA könnte mehr als bisher genutzt werden. Die Prüfungsstellen mit bisher unterdurchschnittlichen Ergebnissen müssen mehr Fälle prüfen.

Das Zentralteam Betrugsbekämpfung muss seine Arbeit verbessern. Dabei sollte vor allem die Stabsaufgabe Informationsgewinnung und Analyse im Vordergrund stehen.

## **18.4 Stellungnahme der Verwaltung**

Das Finanzministerium trägt zur Personalsituation vor, dass wegen der haushaltsrechtlichen Stellenabbauvorschriften derzeit kaum Personal zum Ausgleich von Abgängen aus den Prüfdiensten zur Verfügung stehe. Ersatzkräfte müssten vordringlich dem Innendienst zugeführt werden, um dort steigende Fallzahlen und neue Aufgaben einigermaßen zeitnah erledigen zu können. Eine nachhaltige Personalverstärkung der Außendienste sei nur möglich, wenn sich die Personallage insgesamt verbessere. Die im Doppelhaushalt 2009/2010 für die Steuerverwaltung zusätzlich ausgebrachten

500 Stellen stünden erst nach Ablauf der Ausbildungszeit Ende 2012 und 2013 zur Verfügung. Die zusätzlichen Kräfte müssten aber teilweise auch dafür eingesetzt werden, die von den Kommunen in Zusammenhang mit der elektronischen Lohnsteuerkarte übernommenen Aufgaben zu erledigen.

Die angeregten technischen Verbesserungen würden baldmöglichst umgesetzt. Die Steuerverwaltung sei allerdings teilweise von Entwicklungen beim Bund abhängig. Der elektronische Fragebogen für Neugründungen stünde vor der Einführung. Ebenso sei die Ausstattung der Steuerfahndungsstellen mit der Analysesoftware EASyS in die Wege geleitet. Die Finanzierung sei mit dem Investitionsprogramm „Aufbruch Bayern“ sichergestellt, so dass 2012 mit der Installation der ersten Stufe gerechnet werden könne.

Zu den Arbeitsleistungen wird darauf hingewiesen, dass die Prüfungsdienste im Bundesvergleich insgesamt sehr gute Ergebnisse erzielten. Dennoch sei die Kritik an die betroffenen Stellen weitergegeben worden.

Das Zentralteam Betrugsbekämpfung habe sich bereits bisher laufend personell und organisatorisch weiterentwickelt und verbessert. Gleichwohl werden die Feststellungen des ORH zum Anlass für eine umfassende Evaluierung genommen.

## **18.5 Schlussbemerkung des ORH**

In Bayern wird zur Bekämpfung der Umsatzsteuerhinterziehung seit Jahren deutlich zu wenig und weniger Personal als im bundesweiten Durchschnitt eingesetzt. Die Maßnahmen gegen die Umsatzsteuerhinterziehung müssen intensiviert werden. Prüfungsdichte, Fallauswahl und IT-Unterstützung müssen verbessert werden.

## 19 Nach wie vor Defizite in der Betriebsnahen Veranlagung

(Kap. 06 05)

**Jährlich kommt es zu Steuerausfällen im zweistelligen Millionenbereich, weil**

- **die Stellen für die betriebsnahe Veranlagung deutlich unterbesetzt sind,**
- **bei der Personalverteilung die großen Unterschiede bei den Mehrergebnissen in den Finanzamtsbezirken nicht ausreichend berücksichtigt werden,**
- **die Auswahl der Fälle und die Prüfung Defizite aufweisen und**
- **prüfungsrelevante Betriebe durchschnittlich nur alle 100 Jahre geprüft werden.**

Der ORH hat in den Jahren 2010 und 2011 mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Ansbach in einer Querschnittsuntersuchung Personalausstattung, Fallauswahl und Arbeitsweise der Stellen für die Außenprüfung von Kleinstbetrieben und die betriebsnahe Veranlagung (BNV-Stellen) untersucht. Ergänzend hat er hierzu in sieben Finanzämtern örtliche Erhebungen durchgeführt.

### 19.1 Ausgangslage

In jedem Finanzamt ist eine BNV-Stelle eingerichtet. Sie ist zuständig für die Außenprüfung bei Kleinstbetrieben und Steuerpflichtigen mit Überschusseinkünften, die bestimmte Umsatz- und Gewinn- bzw. Einkunftsgrenzen nicht überschreiten. Neben dieser mit der Betriebsprüfung bei größeren Fällen vergleichbaren Aufgabe führen die BNV-Stellen im normalen Steuerfestsetzungsverfahren betriebsnahe Veranlagungen durch. Hierdurch können punktuell schwierige Sachverhaltsfragen oder einzelne Unklarheiten in den Steuererklärungen vor Ort überprüft werden. Die Veranlagungsstellen werden so von diesen arbeitsintensiven Fällen entlastet.

### 19.2 Prüfungsfeststellungen

#### 19.2.1 Personaleinsatz und Mehrergebnisse

Der Personalbedarf für die BNV-Stellen wird durch Multiplikation der Fallzahlen mit bestimmten Zeitwerten berechnet. Für 2010 errechnete sich so ein Personalbedarf von 542 VZK.

Das Personalzuteilungssoll, das die Verteilung der tatsächlich vorhandenen Stellen im Haushalt regelt, sah am 01.01.2011 für die BNV 388 Stellen vor. Tatsächlich waren nur 306 Stellen besetzt. Gegenüber dem Zuteilungssoll fehlten 82 (21,1 %), gegenüber dem Personalbedarf 236 VZK (43,5 %).

Seit 2009 werden 10 % der Stellen unter Berücksichtigung struktureller Unterschiede der Finanzamtsbezirke (z. B. bei der Wirtschaftskraft) verteilt. 2010 führte diese Korrekturrechnung zu Zu- bzw. Abschlägen in einer Größenordnung von + 9 bis - 6 %.

Der ORH hat bereits im Jahresbericht 2004 auf die Unterbesetzung der BNV-Stellen hingewiesen und einen höheren Personaleinsatz für Außenprüfungen gefordert.<sup>60</sup> Das Personal wurde daraufhin bis Ende 2007 auf 354 VZK erhöht, danach jedoch auf 306 zum 01.01.2011 reduziert.

2010 führten die BNV-Stellen mit 299 Prüfern 4.551 Außenprüfungen sowie 3.260 betriebsnahe Veranlagungen durch und stellten dabei Mehrsteuern von 126 Mio. € fest. Ein Prüfer erzielte Mehrsteuern von durchschnittlich 420.000 €.

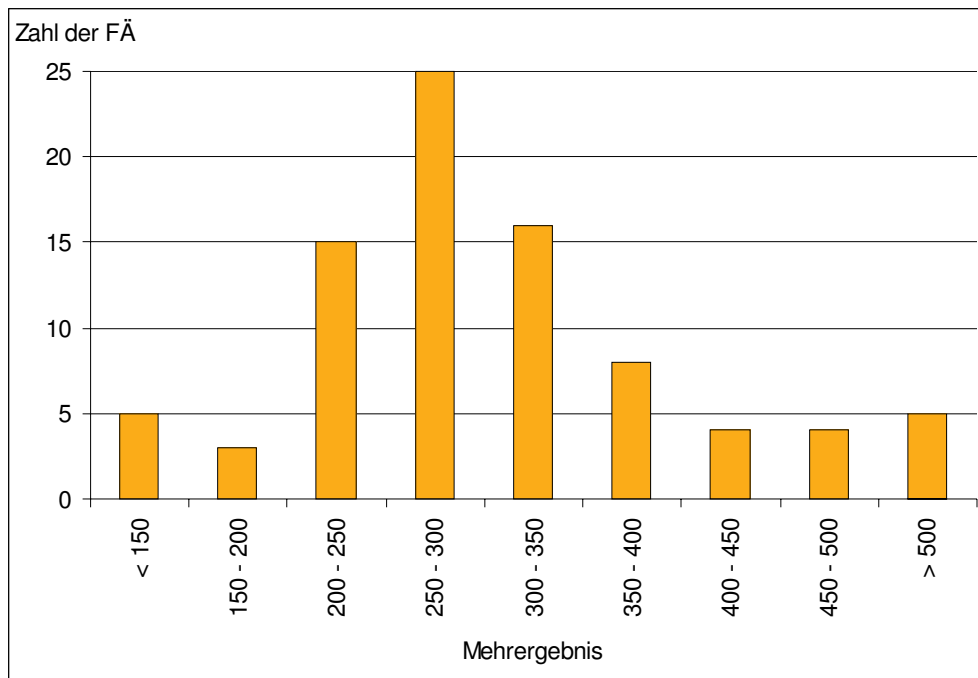
Im Vergleich der Mehregebnisse über fünf Jahre lassen sich nachhaltige Unterschiede zwischen den einzelnen Finanzämtern erkennen.

---

<sup>60</sup> ORH-Bericht 2004 TNr. 26.

**Jährliche Mehrsteuern je Prüfer 2006 bis 2010 (Tsd. €)**

Abbildung 7



Bei zwei Dritteln der Finanzämter lagen die durchschnittlichen Mehrergebnisse je BNV-Prüfer innerhalb einer Bandbreite von 200.000 bis 350.000 €. Fünf BNV-Stellen erzielten pro Prüfer 2006 bis 2010 im Durchschnitt weniger als 150.000 €; bei sieben BNV-Stellen lagen die durchschnittlichen Mehrergebnisse je Prüfer regelmäßig über 400.000 € jährlich. Zwei BNV-Stellen des Finanzamts München kamen sogar auf ein Durchschnittsergebnis von über 1 Mio. € pro Prüfer. Das Finanzamt München erzielte in diesem Zeitraum mit knapp 18 % des Personals 34 % der gesamten Mehrsteuern aller BNV-Stellen in Bayern.<sup>61</sup> Obwohl hier die höchsten Mehrergebnisse erzielt werden, waren auch im Finanzamt München die BNV-Stellen 21,9 % unter dem Zuteilungssoll und damit nicht besser als im Landesdurchschnitt besetzt.

### 19.2.2 Prüfungsdichte

In Bayern gibt es mehr als 1,1 Millionen Kleinstbetriebe. Bei der derzeitigen Prüfungsdichte wird ein solcher statistisch alle 250 Jahre einmal geprüft. In einer Untersuchung mehrerer Länder wird der Anteil tatsächlich prüfungsrelevanter Kleinstbetriebe zwar nur auf 40 bis 50 % geschätzt. Aber auch in diesem Fall würde sich ein Prü-

<sup>61</sup> Ohne ein Einzelergebnis von rd. 160,8 Mio. €.

fungsturnus von mindestens 100 Jahren ergeben. Dabei werden bei den Kleinstbetrieben regelmäßig ähnlich hohe Mehrsteuern festgestellt wie bei den Kleinbetrieben, die durch die Betriebsprüfungsstellen in einem Turnus von nur 30 Jahren geprüft werden. 2010 z. B. führten Außenprüfungen von Kleinstbetrieben und Kleinbetrieben zu durchschnittlichen Mehrsteuern von rd. 16.000 €.

### **19.2.3 Fallauswahl und Meldeverhalten der Veranlagungsstellen**

Grundlage für die Auswahl der von den BNV-Stellen zu prüfenden Fälle sind die Meldungen insbesondere des Veranlagungsinendienstes.

Solange IT-gestützte Systeme Risiken nicht anhand objektiver Kriterien erkennen können, stützen sich diese Meldungen weitgehend auf die subjektive Risikoeinschätzung der Bearbeiter im Veranlagungsinendienst.

Das Meldeverhalten der Veranlagungsstellen wies in den untersuchten Finanzämtern große Unterschiede auf. In den beiden untersuchten Abteilungen des Finanzamts München meldeten einige Stellen pro Jahr mehr als 20 Fälle, andere nur 2 bis 3 Fälle.

Betriebs- bzw. Anteilsveräußerungen bergen erfahrungsgemäß hohe steuerliche Risiken. In der Stichprobe des ORH meldete eine Abteilung des Finanzamts München hierzu viermal mehr Fälle als die andere. Auch im Vergleich zwischen den Ämtern zeigten sich deutliche Unterschiede, z. B. in der Häufigkeit von Meldungen im Bereich der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung.

Weder die Meldungen an die BNV-Stellen noch deren Prüfungsergebnisse werden in den Statistiken der Veranlagungsstellen erfasst. Die Finanzämter können deshalb das Meldeverhalten nicht gezielt steuern.

### **19.2.4 Arbeitsweise und Arbeitsqualität**

Ein Großteil der Kleinstbetriebe wurde den BNV-Stellen zur Außenprüfung gemeldet, weil Hinweise auf mögliche Einnahmenverkürzungen vorlagen. Die Überprüfung der Betriebseinnahmen erfordert regelmäßig Schlüssigkeits- und Vollständigkeitsverproben, etwa in Form von Geldverkehrsrechnungen oder Nachkalkulationen.

Insgesamt 120 der 688 untersuchten Prüfungsfälle enthielten Bearbeitungsdefizite, überwiegend wegen unzureichender Sachverhaltsermittlungen. Teilweise wurden so geringe Einkünfte erklärt, dass sie kaum für die individuelle Lebensführung reichen

konnten. Trotz derartiger Unschlüssigkeiten unterblieben z. B. Plausibilitätsprüfungen etwa zum Ausgabeverhalten und zur Vollständigkeit der erklärten Einnahmen.

Die vom ORH festgestellten Bearbeitungsdefizite waren z. T. darauf zurückzuführen, dass die Sachgebietsleiter den Prüfungsablauf und den Prüfungsabschluss nicht ausreichend überwachten und begleiteten.

Für die Betriebsprüfung wird inzwischen ein Schulungskonzept „Neue Prüfungstechnik“ für digitale Erlöserfassungssysteme angeboten. In den untersuchten BNV-Stellen hat bisher kein Prüfer an einer solchen Schulung teilgenommen. Vielen war das Schulungskonzept nicht bekannt. Auch die Verprobungsmöglichkeiten der Prüfsoftware IDEA<sup>62</sup>, wie innerer Betriebsvergleich, Zeitreihenanalyse oder statistischer Plausibilitätstest wurden selten genutzt.

### **19.3 Würdigung des ORH**

#### **19.3.1 Personal verstärken und risikoorientiert zuteilen**

In den meisten Finanzämtern erzielten die BNV-Prüfer Mehrsteuern von durchschnittlich mehr als 250.000 € jährlich, in einigen - auch über mehrere Jahre - weit höhere Beträge. Dies ist ein Mehrfaches dessen, was ein Prüfer kostet. Dennoch waren die BNV-Stellen 21,1 % unter der Sollvorgabe besetzt. Prüfungswürdige Fälle können daher nicht geprüft werden. Die dadurch verursachten Steuerausfälle liegen jedes Jahr im zweistelligen Millionenbereich. Die Präventionswirkung der BNV ist entsprechend gering. Der ORH hält höhere Personalkapazitäten für die Prüfung von Kleinstbetrieben und Fällen mit Überschusseinkünften für dringend erforderlich.

Vordringlich muss dort das Personal verstärkt und die Prüfungsdichte erhöht werden, wo die höchsten Mehrergebnisse erzielt werden.

#### **19.3.2 Meldeverhalten der Veranlagungsstellen verbessern**

Die Risikoerkennung durch den Veranlagungsdienst und das Meldeverhalten müssen verbessert werden. Es sollten konkrete, klar umschriebene Hinweise auf risikoträchtige und prüfungswürdige Sachverhalte entwickelt werden. Außerdem sollten das Meldeverhalten und die Prüfungsergebnisse zur Steuerung erfasst werden.

---

<sup>62</sup> Interactive Data Extraction and Analysis.

### **19.3.3 Qualität der Prüfungen verbessern**

Bei der Außenprüfung von Kleinbetrieben muss regelmäßig Prüfungsschwerpunkt sein, die Betriebseinnahmen zu überprüfen und zu verproben. In schwierigen, strittigen Fällen kann eine vertretbare Einigung oder tatsächliche Verständigung das Verfahren beschleunigen und das Risiko von Rechtsbehelfen verringern. Gerade an diesen Fällen sollten sich die Sachgebietsleiter von Beginn an verstärkt beteiligen.

Die Prüfer sollten für diesen Bereich intensiver geschult und der Einsatz der Prüfsoftware IDEA verstärkt werden.

### **19.4 Stellungnahme des Finanzministeriums**

Das Ministerium hat auf die Schwierigkeit hingewiesen, angesichts des stetig sinkenden Personalbestands und der zunehmenden Aufgaben des Innendienstes die Außendienste dem Zuteilungssoll entsprechend zu besetzen. Kurzfristig könne das Prüfungsdefizit nur über eine Personalerhöhung vermindert werden. Mittel- und langfristig solle durch das „Projekt 2020“, das Änderungen in der Zuständigkeit, im Risikomanagement und in der Aufbauorganisation umfasst, eine strategische Neuausrichtung der Steuerverwaltung eingeleitet werden. Inwieweit sich dadurch Verschiebungen im Zuteilungssoll ergäben, bleibe abzuwarten.

An den bisherigen Grundsätzen der Personalverteilung will das Finanzministerium festhalten. Die aus der Zusatzberechnung gewonnene Bandbreite von + 9 bis - 6 % bilde die strukturell bedingten Unterschiede in der Arbeitsbelastung ausreichend ab.

Das Finanzministerium stimmt zu, dass das Meldeverhalten der Veranlagungsstellen hinsichtlich Quantität und Qualität verbessert werden müsse. Die Vorschläge des ORH würden in entsprechender oder ähnlicher Form aufgegriffen. Teilweise seien sie bereits umgesetzt. Ein IT-gestütztes Risikomanagementsystem, das prüfungswürdige Fälle anhand objektiver Kriterien erkennen soll, werde derzeit entwickelt.

Die Defizite bei der Arbeitsqualität führt das Finanzministerium auch auf die strukturellen Nachteile der sehr kleinen Organisationseinheiten zurück. Eine Projektgruppe des Landesamts für Steuern habe hierzu vorgeschlagen, die Zuständigkeit für prüfungsrelevante Kleinbetriebe der Betriebsprüfung zu übertragen. Dies brächte mehrere Synergieeffekte mit sich, etwa bei der Aus- und Fortbildung der Prüfer, der Vermittlung von Prüfungstechniken sowie der fachlichen Unterstützung durch die Sachgebietsleiter. Über die Verwirklichung der Vorschläge sei jedoch noch nicht entschieden.

Unabhängig davon werde den BNV-Prüfern künftig ein Seminar angeboten, in dem die neuen Prüfungstechniken sowie andere vom ORH als wichtig erachtete Inhalte vermittelt würden.

## 19.5 **Schlussbemerkung des ORH**

Die Staatsregierung hat im Gegensatz zu dem Landtagsbeschluss<sup>63</sup> die Personalsituation nicht nachhaltig verbessert. Dem Staat entgehen dadurch erhebliche Einnahmen. Der ORH hält es für dringend erforderlich, das Personal in den BNV-Stellen zu verstärken und risikoorientiert einzusetzen sowie das Meldeverhalten der Veranlagungsstellen und die Bearbeitungsqualität in den BNV-Stellen zu verbessern. Dies ist auch ein Gebot der Steuergerechtigkeit.

## 20 **Umbau einer Flussfähre**

(Kap. 13 10 Tit. 883 03)

**Auf einer Länge von rd. 6 km überqueren drei Fähren den Main. Wegen des bevorstehenden Mainausbaus sind für den Umbau der mittleren Fähre Investitionen in Millionenhöhe erforderlich, die mit mindestens 900.000 € gefördert werden sollen.**

**Da die Fähre als Verkehrsverbindung nicht dringend erforderlich ist, liegen die Fördervoraussetzungen nicht vor.**

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Würzburg hat im Jahr 2010 Zuweisungen für den Unterhalt und den beabsichtigten Ausbau einer Fähre geprüft; bereits 1995 waren Zuweisungen für den Betrieb untersucht worden.

### 20.1 **Ausgangslage**

Auf dem Main werden auf einer Länge von rd. 6 km drei Flussfähren betrieben, die alle defizitär sind.

Der Freistaat unterstützt den Betrieb von Flussfähren vor allem in kleineren Gemeinden, indem er die Hälfte der Fehlbeträge ausgleicht. Wesentliche Voraussetzung ist, dass die Fähre die Funktion einer öffentlichen Straße übernimmt.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> Sitzung des Ausschusses für Staatshaushalt und Finanzfragen vom 21.03.2007 (<http://www.orh.bayern.de/files/Jahresberichte/2004/Umsetzung/04-26.pdf>).

<sup>64</sup> Haushaltsvermerk zu Kap. 13 10 Tit. 633 21 (Art. 13b FAG).

Der Freistaat fördert aus dem Härtefonds (Art. 13c FAG) u. a. den Ausbau von Gemeindestraßen, soweit dies für die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse dringend notwendig ist.<sup>65</sup> Hierzu zählen auch Investitionen für notwendige Fährverbindungen im Zuge von Gemeindestraßen.

## 20.2 Prüfungsfeststellungen

Die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes verbreitert die Fahrrinne des Mains im Bereich der mittleren Fähre. Um die Fähre nach der Verbreiterung weiter betreiben zu können, beabsichtigt die Gemeinde, die Fährrampe umzubauen. Hierfür veranschlagte sie zunächst rd. 550.000 € an Kosten. Daneben müsste das bisher seilgebundene Fährschiff zu einer frei fahrenden Fähre umgerüstet werden. Die Aufwendungen hierfür wurden auf knapp 200.000 € geschätzt.

Zum Zeitpunkt der Prüfung beabsichtigte die Verwaltung, die Kosten für den Umbau der Anlegestelle mit rd. 300.000 € (Art. 13c FAG) und für die Umrüstung des Fährschiffs mit rd. 100.000 € (Art. 13b FAG) zu fördern, also mit 400.000 €.

In einem Bürgerentscheid am 30.01.2011 hatte sich die Mehrheit der Gemeindebürger für den Weiterbetrieb der Fähre ausgesprochen. Knapp 40 % der Abstimmenden waren dagegen.

## 20.3 Würdigung

Der ORH ist der Auffassung, dass der vorgesehene Rampenumbau nicht gefördert werden darf, weil diese Investition für die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse nicht dringend notwendig ist.

Die zwei weiteren - in unmittelbarer Nachbarschaft gelegenen - Fähren werden über das ganze Jahr eingesetzt, eine von ihnen sogar durchgehend vom Morgen bis in den späten Abend, und dies auch im Winter. Dagegen ist die mittlere Fähre von November bis Februar außer Betrieb. Im Übrigen befördert sie weniger Personen. Deshalb ist sie nicht erforderlich; auf jeden Fall bedarf es keiner staatlichen Förderung.

---

<sup>65</sup> Nr. 1.2 der Richtlinien für Zuwendungen des Freistaates Bayern zu Straßen- und Brückenbauvorhaben kommunaler Baulasträger (RZStra) vom 12.01.2007 (AllMBI S. 4), geändert mit Bekanntmachung vom 10.11.2008 (AllMBI S. 707).