



**RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ**

Auszug aus dem Jahresbericht 2010

Nr. 7 Steuerverwaltung - Qualitäts- sicherungsstelle noch nicht am Ziel

Impressum:

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: Poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

Nr. 7 Steuerverwaltung - Qualitätssicherungsstelle noch nicht am Ziel

Die Qualitätssicherungsstelle beim Finanzamt Trier konnte ihr Ziel, zu einer möglichst zutreffenden Steuerfestsetzung beizutragen, bisher erst in Ansätzen erreichen.

Bei der Bearbeitung einzelner Prüffelder durch die Qualitätssicherungsstelle gab es nur geringe Mängel.

Bei Sachverhalten, bei denen die Prüfung der Qualitätssicherungsstelle länger zurücklag, häuften sich wieder Fehlbearbeitungen in den Veranlagungsstellen. Ein nachhaltiger Lerneffekt war noch nicht feststellbar.

1 Allgemeines

Das Finanzamt Trier errichtete im Oktober 2005 als einziges Finanzamt des Landes eine zentrale Qualitätssicherungsstelle. Es setzte hierfür kein zusätzliches Personal ein. Die Qualitätssicherungsstelle soll dazu beitragen, die Steuern möglichst zutreffend festzusetzen.

Die Qualitätssicherungsstelle überprüft schwerpunktmäßig bestimmte Sachverhalte in Steuererklärungen. Diese Prüffelder legt sie in eigener Verantwortung fest. Steuerfälle mit den betreffenden Sachverhalten sind ihr nach der üblichen Bearbeitung durch die zuständige Stelle zur Untersuchung zuzuleiten (Zweitbearbeitung, Vier-Augen-Prinzip). Das Ergebnis ihrer Prüfung teilt die Qualitätssicherungsstelle der zuständigen Stelle mit. Diese entscheidet den Fall abschließend.

In den Jahren 2006 bis 2008 überprüfte die Qualitätssicherungsstelle jeweils rund 1.200 Steuerfälle mit insgesamt 16 Prüffeldern. Das entsprach etwa 1,5 % der Steuerfälle des Finanzamts.

Der Rechnungshof hat untersucht, ob die Qualitätssicherungsstelle ihr Ziel erreicht hatte und ob sich die Errichtung einer solchen Stelle deshalb auch für andere Finanzämter empfiehlt.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Prüffelder ordentlich bearbeitet

Der Rechnungshof hat in 270 Steuerfällen die Bearbeitung der Prüffelder durch die Qualitätssicherungsstelle untersucht. Dabei hat er lediglich geringe Mängel festgestellt.

Die Hinweise der Qualitätssicherungsstelle für die weitere Bearbeitung waren leicht verständlich und beinhalteten gute rechtliche Darstellungen. Eine qualifizierte Überprüfung steuerlich bedeutsamer Sachverhalte und das Vier-Augen-Prinzip sind demnach geeignet, die Arbeitsqualität zu verbessern.

Allerdings beachteten die zuständigen Stellen die Bearbeitungshinweise der Qualitätssicherungsstelle nicht in jedem Fall. Zum Teil setzten sie diese unzulänglich um.

Insgesamt beanstandete der Rechnungshof die abschließende Bearbeitung der Prüffelder in etwa jedem siebten von ihm geprüften Fall.

2.2 Mit zeitlichem Abstand Qualitätsverluste

Der Rechnungshof hat untersucht, wie sich die Tätigkeit der Qualitätssicherungsstelle bei steuermindernden Tatsachen ausgewirkt hatte, die Steuerpflichtige über mehrere Jahre in ihren Steuererklärungen geltend gemacht hatten.

Je länger die Überprüfung dieser Dauersachverhalte durch die Qualitätssicherungsstelle zurücklag, desto häufiger waren Fehlbearbeitungen der zuständigen Stelle. Im Folgejahr war in mehr als einem Viertel der Steuerfälle der überprüfte Sachverhalt nicht ordnungsgemäß bearbeitet worden. Im zweiten Jahr nach der Überprüfung gab mehr als jeder dritte vom Rechnungshof untersuchte Dauersachverhalt Anlass zur Beanstandung. Das entspricht der Beanstandungsquote von 25 bis 30 %, die der Rechnungshof sowohl langjährig bei anderen Finanzämtern¹, wie auch bei seiner jetzigen Prüfung im Finanzamt Trier in anderen Bereichen festgestellt hat.

Grund für die Zunahme der Fehlbearbeitungen war häufig, dass die Bearbeitungshinweise mit den Steuererklärungen abgelegt worden waren. Bei der Veranlagung späterer Jahre konnten die Bearbeiter daher nicht auf sie zurückgreifen.

Um den Anteil der unzureichend bearbeiteten Fälle zu vermindern, sollten Bearbeitungshinweise elektronisch im Steuerkonto festgehalten oder - sofern das nicht möglich ist - als nicht zu vernichtende Vorgänge den Steuerakten beigelegt werden.

Das Finanzamt Trier hat mitgeteilt, schriftliche Hinweise der Qualitätssicherungsstelle würden den Akten vorgeheftet. Zudem werde geprüft, ob Hinweise in den Steuerkonten festgehalten werden können. Die Oberfinanzdirektion hat dies für die Zeit nach der Einführung eines neuen IT-Verfahrens im Juni 2010 in Aussicht gestellt.

2.3 Kein nachhaltiger Lerneffekt

Über ihre wesentlichen Prüfungserkenntnisse erstellt die Qualitätssicherungsstelle spätestens nach dem Abschluss eines Prüffelds einen Bericht. Darin erläutert sie Fehlerquellen und gibt Bearbeitungshinweise. Dadurch soll ein Lerneffekt bei den Bearbeitern im Veranlagungsbereich erreicht werden.

Die Arbeitshilfen wurden kaum genutzt. Sie führten jedenfalls nicht zu einer Verbesserung der Arbeitsqualität. Im Bereich der ehemaligen Prüffelder ergab sich eine Beanstandungsquote von 34 %.

Besonders fiel ins Gewicht, dass beim Prüffeld "Doppelte Haushaltsführung" fast zwei Drittel der Fälle Mängel aufwiesen. Die unterschiedliche Qualität der Bearbeitung wurde hier besonders deutlich. Die Beanstandungsquote des Rechnungshofs bei den von der Qualitätssicherungsstelle überprüften Fällen lag bei 8 %. Sie erhöhte sich bei den nach dem Abschluss des Prüffelds bearbeiteten Fällen auf 64 %.

Um eine größere Wirkung zu erreichen, sollten die Erkenntnisse der Qualitätssicherungsstelle in die Ausgestaltung der maschinellen Systeme zur Risikobewertung von Steuerfällen einfließen. Das setzt voraus, dass sie ihre wesentlichen Feststellungen den für die Weiterentwicklung der Systeme zuständigen Stellen übermittelt. Dies hat das Finanzamt Trier zugesagt.

¹ Das deckt sich mit Feststellungen der Stabsstelle Innenrevision/Steueraufsicht der Oberfinanzdirektion Koblenz. Auch Rechnungshöfe anderer Bundesländer sind zu vergleichbaren Erkenntnissen gelangt.

2.4 Qualität von Steuerveranlagungen verbesserungsbedürftig

Beim "Massengeschäft" Steuerveranlagung steht die Bewältigung der Arbeitsmenge an erster Stelle. Im Gegensatz dazu gibt eine spezielle Qualitätssicherungsstelle wie im Finanzamt Trier das Signal, trotz einer immer komplexeren Steuergesetzgebung auch eine hohe Bearbeitungsqualität anstreben zu wollen. Daher eignet sich eine solche Stelle, den Qualitätsgedanken wieder stärker in das Bewusstsein der Bediensteten zu rücken.

Aufgrund seiner Feststellungen kann der Rechnungshof das Modell der Qualitätssicherungsstelle allerdings nicht uneingeschränkt befürworten. Verbesserungen bei der Arbeitsqualität können auch auf andere Weise erreicht werden, beispielsweise durch Ansprechpartner in den Finanzämtern für spezielle Sachverhalte, eine zentralisierte Bearbeitung bestimmter Problembereiche oder den gezielten Einsatz von Checklisten.

Die Oberfinanzdirektion hat erklärt, sie teile die Ansicht, dass das Modell der eigenständigen Qualitätssicherungsstelle nur eine von mehreren Möglichkeiten zur Verbesserung der Arbeitsqualität sei. Ein einheitliches Modell einer eigenständigen Qualitätssicherungsstelle für alle Finanzämter des Landes könne aufgrund der unterschiedlichen Personal- und Fallstruktur nicht zielführend sein. Im Gegensatz zu einem zusätzlichen (personellen) Qualitätssicherungsinstrument auf materiell-rechtlicher Ebene favorisiere sie die Entwicklung von Hilfestellungen im technischen und mechanischen Bereich. Ausschlaggebendes Kriterium sei die Steigerung der Arbeitsqualität des ersten Bearbeiters. Des Weiteren hat sie eingeräumt, es seien qualitätssichernde Maßnahmen, beispielsweise Schulungsveranstaltungen oder Arbeitshilfen, erforderlich, um Bearbeitungsstandards in den maschinell zur genauen Überprüfung ausgewählten Fällen zu erhalten.

3 Folgerungen

3.1 Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) Bearbeitungshinweise der Qualitätssicherungsstelle als nicht zu vernichtende Vorgänge den Steuerakten beizufügen,
- b) Feststellungen der Qualitätssicherungsstelle zu Dauersachverhalten elektronisch im Steuerkonto der überprüften Fälle festzuhalten,
- c) die Erkenntnisse der Qualitätssicherungsstelle bei der Weiterentwicklung der maschinellen Risikomanagementsysteme zu berücksichtigen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, auf die Verbesserung der Qualität von Steuerveranlagungen hinzuwirken und über die hierzu eingeleiteten Maßnahmen zu berichten.