

Autorin: Alexandra Buba, Lesezeit: 8 Min.

Amtsermittlungsgrundsatz

900 Rechengänge für oder wider die Steuergerechtigkeit – Interview mit Gerhard Wipijewski, stellvertretender Chef der bayerischen Finanzgewerkschaft



Die Finanzverwaltung hat elektronisch nachgerüstet: Mittlerweile setzt sie in allen Bundesländern bei der Arbeitnehmerveranlagung Software ein, die die kritischen Fälle aus der Masse der Erklärungen herausfiltern soll. Dadurch gelangt ein großer Teil der Steuererklärungen überhaupt nicht mehr auf die Schreibtische der Bearbeiter. Diese gewinnen dadurch die Zeit, sich intensiv den Steuerpflichtigen zu widmen, bei denen sich eine genauere Überprüfung lohnt. Soweit die Idee, denn die Realität sieht ganz anders aus, wie Gerhard Wipijewski, stellvertretender Chef der bayerischen Finanzgewerkschaft und Vorsitzender des Hauptpersonalrats im Bayerischen Finanzministerium, berichtet.

Herr Wipijewski, worin liegt das größte Problem des so genannten Risikomanagements, wie es die Finanzverwaltung einsetzt?

Heute ist die Quote der Erklärungen, die genauer angeschaut werden müssen, höher als vor der Einführung des Systems. Das bedeutet aber keineswegs gleichzeitig, dass das Steueraufkommen steigen würde. Die Maschine prüft absolut systematisch und moniert Dinge, die häufig völlig unkritisch sind. Wo nun früher ein geschultes Bearbeiterauge sofort gesehen hätte, dass kein weiterer Prüfungsbedarf besteht, müssen die Bearbeiter heute bei jedem einzelnen dieser Sachverhalte einen Aktenvermerk fertigen. Das belastet die Bearbeiter zusätzlich, statt sie zu entlasten.

Wieso funktioniert die Software nicht besser?

Die Software funktioniert schon: 900 Rechengänge überprüfen, ob das, was da in der Erklärung angegeben ist, mit dem übereinstimmt, was auf Papier oder innerhalb der E-Daten steht und ob das plausibel oder prüfungsrelevant erscheint. Problematisch sind die Filter, nach denen die Software aussiebt, weil sie bundesweit einheitlich sind. Das führt nun dazu, dass in wirtschaftlich stärkeren Regionen wie etwa hier in München eine Vielzahl von Sachverhalten vom System als kritisch eingestuft werden, weil die Löhne und Gehälter hier einfach höher sind und bestimmte Einträge schnell Schwellen übersteigen. Dieselben Dinge aber, die in Mecklenburg-Vorpommern prüfungswürdig sind, sind in München oft irrelevant.

Sie beschreiben ein Dilemma, für das es rechtlich keine Lösung gibt ...

Das stimmt. Im Grunde würde es in der Tat nur helfen, wenn die Schwellen an die wirtschaftlichen Verhältnisse in der jeweiligen Region angepasst würden. Das aber ist steuerrechtlich höchst problematisch, weil es die Gleichheit der Besteuerung unterläuft und von daher vermutlich nicht umzusetzen ist. Auf der anderen Seite muss man natürlich das Ziel dahinter an-

erkennen, nämlich, dass mit einheitlichen Schwellen eine gleichmäßige Besteuerung in der gesamten Republik geschaffen wird. Auf die Arbeit in den Finanzämtern hat das aber verheerende Auswirkungen.

Wie lässt sich die Situation denn dann verbessern?

Im Grunde mit dem, was der Bayerische Oberste Rechnungshof vorgeschlagen hat: einer erheblichen Verbesserung der Personalsituation durch die Neueinstellung von 5.000 Bearbeitern. Wie der Rechnungshof festgestellt hat, beschäftigt Bayern knapp 15.000 Vollzeitkräfte, der Bedarf läge aber bei rund 20.000. Bereits jetzt könnten es nach dem Haushaltsplan 17.000 sein, allein es fehlt die Lobby.

Ist das vielleicht auch so, weil der Wähler nicht gern mehr Finanzbeamte möchte?

Ja, lieber will man da schon mehr Lehrer in den Schulen. Denn mehr Mitarbeiter in den Finanzämtern könnten ja dazu führen, dass beim Einzelnen noch fünf Euro gestrichen werden, so die Befürchtung der Menschen in den vergangenen Jahren. Ich könnte mir aber vorstellen, dass sich diese aufgrund der jüngsten prominenten Fälle von Steuerhinterziehung ändert. Der Öffentlichkeit wird langsam klar, dass es nicht um die Minibeträge geht, sondern darum, diejenigen zu identifizieren, die durch die Vorenthaltung großer Summen alle schädigen.

Wie sieht denn die derzeitige Praxis in den Finanzämtern aus?

Die Mitarbeiter arrangieren sich notgedrungen mit dem System. Das ist schwierig, da es ja nicht nur zu einer Mehrbelastung geführt hat, sondern auch zu einer Veränderung der Aufgaben. Der Mensch ist heute ein bisschen Knecht der Maschine, die ihm vorgibt, was er zu prüfen hat – und das nicht immer richtig. Denn es passiert durchaus, dass den Bearbeitern bei diesen vorgegebenen Prüfungen auch Dinge auffallen, die die Software zwar durchgewunken hat, die aber auf jeden Fall prü-

„Eine vollkommen gleichmäßige Besteuerung wäre in der Tat nur mit einem gigantischen Personalaufwand machbar und ist daher in der Tat ein Ideal.“



fungswürdig sind. Das produziert Frust und Motivationsprobleme. Die Bearbeiter fühlen sich auch ein bisschen wie Versuchskaninchen in einem permanenten Prozess der Qualitätssicherung. Eine neue Generation von Bearbeitern wird dies vielleicht nicht mehr so empfinden, wenn sie gleich mit der entsprechenden Technik ausgebildet wurde.

Wie passen diese elektronischen Prüfungsanweisungen bei der Arbeitnehmerveranlagung ins Gesamtsystem Risikomanagementsystem?

Das Risikomanagementsystem umfasst insgesamt vier Hauptthemen: Die Umsatzsteuervoranmeldung, die Arbeitnehmerveranlagung, die Veranlagung der Selbstständigen und Gewerbetreibenden und die Fallauswahl bei der Betriebsprüfung, die in das Projekt „Konsens“ (Koordinierte neue Softwareentwicklung der Steuerverwaltung) eingebettet sind. Dabei geht es darum, eine bundesweit einheitliche Software zustande zu bringen. Dieses Projekt ist der Nachfolger von „Fiscus“, das in den 90er-Jahren erbärmlich gescheitert ist.

Sind die anderen drei Bereiche ähnlich problematisch?

Von den praktischen Anwendungen am einfachsten umzusetzen waren schon vor fast gut 10 Jahren einfache Plausibilitätsprüfungen im Bereich der Umsatzsteuervoranmeldungen, die auch heute noch unkritisch sind, weil es da schlicht um zu große Überzahlungen oder Ähnliches geht. Schwieriger wurde es dann schon bei der Arbeitnehmerveranlagung, wo die entsprechende Software in Bayern 2009 eingeführt wurde und mittlerweile in allen Bundesländern verwendet wird – ohne den beabsichtigten Entlastungseffekt.

Wie sieht es bei den Unternehmen aus?

Bei der Veranlagung der Selbstständigen und Gewerbetreibenden befinden wir uns heute in der ersten Stufe. Das bedeutet, dass schlichtweg nur die Angaben aus dem Mantelbogen bereits elektronisch ausgewertet werden, der viel umfangreichere und interessantere Rest, bei dem es um die Gewinnermittlung geht, aber noch nicht. Letzteres macht erst dann Sinn, wenn die E-Bilanz verpflichtend ist. In der Praxis landet deshalb heute noch jede Steuererklärung eines Selbstständigen oder Gewerbetreibenden auf dem Schreibtisch eines Bearbeiters.

Was sich aber in Zukunft auch ändern wird?

Ja, die elektronische Unterstützung bei der Auswahl der zu prüfenden Sachverhalte ist ein Weg, der beschritten werden muss, um das ständig steigende Arbeitspensum überhaupt noch bewältigen zu können. Schließlich wird das Steuerrecht nicht einfacher und auch die Fallzahlen steigen permanent, zuletzt etwa durch die Rentenbesteuerung.

Geht es beim Einsatz von Software nicht auch darum, schneller Betrugsversuche aufzudecken?

Ich bin der Überzeugung, dass sich durch die elektronische Bearbeitung nicht plötzlich ganz viele neue Dinge auftun. Wie schon erwähnt gibt es durchaus auch den Fall, dass nun Sachverhalte durchs Raster rutschen, die einem geschulten Bearbeiter vielleicht aufgefallen wären. Ziel ist aber selbstverständlich schon, eine gleichmäßige Besteuerung zu erreichen. Das ist übrigens ja auch im Sinn der Steuerberater.

Inwiefern?

Dem Steuerberater ist auch nicht damit gedient, wenn der Mandant merkt, dass die Arbeit der Kanzlei im Grunde überflüssig ist, weil ohnehin nie etwas passiert. So gesehen ist die

Steuerrechtspflege durchaus auch ganz konkret das gemeinsame Anliegen von Finanzverwaltung und Beratern. Ein Risikomanagementsystem muss daher wie jede andere Form der Bearbeitung auch funktionieren.

Ist die Technik denn am Ende leichter auszuhebeln als der Mensch?

Ich will nicht ausschließen, dass es Manipulationsversuche gegeben hat und gibt, die bis zu einem gewissen Grad auch erfolgreich sind. Ab einer bestimmten Mandantenzahl erkennt eine Kanzlei sehr schnell die Schwellen, die das System zugrunde legt. Dazu müssen einfach nur die Bescheide abgeglichen und eine Auswertung gefahren werden. Die steuerberatende Seite war uns technisch immer voraus und ist es noch. Darauf verlassen, dass er immer nur 500 Euro eintragen muss, da die Software erst bei 510 meckert, kann sich aber niemand. Denn es gibt immer auch einen Anteil zufällig ausgesuchter Prüfungssachverhalte.

Die gleichmäßige Besteuerung ist also tatsächlich nur ein hehres, aber völlig unrealistisches Ziel – auch mit Unterstützung durch die Technik?

Eine vollkommen gleichmäßige Besteuerung wäre in der Tat nur mit einem gigantischen Personalaufwand machbar und ist daher in der Tat ein Ideal. Von diesem ist der Gesetzgeber im Übrigen auch schon lange abgewichen und hat vor Jahren den Paradigmenwechsel hin zur reinen wirtschaftlichen Betrachtungsweise der Besteuerung vollzogen: So wurden im Jahr 1997 die GNOFÄ (Grundsätze zur Neuordnung der Finanzämter und zur Neuordnung des Besteuerungsverfahrens) geschaffen, die dem Bearbeiter eine gewichtende Arbeitsweise nach bestimmten Kriterien auferlegen. Diese gelten noch, passen aber überhaupt nicht mehr zur maschinellen Auswertung. Eine Anpassung dieser Vorschriften wäre daher jetzt ein wichtiger Schritt. Hinzu kommt aber natürlich die Aufstockung des Personals. Wenn Sie sich vor Augen führen, dass ein Selbstständiger mit einem Jahresgewinn von 125.000 Euro in Bayern statistisch nur alle 40 Jahre von einem Prüfer besucht wird, zeigt das, wo Spielraum für mehr Gleichmäßigkeit besteht.

Die letztlich ja die Mandanten auch einfordern...

Natürlich, gleichmäßige Besteuerung hat nicht nur etwas mit gefühlter Gerechtigkeit, sondern auch mit der Chancengleichheit im Wettbewerb der Unternehmen untereinander zu tun. Es ist ein wichtiger Aspekt, wenn jeder Unternehmer davon ausgehen kann, dass sein Konkurrent nicht anders behandelt wird als er selbst.

Andere Länder nutzen die EDV in der Finanzverwaltung für die Selbstveranlagung, um auf diese Weise Ressourcen für die Prüfung von kritischen Fällen zur Verfügung zu haben. Ist das auch für Deutschland denkbar?

Ich gehe davon aus, dass sich auch bei uns früher oder später die Frage nach der Selbstveranlagung stellen muss. Eine wichtige Hürde auf dem Weg dahin scheint mir in Deutschland ganz einfach eine etwaige Sanktionierung: Wenn Unrichtigkeiten auftauchen, dann müssen diese bei der Selbstveranlagung zweifellos eine Sanktion zur Folge haben. Das ist im Moment noch schwer zu vermitteln, die Causa Hoeneß und andere verändern aber gerade das gedankliche Klima in dieser Thematik.

Wie könnte dies denn funktionieren?

Im Straßenverkehr klappt es ja auch. Da sorgt jeder selbst dafür, dass er die Regeln einhält. Tut er das nicht, begeht er eben eine Ordnungswidrigkeit und diese wird entsprechend einem festgelegten Katalog geahndet. Etwas Analoges benötigt dann auch das Steuerrecht.

Wie verfährt die Finanzverwaltung nun aber mittelfristig mit ihrer Technik, bis es eventuell so weit ist?

Das Risikomanagementsystem wird ständig verfeinert und differenziert sich durch die Masse der Fälle immer weiter aus. Das wird mit der Zeit schon dazu führen, dass die Erkennung von tatsächlich kritischen Sachverhalten exakter wird. Das Bestreben in den Erklärungen geht dahin, dass jede Angabe verkennziffert ist. Für die maschinelle Auswertung bedeutet dies eine immer weiter reichende Vergleichbarkeit. Je mehr E-Daten, wie heute schon die Lohndaten oder die Krankenversicherungsbeiträge, hinzukommen, desto weiter schreitet auch die Automatisierung fort. Das bedeutet dann zwar nicht zwangsläufig, dass weniger Fälle geprüft werden müssen, aber dass die einzelnen Prüfungsaspekte immer stärker eingegrenzt werden und damit deutlich an Umfang verlieren. Letztlich muss es aber das Ziel sein, dass weniger als 50 Prozent aller Steuererklärungen auf den Tischen der Bearbeiter landen.

Das Interview führte Alexandra Buba

Über Gerhard Wipijewski:

Gerhard Wipijewski, Jahrgang 1966, ist seit 2004 stellvertretender Landesvorsitzender der Bayerischen Finanzgewerkschaft bfg und wird im November für die Nachfolge von Josef Bugiel als bfg-Vorsitzender kandidieren. Wipijewski begann seine Karriere nach dem Abschluss des Studiums an der Bayerischen Beamtenfachhochschule als Diplom-Finanzwirt (FH) und Steuerbeamter bei den Finanzämtern München-I, Memmingen, München-III und München-Abt. Betriebsprüfung. Von 1991 bis 2007 war er als Betriebsprüfer tätig, ab 2001 zudem Personalratsvorsitzender beim Finanzamt Memmingen. Zwischen 2007 und 2011 war Wipijewski Vorstandsmitglied im Hauptpersonalrat beim Bayerischen Staatsministerium der Finanzen, seit 2011 ist er dessen Vorsitzender. Er ist zudem Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft der Hauptpersonalräte in Bayern, eine Art „Konzernpersonalrat“ für ressortübergreifende Fragen.