

Steuerrückstände und Prüfungsintensität

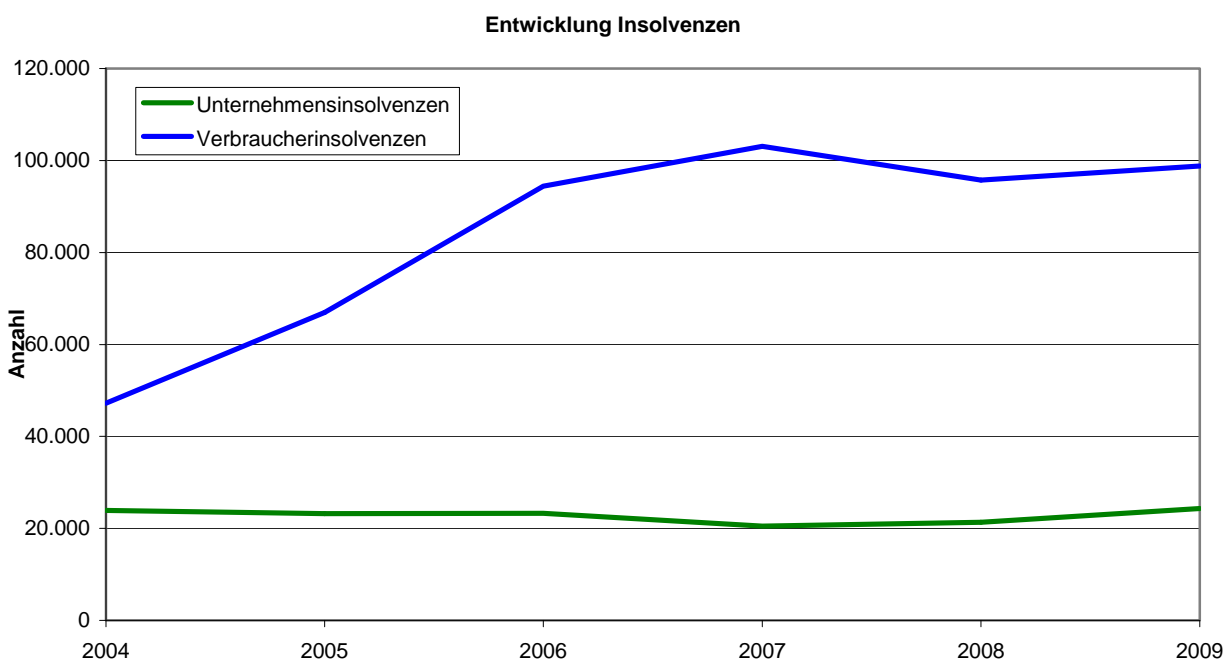
Hintergrund

Nach der Legaldefinition des § 3 Abs. 1 AO sind Steuern Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft. Der Steueranspruch als Anspruch aus dem Steuerschuldverhältnis entsteht, sobald der Tatbestand verwirklicht ist, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft. Die Ermittlung der Steuerschuld durch Berechnung des Gewinns ist von dem Steuerpflichtigem durchzuführen. Im Rahmen der Veranlagung erfolgt die Überprüfung und Ermittlung durch die Steuerbehörden. Infolge von Interessenkonflikten zwischen Steuerpflichtigem und Steuerschuldner bedarf es einer Überprüfung der durch den Steuerpflichtigen ermittelten Werte. Im Rahmen der Unternehmensbesteuerung erfolgt dies hauptsächlich durch die Betriebsprüfung. Bei der Begleichung der ermittelten Steuerschuld kann es zu zeitlichen Verzögerungen kommen. Ursache hierfür können z.B. die Zahlungsunfähigkeit des Schuldners oder beantragte Zahlungsverlängerungen (Aufschub, Stundung) oder der vollständige Erlass sein.

Die folgenden Ausführungen stellen eine Auswertung der Antwort durch die Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Barbara Höll (Fraktion Die Linke) „Ausmaß der Steuerrückstände und des steuerlichen Mehrergebnisses durch die Betriebsprüfung“ dar.

Insolvenzen

Steuerrückstände als Abweichung vom erwarteten Kassensoll können entstehen, wenn infolge von Insolvenzen entsprechende Forderungen nicht mehr beigetrieben werden können. Einen ersten Anhaltspunkt für die Entwicklung der Steuerrückstände bietet daher die Übersicht der eröffneten Insolvenzen in der folgenden Abbildung.



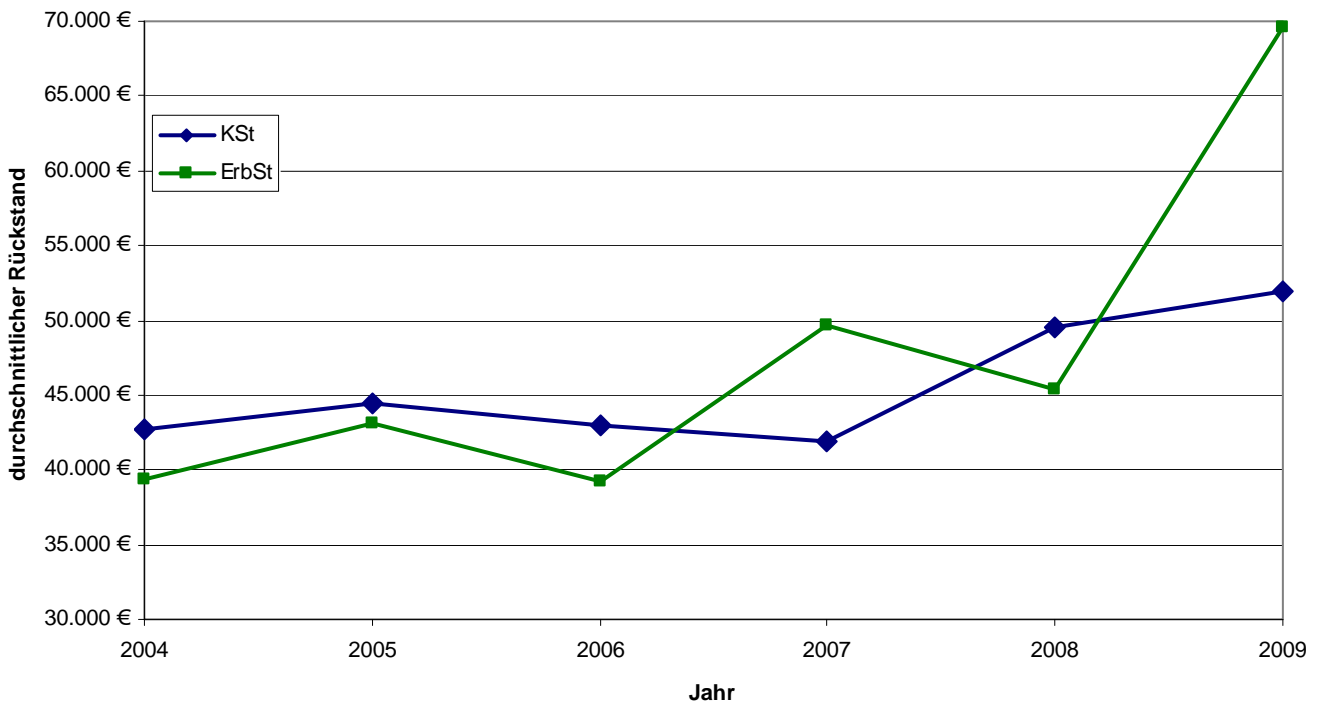
Während die Unternehmensinsolvenzen im Zeitablauf 2004 bis 2009 annähernd konstant waren (22.767 im Mittel), zeichnete sich ein Anstieg der privaten Insolvenzen in den vergangenen Jahren ab. Die Insolvenzforderungshöhe an Besitz- und Verkehrsteuern hat im Jahr 2009 ihren bisherigen Spitzenwert von 3.399,9 Mio. € erreicht.

Ein Ausmaß über das gesamte beizutreibende Volumen an ausstehenden Steuern ergibt sich aus der Übersicht an Rückstandsfällen nach Steuerarten. Im Jahr 2009 waren insgesamt 17.281,70 Mio. € offene Steuerrückstände zu verzeichnen, die sich auf 3.109.169 Fällen aufteilen. Dies entspricht einem mittlerem Steuerrückstand von 5.558€ pro Fall. Die offenen Fälle verteilen sich hierbei im Durchschnitt u.a. auf Stundungen (3,98%) und Aussetzungen (13,87%). Die folgende Tabelle spiegelt diese Zahlen wider.

Jahr	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Lohnsteuer	827,4	840	649,2	474,4	492,4	456,8
Veranlagte Einkommensteuer	6.939,3	6.941,4	6.889	7.177,5	6.934,5	7.448,3
Körperschaftsteuer	2.738,2	2626,4	2517,8	2.576,2	3.018,5	2.998,5
Umsatzsteuer	4.664,7	4.137,6	3.610,8	4.377,2	4.107,7	3.720,4
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	190,1	345,5	276,3	299,8	313,5	311,1
Abgeltungsteuer	1,5	1,2	6,5	3,6	12,1	9,2
Versicherungssteuer	34,1	52,5	38,6	61,2	49,7	90,8
Grunderwerbsteuer	404,1	428,5	365,3	365,8	390,6	350,4
Erbschaftsteuer	696,8	732,9	657,5	824,2	757,2	1.071,7
Kraftfahrzeugsteuer	196,4	236,2	187	194,3	135,8	113,3
Solidaritätszuschlag	523,3	536,7	515,9	534,4	527,6	613,6
Übrige Besitz- und Verkehrsteuern	122,8	58,2	72,9	104,1	95,2	97,5
Summe	17.318,5	16.937	15.786,7	16.992,7	16.880,2	17.281,7

Tabelle 1: Steuerrückstände nach Steuerarten in Mio. €

Ein detaillierteres Bild ergibt die Einzelübersicht nach Steuerarten. Während z.B. bei der Lohnsteuer oder der veranlagten Einkommensteuer der mittlere Steuerrückstand im Zeitablauf recht konstant ist (Lohnsteuer 5.920€, Einkommensteuer 6.197), zeigt sich insbesondere bei der Erbschaft- und Körperschaftsteuer ein massiver Anstieg im Zeitablauf. Die Entwicklung kann der folgenden Abbildung entnommen werden.



Auffällig hierbei ist, dass der mittlere Steuerrückstand bei der Erbschaftsteuer von 2008 auf 2009 um 53% Prozent gewachsen ist. In 2009 war insgesamt ein Betrag von 1.071,70 Mio. € offen, welcher sich auf 15.412 Fälle verteilte (im Durchschnitt 59.640€). Der starke Anstieg kann ein Indiz für eine fehlende Liquidität bei den Erben bzw. Beschenkten sein, so dass eine Aussetzung beantragt wird. Ebenfalls wäre denkbar, dass in Folge längerfristiger Streitigkeiten mit den Finanzbehörden die Steuer vorerst ausgesetzt wurde.

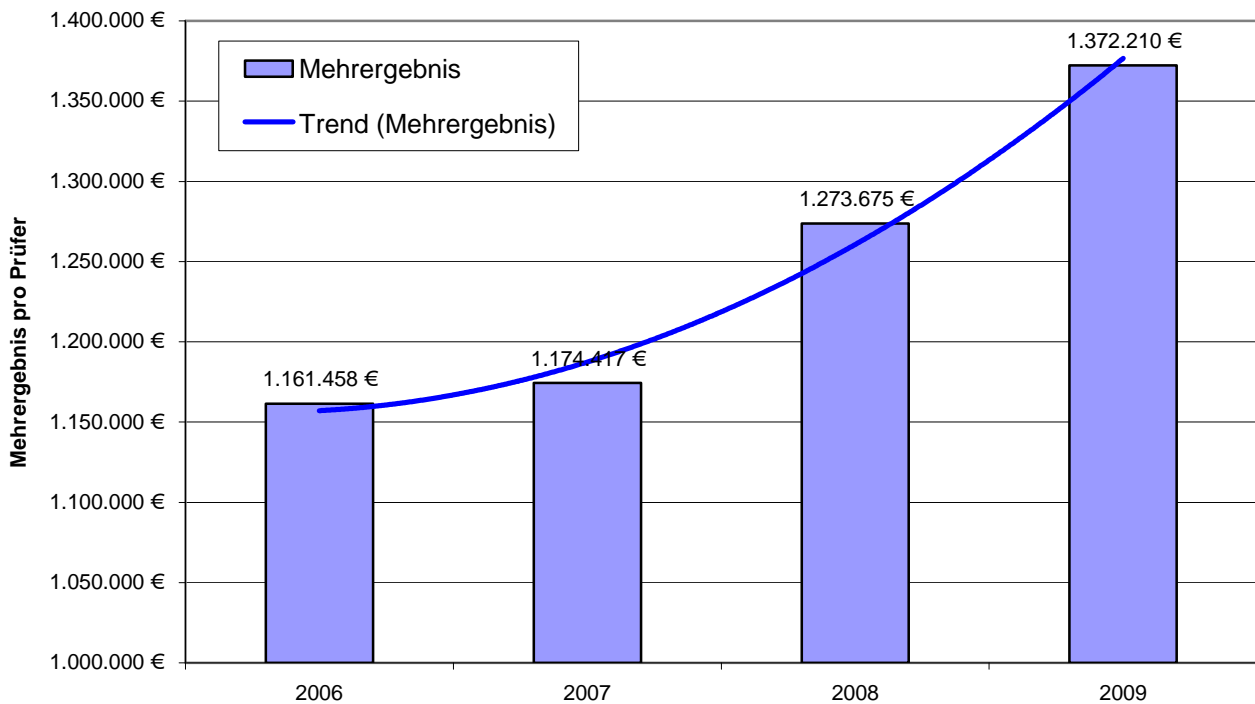
Betriebsprüfungen und Mehrergebnisse

Im Zuge von Betriebsprüfungen setzt die Steuerverwaltung die verfassungsrechtlich gebotene Forderung nach einer gleichmäßigen Erhebung der Steuern um. Die Betriebsprüfungen als Methoden der Kontrolle differenzieren sich nach Prüfungen bei Betrieben und bei Personen mit bedeutenden Einkünften (Grenze bei 500.000€). Die Unternehmensprüfungen wiederum erfolgen differenziert nach der Unternehmensgröße gem. der Untergliederung in § 3 BpO in Großbetriebe, Mittelbetriebe, Kleinbetriebe und Kleinstbetriebe. Die konkreten Werte für die Abgrenzung mittels Umsatzerlöse oder steuerpflichtigem Gewinn richten sich zudem nach der Art der Unternehmenstätigkeit.

Die Anzahl der im Kalenderjahr vorhandenen Prüfer kann der folgenden Tabelle entnommen werden. Diese weist auch das gesamte sowie das durchschnittliche Mehrergebnis pro Betriebsprüfer aus.

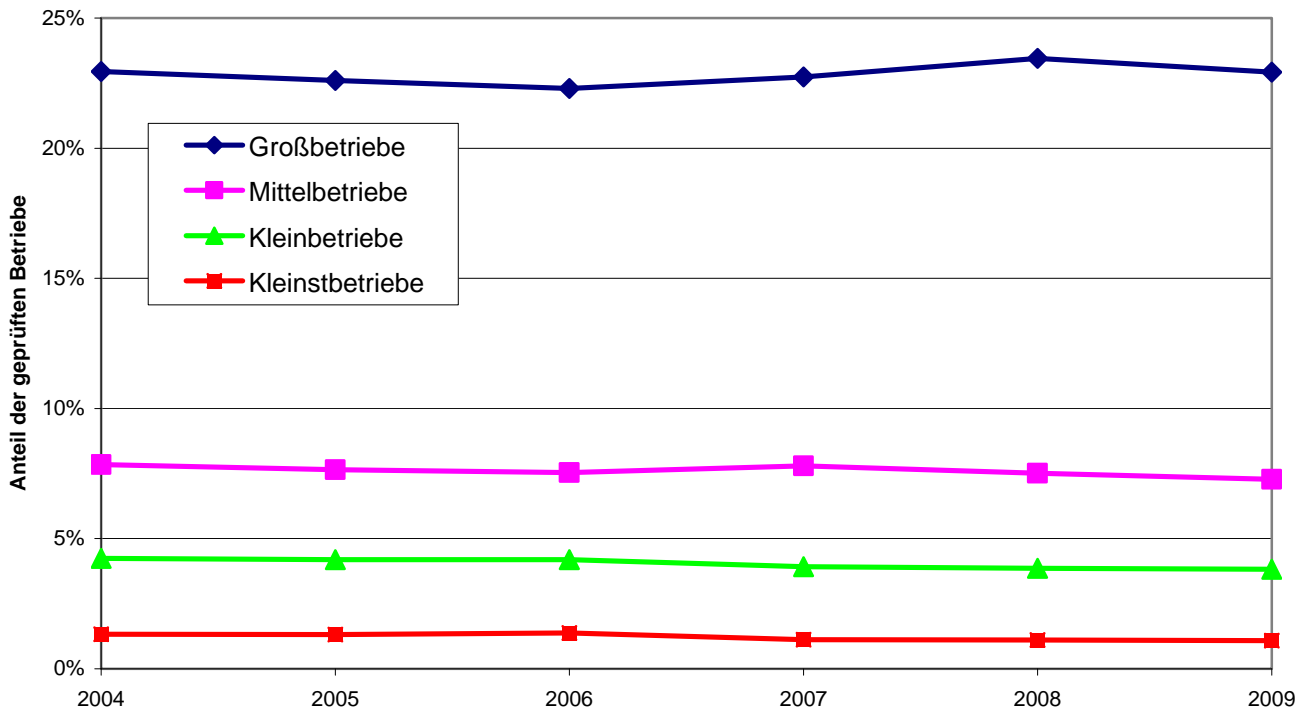
Jahr	2006	2007	2008	2009
Anzahl Prüfer	13.707	13.646	13.337	13.332
Mehrergebnis insgesamt (in Mio. €)	15.920€	16.026€	16.987€	18.294€
Mehrergebnis pro Prüfer	1.161.458€	1.174.417€	1.273.675€	1.372.210€
Zuwachs Mehrergebnis ggü. Vorjahr		1,12%	8,45%	7,74%

Im Mittel entspricht dies einer jährlich verfügbaren Anzahl von 13.506 Prüfern. Weiterhin verdeutlicht die Tabelle, dass die Anzahl der verfügbaren Prüfer im Zeitverlauf annähernd konstant ist. Bemerkenswert ist der steigende Anstieg des Mehrergebnisses bei annähernd konstanter Zahl der Betriebsprüfer. Dieses Ergebnis muss auch vor den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der letzten Jahre gesehen werden. So hatten in der jüngsten Vergangenheit viele Unternehmen vermehrt mit Gewinneinbrüchen zu kämpfen. Da unter diesen Umständen dennoch ein steigender Verlauf der Mehrergebnisse pro Betriebsprüfer festgestellt werden kann, ist zu vermuten, dass zum einen die Intensität der Prüfung gesteigert werden konnte, zum anderen aber auch infolge von „aggressiveren“ Steueransätzen bzw. Steuerpolitiken verstärkt konkrete steuerrelevante Vorgänge der Steuerpflichtigen beanstandet wurden. Die ausgewiesenen Wachstumsraten von 7%-8% in den letzten beiden Jahren verdeutlichen die Größenordnung bei insgesamt stagnierendem oder leicht positivem Wirtschaftswachstum. Die Werte aus der oben genannten Tabelle sind in der folgenden Abbildung zusammengefasst.

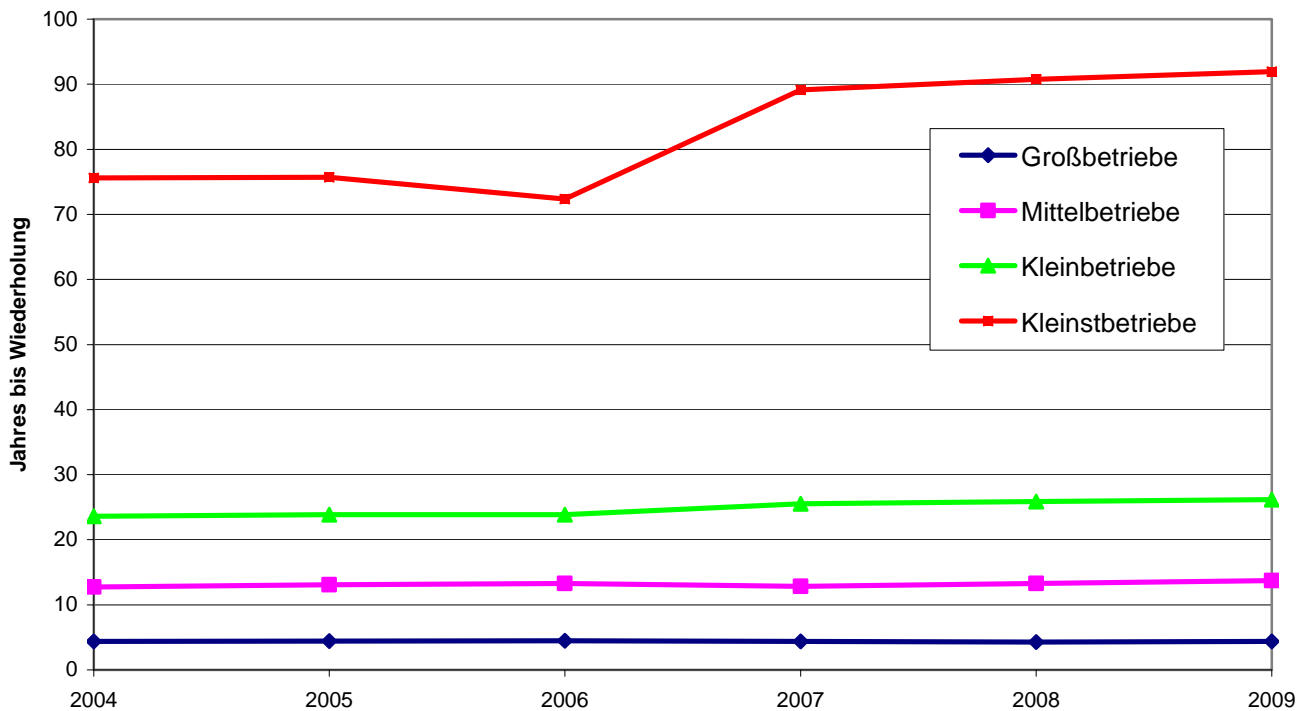


Unter mikroökonomischen Gesichtspunkten übersteigt jedenfalls der Grenzertrag eines Betriebsprüfers die Grenzkosten um ein Vielfaches, so dass eine Ausweitung der Anzahl von Betriebsprüfern verbunden mit einer weiteren Steigerung der Prüfungsintensität sinnvoll erscheint. Gleichwohl enthält die Statistik keine Informationen darüber, ob die festgesetzten „Mehreinnahmen“ auch tatsächlich zu kassenmäßigen Mehreinnahmen geführt haben, oder hier entsprechende Steuerausfälle zu beklagen waren.

Differenziert nach den Größenklassen liegen auch die Anteile der geprüften Unternehmen an der Grundgesamtheit aller Unternehmen vor. Die folgende Übersicht verdeutlicht, dass der Anteil an geprüften Betrieben mit der Betriebsgröße abnimmt. So werden jährlich im Durchschnitt ca. 23% aller Großbetriebe geprüft, wohingegen der Anteil bei den Kleinstbetrieben nur bei ca. 1% liegt.



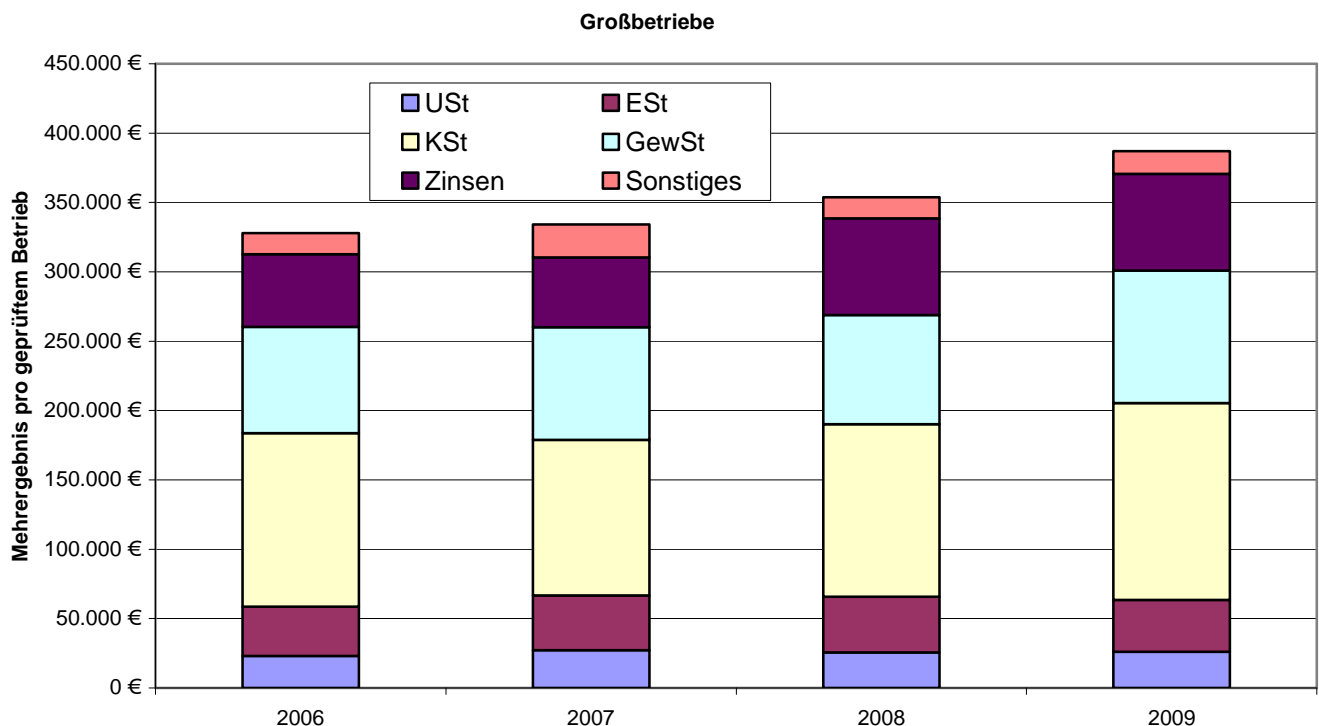
Aus den Kehrwerten der Anteile lassen sich die durchschnittlichen Jahre ermitteln, wann ein Betrieb erneut geprüft wird. Die folgende Abbildung verdeutlicht diesen Zusammenhang.



Ersichtlich wird, dass Großbetriebe in der Regel alle 4 Jahre geprüft werden. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass im Rahmen der Prüfung im Durchschnitt ca. 3,5 (Veranlagungs-) Jahre geprüft werden. Im Ergebnis kommt es damit annähernd zu einer lückenlosen Anschlussprü-

fung. Auffälliger ist der steigende Verlauf bei den Kleinstbetrieben. Wurden diese im Jahr 2004 noch im Durchschnitt alle 75 Jahre geprüft, beträgt der aktuelle Wert nun 91 Jahre. Im Ergebnis verzichtet die Finanzverwaltung also vermehrt auf die Betriebsprüfung derartiger kleiner Unternehmen, obwohl auch diese Gruppe zu einem Teil des steuerlichen Mehraufkommens beiträgt.

Das gesamte Mehrergebnis infolge durchgeführter Betriebsprüfungen kann aufgeschlüsselt nach Betriebsgrößen analysiert werden. Im Durchschnitt von 2004 bis 2009 beträgt das Mehrergebnis 324.360€ pro Betrieb. Hierbei fällt auf, dass gerade bei den Großbetrieben das Mehrergebnis im Zeitablauf immer weiter angestiegen ist. Die folgende Abbildung verdeutlicht dies differenziert nach Steuerarten.



Die Differenzierung nach Steuerarten belegt weiterhin, dass der Großteil der Mehreinnahmen auf die Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer entfällt. Dieser Anstieg spiegelt sich auch in einem Anstieg der Zinsen wieder. Naturgemäß hat die Einkommensteuer eher einen geringen Anteil, da die meisten Großbetriebe in der Rechtsform einer juristischen Person geführt werden.

Die Mehrergebnisse bei den Mittel-, Klein- und Kleinstbetrieben können der folgenden Tabelle entnommen werden.

Jahr	2006	2007	2008	2009
Großbetriebe	327.847€	334.046€	353.725€	387.098€
Mittelbetriebe	19.362€	20.263€	22.235€	21.316€
Kleinbetriebe	12.033€	13.954€	13.286€	14.133€
Kleinstbetriebe	15.073€	11.757€	14.649€	15.233€

Tabelle 2: Mehrergebnis pro geprüften Betrieb nach Größenklassen

Ersichtlich wird, dass bei den Mittel-, Klein- und Kleinstbetrieben die durchschnittlichen Mehreinnahmen über die Zeit recht konstant sind. Bei den Kleinstunternehmen ist im Jahr 2007 so-

gar ein Rückgang zu erkennen. Insgesamt erhärtet das Gesamtbild die Vermutung, dass die gestiegenen Mehrergebnisse bei den Großbetrieben eher auf eine „aggressivere Steuerpolitik“ zurückzuführen sind, welche dann durch die Betriebsprüfung revidiert wird.

Gleichwohl belegt die folgende Übersicht, dass auch bei den Mittel-, Klein- und Kleinstbetrieben Mehreinnahmen in nicht unerheblicher Größenordnung angefallen sind. Von daher kann nicht generell eine Aussage darüber getroffen werden, dass diese Betriebsgrößen im Rahmen der Prüfung stärker zu schonen sind. In der Tabelle sind auch die prozentualen Anteile angegeben.

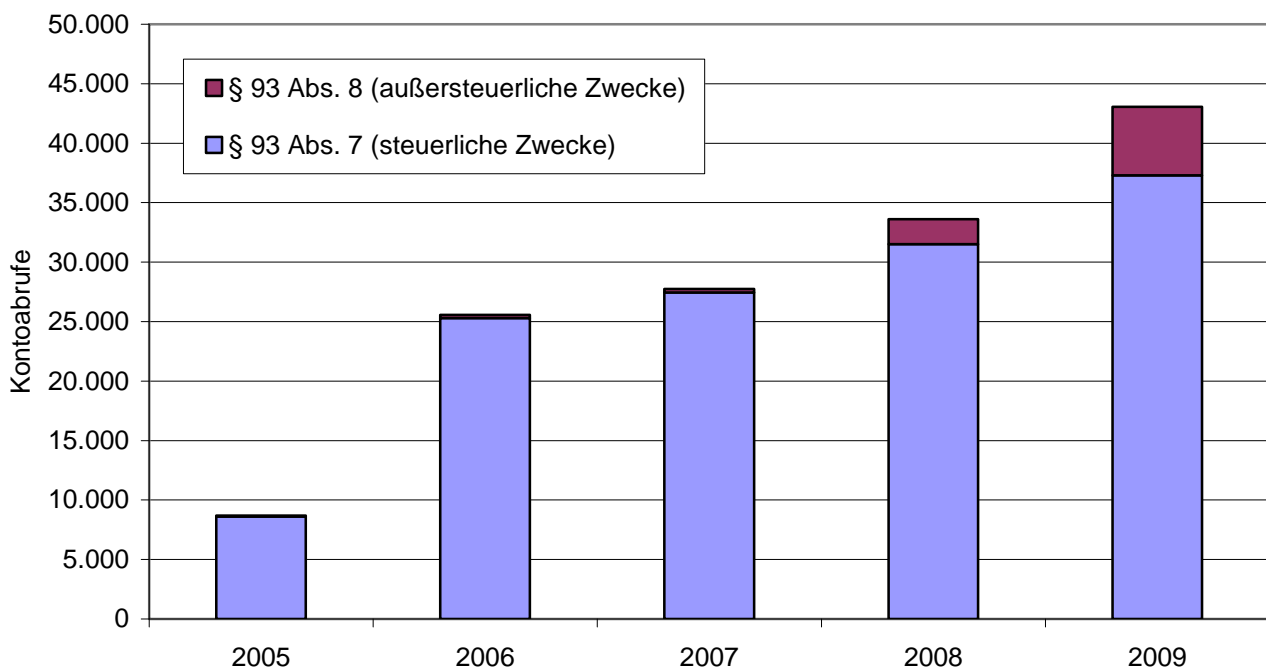
Jahr	2006		2007		2008		2009	
Großbetriebe	12.952	81,35%	13.197	82,34%	13.974	82,26%	15.292	83,59%
Mittelbetriebe	1.264	7,94%	1.387	8,65%	1330	7,83%	1.253	6,85%
Kleinbetriebe	657	4,13%	626	3,90%	666	3,92%	690	3,77%
Kleinstbetriebe	1.047	6,58%	817	5,10%	1.018	5,99%	1.058	5,79%
Summe	15.920	100%	16.028	100%	16.988	100%	18.294	100%

Tabelle 3: Mehrergebnis in Mio. € differenziert nach Betriebsgrößen

Die Tabelle verdeutlicht ferner, dass in absoluten Zahlen das Mehrergebnis bei den Kleinstbetrieben höher ausfällt als bei den Kleinbetrieben. Vor diesem Hintergrund erscheint die sehr geringe Prüfungsdichte (im Durchschnitt alle 91 Jahre) nicht sinnvoll, da hierdurch die Gefahr besteht, das Steuersubstrat verloren geht.

Kontoabrufe

Neben der Betriebsprüfung besteht für die Finanzbehörden mittels Kontoinformationsabrufen nach § 93 Abs. 7, 8 AO die Möglichkeit, insbesondere bei Vorliegen von Kapitaleinkünften nicht deklarierte Einkünfte zu übermitteln bzw. Veranlagungen zu überprüfen. Mit Einführung der Abgeltungsteuer wurde das Kontoinformationsabrufverfahren eingeschränkt, im Idealfall die Einkommensteuer direkt an der Quelle mit abgeltender Wirkung erhoben werden soll. Gleichwohl zeigt die folgende Übersicht, dass die Verwaltung verstärkt von der Anfrage von Kontoinformationen Gebrauch gemacht hat. Die Einführung der Abgeltungsteuer hat hier also keinesfalls zu einer Reduzierung geführt.



Weiterhin ist der Abbildung zu entnehmen, dass Kontoabrufe verstärkt für außersteuerliche Zwecke nach § 93 Abs. 8 AO eingesetzt werden. Im Vordergrund steht hierbei die Überprüfung von gewährten Sozialleistungen. Von den im Jahr durchgeführten 5.922 außersteuerlichen Abrufen entfiel der Großteil von 5.359 (= 90%) auf die Überprüfung der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II.