

Landesrechnungshof
Sachsen-Anhalt



Bericht über die überörtliche Prüfung

auf dem Gebiet der Gewerbesteuer
Prüfungsergebnisse für die
Stadt Bitterfeld-Wolfen

Aktenzeichen: 11 - 04311 - 998/3 - 2014
Dessau-Roßlau, 9. August 2016

Inhaltsverzeichnis

A.	VERZEICHNIS FACHLICHER ABKÜRZUNGEN	3
B.	ZUSAMMENFASSUNG	4
C.	ALLGEMEINES	5
	Gegenstand der Prüfung	5
	Gewerbesteueraufkommen	6
	Anlass und Umfang der Prüfung	7
D.	PRÜFUNGSFESTSTELLUNGEN	9
	Tz. 1 Gewerbeanzeigen	9
	Tz. 2 Verarbeitung der Gewerbesteuerermessbescheide - Medienbruch -	10
	Tz. 3 Personaleinsatz - Umfang der Aufgabenwahrnehmung -	11
	Tz. 4 Bearbeitungsdauer	13
	Tz. 5 Festsetzung von Vorauszahlungen	14
	Tz. 6 Gewerbesteuerermessbescheide ohne steuerliche Auswirkung	15
	Tz. 7 Stundungen	18
	Tz. 8 Zerlegung bei Bauausführungen oder Montagen	19
	Tz. 9 Kontrollmechanismen	20
E.	GESAMTEINSCHÄTZUNG	22

A. Verzeichnis fachlicher Abkürzungen

Abs.	-	Absatz
AO	-	Abgabenordnung
Az.	-	Aktenzeichen
GemFinRefG	-	Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz)
GewO		Gewerbeordnung
GewSt	-	Gewerbesteuer
GewStDV	-	Gewerbesteuer-Durchführungsverordnung
GewStG	-	Gewerbsteuergesetz
GG	-	Grundgesetz
GVBL. LSA	-	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt
KAG-LSA	-	Kommunalabgabengesetz des Landes Sachsen-Anhalt
KVG LSA		Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
LHO	-	Landeshaushaltsordnung
MB	-	Messbetrag
Tz.	-	Textziffer

B. Zusammenfassung

Der Landesrechnungshof hat die Festsetzung und Erhebung der Gewerbesteuer bei der Stadt Bitterfeld-Wolfen überprüft.

Für die Ermittlung der Gewerbesteuermessbeträge sowie deren Festsetzung und mögliche Zerlegung sind in Sachsen-Anhalt die Finanzämter zuständig. Die Festsetzung und Erhebung der Gewerbesteuer obliegt in Sachsen-Anhalt den heheberechtigten Gemeinden. Die Gewerbesteuer ist als Gemeindesteuer eine wichtige Einnahmequelle der Kommunen zur Bestreitung ihrer Ausgaben.

Die Prüfung des Landesrechnungshofes erfolgte im Rahmen einer Querschnittsprüfung bei drei ausgewählten Gemeinden.

Die örtlichen Erhebungen bei der Stadt Bitterfeld-Wolfen haben gezeigt, dass

- die manuelle Verarbeitung der Gewerbeanzeigen (Tz. 1) unterbleiben und bei Bedarf die Zugriffsmöglichkeiten auf die elektronisch abgelegten Daten genutzt werden sollten,
- der Medienbruch durch eine maschinelle Weiterverarbeitung der Mitteilungen über den Gewerbesteuermessbetrag (Tz. 2) vermieden werden könnte, mit der Folge einer deutlichen Entlastung des Personals,
- die Festsetzung von Vorauszahlungen als Verwaltungsakt mit Dauerwirkung ausgestaltet werden sollte, um dadurch den jährlichen Versand von Vorauszahlungsbescheiden mit bereits bekanntem Inhalt zu vermeiden (Tz. 5),
- bei Stundung von Gewerbesteuerzahlungen die Einkommens- und Vermögensverhältnisse sorgfältiger ermittelt werden sollten (Tz. 7),
- langfristige Bauausführungen oder Montagen regelmäßig dahingehend überprüft werden sollten, ob der Gewerbetreibende im Stadtgebiet eine Betriebsstätte unterhält (Tz. 8) und
- die sich bietenden Möglichkeiten zur statistischen und inhaltlichen Auswertung der Arbeitsvorgänge genutzt werden sollten, um die Bearbeitungsqualität zu sichern bzw. zu verbessern (Tz. 9).

C. Allgemeines

Gegenstand der Prüfung

Die Gewerbesteuer als Gemeindesteuer ist die wichtigste originäre steuerliche Einnahmequelle der Gemeinden.¹ Ihre ursprüngliche Form geht auf das preußische Gewerbesteuergesetz aus dem Jahr 1891 zurück. Als Besteuerungsgrundlagen dienten der Gewerbeertrag und das Gewerbekapital. Im Rahmen der Reichssteuerreform von 1936 wurde ein landesweit einheitliches Gewerbesteuergesetz geschaffen. Dieses sah neben der Besteuerung des Gewerbeertrages und des Gewerbekapitals noch die Besteuerung der Lohnsumme vor.

Seit 1998 wird die Gewerbesteuer ausschließlich auf den Gewerbeertrag erhoben, nachdem 1980 bzw. 1998 die Besteuerung der Lohnsumme und des Gewerbekapitals abgeschafft worden war.

Die Gewerbesteuer ist neben der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer eine weitere Steuer, die bei im Inland geführten Gewerbebetrieben vom Ertrag erhoben wird. Steuergegenstand der Gewerbesteuer ist der Gewerbebetrieb. Die Höhe der Gewerbesteuer bemisst sich nach der Ertragsfähigkeit des Gewerbebetriebes, ohne dabei die persönlichen Verhältnisse des Inhabers zu berücksichtigen.

Die Gemeinden sind durch das Gewerbesteuergesetz verpflichtet, eine Gewerbesteuer zu erheben. Die Gewerbesteuer ist als Gemeindesteuer eine wichtige Einnahmequelle der Kommunen zur Bestreitung ihrer öffentlichen Ausgaben. Heheberechtigt sind die Gemeinden, in denen Betriebsstätten zur Ausübung des Gewerbes unterhalten werden. Aus dem Istaufkommen der Gewerbesteuer haben die Gemeinden eine Umlage an den Bund und das Land abzuführen.

Dabei obliegen die Festsetzung und Erhebung der Gewerbesteuer einschließlich Stundung, Niederschlagung und Erlass in Sachsen-Anhalt den heheberechtigten Gemeinden.² Für die Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen sowie die Festsetzung und mögliche Zerlegung der Gewerbesteuerermessbeträge sind die Finanzämter zuständig.

¹ Im Jahr 2014 hatten die Gemeinden der neuen Länder rd. 28,1 Mrd. € Einnahmen aus Steuern sowie Zuweisungen, davon entfielen rd. 3,5 Mrd. € auf die Gewerbesteuer, siehe: BMF „Eckdaten zur Struktur der Kommunalfinanzen 2005 bis 2014“.

² Hinweis auf KAG-LSA; Bekanntmachung vom 13. Dezember 1996 (GVBl. LSA S. 405), geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 17. Dezember 2014 (GVBl. LSA S. 522)

Besteuerungsgrundlage für die Gewerbesteuer ist der Gewerbeertrag. Das ist der nach den Vorschriften des Einkommensteuergesetzes oder des Körperschaftsteuergesetzes zu ermittelnde Gewinn aus dem Gewerbebetrieb, vermehrt um bestimmte Hinzurechnungen (§ 8 GewStG) und vermindert um bestimmte Kürzungen (§ 9 GewStG). Anschließend ermitteln die Finanzämter den Gewerbesteuermessbetrag. Dieser wird durch Anwendung eines nunmehr für alle Steuerpflichtigen einheitlichen Prozentsatzes von 3,5 % (Steuermesszahl) auf den Gewerbeertrag ermittelt. Unterhält ein Unternehmen Betriebsstätten in mehreren Gemeinden, so ist der Steuermessbetrag zu zerlegen. Die betroffenen Gemeinden erhalten eine schriftliche Mitteilung über die Festsetzung des Gewerbesteuermessbetrages. Weiterhin geben die Finanzämter dem Steuerpflichtigen den Gewerbesteuermessbetrag als Grundlagenbescheid bekannt.

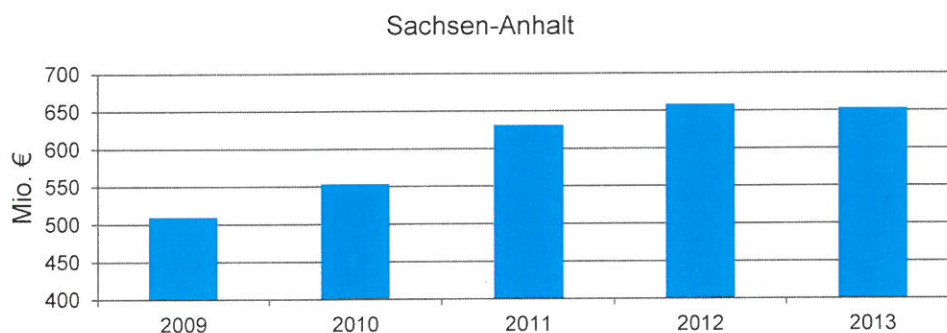
Auf die von den Finanzämtern ermittelten Gewerbesteuermessbeträge werden die jeweils von den Gemeinden festgelegten Hebesätze angewendet. Ansonsten gilt der gesetzlich festgeschriebene Mindesthebesatz. Die Hebesätze sind ausschlaggebend für die tatsächliche Gewerbesteuerbelastung des Unternehmens.

Gewerbesteueraufkommen

Das Aufkommen der Gewerbesteuer steht nach Art. 106 Abs. 6 GG grundsätzlich den Gemeinden zu. Bund und Länder werden durch eine Gewerbesteuerumlage am Aufkommen der Gewerbesteuer beteiligt. Diese Gewerbesteuerumlage beträgt derzeit für die Kommunen in Sachsen-Anhalt annähernd 35 % der Gewerbesteuermessbeträge mit tatsächlichem Gewerbesteueraufkommen.³ Dies entspricht durchschnittlich ca. 10 % der Gewerbesteuereinnahmen.

³ siehe § 6 GemFinRefG; neugefasst durch Bekanntmachung vom 10. März 2009 (BGBl. I S. 502), geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 8. Mai 2012 (BGBl. I S. 1030)

Die Gewerbesteuereinnahmen der Kommunen in Sachsen-Anhalt haben sich seit dem Jahr 2009 wie nachfolgend dargestellt entwickelt:



Das Gewerbesteueraufkommen in Sachsen-Anhalt ist im Jahr 2013 mit rd. 653,5 Mio. € im Vergleich zum Jahr 2012 mit rd. 658,8 Mio. € leicht zurückgegangen. Bei langfristiger Betrachtung ist die Entwicklung mit rd. 510,2 Mio. € vereinnahmter Gewerbesteuer im Jahr 2009 aber durchaus positiv zu beurteilen.

Von ihrem Gewerbesteueraufkommen hatten die Kommunen allerdings im Jahr 2013 rd. 62,1 Mio. € und im Jahr 2012 rd. 63,8 Mio. € als Gewerbesteuerumlage abzuführen.

Anlass und Umfang der Prüfung

Die Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen für die Gewerbesteuer sowie die Festsetzung und Zerlegung der Gewerbesteuermessbeträge obliegt den Finanzämtern. Für die Festsetzung und Erhebung der Gewerbesteuer einschließlich Stundung, Niederschlagung und Erlass sind in Sachsen-Anhalt die Gemeinden zuständig. Diese getrennten Zuständigkeiten bei der Verwaltung der Gewerbesteuer hat der Landesrechnungshof zum Anlass genommen, die Organisation und Arbeitsweise der jeweils an dem Verfahren beteiligten Finanzämter und Gemeinden im Rahmen einer Querschnittsprüfung zu untersuchen.

Die Ergebnisse der örtlichen Erhebungen bei ausgewählten Finanzämtern hat der Landesrechnungshof in einer gesonderten Prüfungsmitteilung dargestellt.

Die Beauftragten des Landesrechnungshofes haben in der Zeit vom 20. April 2015 bis 7. August 2015 (mit Unterbrechungen) im Rahmen einer Querschnittsprüfung als überörtliche Kommunalprüfung⁴ die Bearbeitung der Veranlagungen

⁴ siehe § 137 KVG LSA; vom 17. Juni 2014 (GVBl. LSA S. 288)

zur Gewerbesteuer in den Städten Aschersleben, Bitterfeld-Wolfen und Dessau-Roßlau untersucht.

Gegenstand des vorliegenden Prüfungsberichtes sind die Untersuchungsergebnisse des Landesrechnungshofes bei der Stadt Bitterfeld-Wolfen.

Am 9. Juni 2016 hat mit Vertretern der Stadt Bitterfeld-Wolfen und dem Landesrechnungshof ein Abschlussgespräch stattgefunden. Das Ergebnis des Abschlussgespräches ist in diese Prüfungsmitteilung eingeflossen.

D. Prüfungsfeststellungen

Tz. 1 Gewerbeanzeigen

Die Aufnahme des Gewerbebetriebes, einer Zweigniederlassung oder einer un- selbstständigen Zweigstelle ist bei der zuständigen Behörde unter Angabe be- stimmter Daten anzuzeigen.⁵ Dieses Gebot zur Anzeige eines stehenden Ge- werbes zielt u. a. darauf ab, den Gemeinden⁶ Aufschluss über die Zahl und Art der in ihrem Bezirk vorhandenen stehenden Gewerbebetriebe zu geben und eine wirksame Überwachung der Gewerbeausübung zu ermöglichen.

Die für die Bearbeitung der Gewerbesteuer zuständigen Bediensteten können bei Bedarf Einblick in die von der Stadt Bitterfeld-Wolfen maschinell gespeicherten Daten nehmen. Zusätzlich werden die verarbeiteten Gewerbeanzeigen einmal im Monat vom Fachbereich Ordnungswesen an den Fachbereich Finanzen über- sandt. Diese Gewerbeanzeigen werden von den für die Gewerbesteuer zustän- digen Bediensteten nach bestimmten, vorher festgelegten Kriterien entweder den Steuerakten zugeordnet oder in einen Sammelordner abgelegt.

Für die Festsetzung der Gewerbesteuer werden die Gewerbeanzeigen im Regel- fall jedoch nicht herangezogen. Diese erfolgt ausschließlich aufgrund der Mittei- lung des Finanzamtes über die Höhe des Gewerbesteuermessbetrages.

Der Landesrechnungshof befürwortet den Austausch zweckdienlicher In- formationen innerhalb der Geschäftsbereiche der Stadt Bitterfeld-Wolfen. Um den erforderlichen Arbeitsaufwand zu minimieren, genügt es nach Auf- fassung des Landesrechnungshofes, für Zweifelsfälle den Zugriff auf die maschinell gespeicherten Gewerbeanzeigen beizubehalten, da die vollstän- dige Übersendung und Verarbeitung der Gewerbeanzeigen sehr aufwendig ist.

Die Stadt Bitterfeld-Wolfen sollte das derzeitig praktizierte Verfahren der vollständigen Verarbeitung der Gewerbeanzeigen im Fachbereich Finanzen überprüfen.

⁵ § 14 Abs. 1 Satz 1 GewO; in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202), die zuletzt durch Artikel 2 Absatz 7 des Gesetzes vom 17. Februar 2016 (BGBl. I S. 203) geändert worden ist

⁶ Verordnung über die Regelung von Zuständigkeiten im Immissionsschutz-, Gewerbe- und Arbeits- schutzrecht sowie in anderen Rechtsgebieten (ZustVO GewAIR) vom 14. Juni 1994, GVBl. LSA 1994, 636, ber. 889

Tz. 2 Verarbeitung der Gewerbesteuermessbescheide - Medienbruch -

Die Finanzämter setzen die Besteuerungsgrundlagen für die Gewerbesteuer durch Bescheide über den Gewerbesteuermessbetrag fest. Sowohl die Besteuerungsgrundlagen (Gewerbeertrag) als auch die Ergebnisse dieser Festsetzungen (Gewerbesteuermessbetrag) werden im Zuge dieser Festsetzung von der Finanzverwaltung als elektronische Daten gespeichert.

Das Finanzamt übermittelt diese Daten an die Stadt Bitterfeld-Wolfen, die diese als Grundlage für die Berechnung der Gewerbesteuer benötigt. Dazu druckt die Finanzverwaltung diese Mitteilungen für jeden Gewerbetreibenden gesondert aus und übersendet sie der Stadt Bitterfeld-Wolfen. Diese Mitteilungen in Papierform werden dann von den Bearbeitern der Stadt Bitterfeld-Wolfen per Hand sortiert, ausgewertet und zur weiteren Bearbeitung vorbereitet. Für die daraufhin ggf. zu fertigenden Gewerbesteuerbescheide der Stadt werden die Gewerbesteuermessbeträge und weitere erforderliche Angaben aus den Mitteilungen der Finanzverwaltung manuell von den Bearbeitern übernommen und per Hand in das Datenverarbeitungssystem der Stadt Bitterfeld-Wolfen übertragen.

Dieser Medienbruch, bei dem maschinell vorhandene Daten ausgedruckt werden, um sie anschließend wieder manuell in das elektronische Datenverarbeitungssystem der Stadt zu überführen, ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht zwingend. Die Finanzverwaltung in Sachsen-Anhalt ist in der Lage, die von den Finanzämtern in Sachsen-Anhalt ermittelten Daten für die erstellten Gewerbesteuermessbescheide den Gemeinden in Sachsen-Anhalt auch elektronisch zu Verfügung zu stellen. Nach Ermittlungen des Landesrechnungshofes wird diese elektronische Datenübermittlung von einer Gemeinde in Sachsen-Anhalt bereits erfolgreich angewendet.

Das derzeit von der Stadt Bitterfeld-Wolfen praktizierte Verfahren der manuellen Weiterverarbeitung der Mitteilungen erfordert somit einen erheblichen personellen Arbeitsaufwand⁷, der nach Auffassung des Landesrechnungshofes in diesem Umfang nicht erforderlich ist. Zudem hat die Mehrzahl der von den Finanzämtern übersandten Mitteilungen keine gewerbesteuerliche Auswirkung.⁸ Bei einer elektronischen Weiterverarbeitung könnten sich die Bearbeiter auf die Fälle mit steuerlicher Auswirkung konzentrieren.

⁷ Hinweis auf Tz. 3

⁸ Hinweis auf Tz. 6

Die technischen Voraussetzungen für ein elektronisches Austauschverfahren zwischen der Stadt Bitterfeld-Wolfen und dem IT-Dienstleister des Landes Sachsen-Anhalt (Dataport) müssten jedoch von der Stadt geschaffen werden. In diesem Zusammenhang ist sich der Landesrechnungshof bewusst, dass eine Verfahrensumstellung auf eine elektronische Verarbeitung der Mitteilungen über den Gewerbesteuerermessbetrag mit Investitionen verbunden ist. Er ist jedoch davon überzeugt, dass diese Aufwendungen gerechtfertigt sind, weil sie mittelfristig (innerhalb von 3 bis 5 Jahren) zu Personaleinsparungen führen werden, die die Kosten der Umstellung weit übersteigen. Zudem könnte dieses System auch für andere Bereiche, beispielsweise der Grundsteuer, verwendet werden. Hinzu kommt, dass nach Ansicht des Landesrechnungshofes der medienbruchfreie elektronische Datenaustausch mittelfristig vorgeschrieben sein wird. Der Landesrechnungshof verweist in diesem Zusammenhang auf das von der Landesregierung geplante E-Government-Gesetz.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt Bitterfeld-Wolfen, sich in Zusammenarbeit mit der „Auftraggeberstelle Steuer“ im Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt über die Möglichkeiten eines elektronischen Austauschverfahrens für Mitteilungen über den Gewerbesteuerermessbetrag zu informieren. Im Zuge einer Wirtschaftlichkeitsberechnung sollte die Stadt Bitterfeld-Wolfen Aufwand und Nutzen gegenüberstellen und entsprechende Konsequenzen ziehen.

Tz. 3 Personaleinsatz - Umfang der Aufgabenwahrnehmung -

Die Verwaltungen der Kommunen stehen im Spannungsfeld zwischen der Komplexität des Verwaltungsrechts und der durch die Haushaltsführung vorgegebenen Personalausstattung. Die Kommunen müssen dabei die schwierige Aufgabe bewältigen, einerseits zwischen den Forderungen nach umfassender, sachgerechter und zeitnaher Bearbeitung sowie andererseits einem ökonomischen Verwaltungsvollzug im Ganzen abzuwägen. Im Zuge dessen ist die zeitnahe Beurteilung der Arbeitslage bzw. Auslastung des Personals ein wesentlicher Faktor, um frühzeitig Mängel und Fehlentwicklungen zu erkennen und entsprechend gegen zu steuern.

Der Landesrechnungshof hat die Arbeitslage der Stadt Bitterfeld-Wolfen im Bereich der Gewerbesteuer untersucht. Die örtlichen Erhebungen haben ergeben,

dass die Bearbeiter keine Anschreibungen über ihre erledigten Fälle führen. Eine Übersicht über die Arbeitsleistung der Bediensteten war nicht vorhanden.

Anhand der bei der Stadt Bitterfeld-Wolfen maschinell gespeicherten Daten und der vorgefundenen Arbeitsverteilung haben die Beauftragten des Landesrechnungshofes die Arbeitsleistung der für die Festsetzung der Gewerbesteuer beauftragten Bediensteten untersucht.

In der Stadt Bitterfeld-Wolfen sind 2 Bedienstete zu 70 % ihres Tagesgeschäftes mit der Bearbeitung der Gewerbesteuer betraut. Für den Veranlagungszeitraum 2012 haben die Bearbeiter bei insgesamt 725 Unternehmen eine Gewerbesteuer festgesetzt. Ausgehend von 200 Jahresarbeitstagen⁹ für eine Vollzeitkraft ergibt dies eine Arbeitsleistung von 2,59 Fällen je Bearbeiter und Arbeitstag.

Der Landesrechnungshof ist sich durchaus bewusst, dass diese Ergebnisse keine absolute Bewertung der Arbeitsleistung darstellen, weil neben den Gewerbesteuerfestsetzungen auch veranlagungsbegleitende Maßnahmen von der Bearbeiterin erledigt werden müssen. Dazu gehören u. a. die Festsetzung von Vorauszahlungen¹⁰, die Bearbeitung von geänderten Gewerbesteuermessbescheiden, Verarbeitung von Gewerbesteuermessbescheiden ohne steuerliche Auswirkung¹¹ und die Bearbeitung von Widersprüchen. Diese könnten jedoch durch die Umsetzung der vom Landesrechnungshof angeregten organisatorischen Maßnahmen und die empfohlene Einführung einer elektronischen Datenübermittlung¹² auf ein Minimum reduziert werden. Dennoch stellt dieses Ergebnis eine gute Grundlage für eine Einschätzung der Arbeitsleistungen dar.

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen haben die Beauftragten des Landesrechnungshofes für die anderen in die Querschnittsprüfung einbezogenen Gemeinden eine durchschnittliche Arbeitsleistung von 2,3 bzw. 3,36 Gewerbesteuerfestsetzungen je Bearbeiter und Arbeitstag ermittelt. Hier ist anzumerken, dass für einzelne Bearbeiter eine Erledigungsquote von bis zu 3,58 Fällen je Arbeitstag zu verzeichnen war.

Die Stadt Bitterfeld-Wolfen sollte künftig eine regelmäßige und zeitnahe statistische Erfassung der Arbeitsergebnisse sicherstellen. Nur so lassen

⁹ Durchschnittlich verfügbare Jahresarbeitszeit für eine Vollzeitkraft für Zwecke der Personalbedarfsberechnung in der Finanzverwaltung - Wert gerundet

¹⁰ Hinweis auf Tz. 5

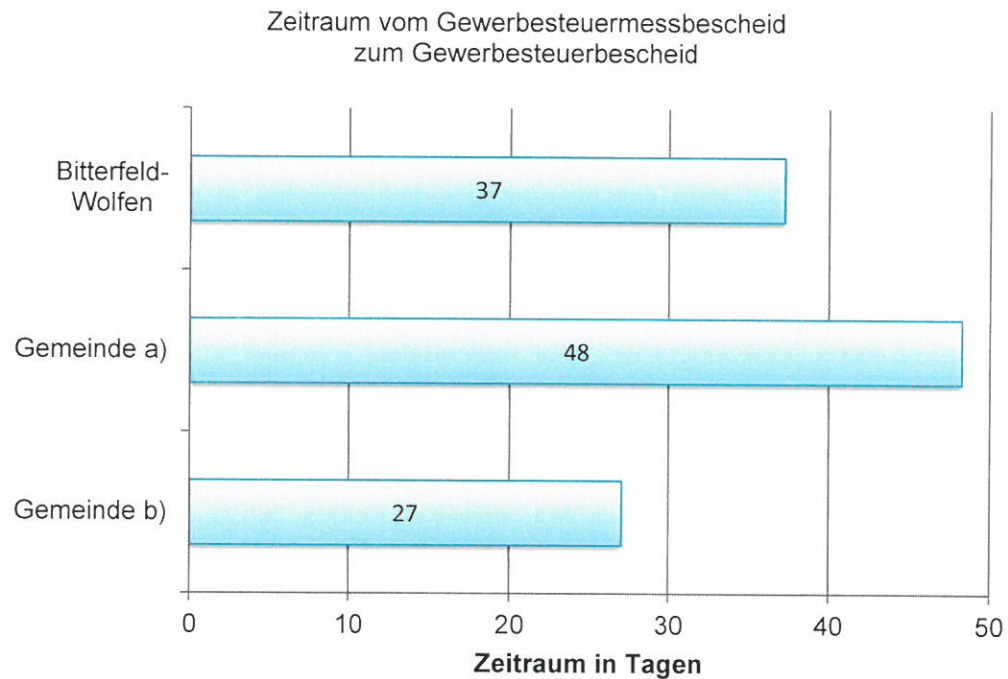
¹¹ Hinweis auf Tz. 6

¹² Hinweis auf Tz. 2

sich frühzeitig Mängel und Fehlentwicklungen erkennen sowie entsprechende Maßnahmen einleiten. In diesem Zusammenhang sollte sich die Stadt Bitterfeld-Wolfen als Grundlage für die künftige Arbeitsverteilung an den Ergebnissen des Landesrechnungshofes hinsichtlich der Arbeitsleistung orientieren.

Tz. 4 Bearbeitungsdauer

Anhand der von den Gemeinden zur Verfügung gestellten maschinell gespeicherten Daten hat der Landesrechnungshof untersucht, welcher Zeitraum vom Erlass eines Gewerbesteuermessbescheides der Finanzverwaltung bis zur Festsetzung der Gewerbesteuer durch die Gemeinde vergeht. Das Ergebnis für den Veranlagungszeitraum 2012 zeigt folgendes Bild:



Es vergehen durchschnittlich 37 Tage vom Erlass eines Gewerbesteuermessbescheides durch das Finanzamt bis zum Versand des Gewerbesteuerbescheides durch die Stadt Bitterfeld-Wolfen. Bei den anderen in die Querschnittsprüfung einbezogenen Gemeinden liegen durchschnittlich 48 bzw. 27 Tage zwischen dem Versand eines Gewerbesteuermessbescheides und dem Erlass des Gewerbesteuerbescheides.

Der Vergleich mit den anderen geprüften Gemeinden zeigt, dass die Bearbeitungszeit in einer Gemeinde ca. 10 Tage unter dem von den Bearbeitern der Stadt Bitterfeld-Wolfen erreichten Zeitraum liegt.

Die Stadt Bitterfeld-Wolfen sollte eine Verkürzung der Bearbeitungszeiten für die Gewerbesteuermessbescheide anstreben. Dies würde nicht nur zu einer effizienteren Arbeitsweise führen, sondern die Stadt Bitterfeld-Wolfen könnte auch entsprechend früher über die jeweiligen Gewerbesteuerentnahmen verfügen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist die Bearbeitungszeit für einen Gewerbesteuermessbescheid zudem ein guter Maßstab für die Beurteilung der Arbeitsleistung. Der Landesrechnungshof empfiehlt daher, künftig diese Bearbeitungszeiten regelmäßig zu ermitteln und bei entsprechenden Auswertungen zu berücksichtigen.

Tz. 5 Festsetzung von Vorauszahlungen

Der Gewerbesteuerschuldner hat Vorauszahlungen auf die Gewerbesteuer zu entrichten, die er für den laufenden Erhebungszeitraum schulden wird. Jede Vorauszahlung beträgt grundsätzlich jeweils ein Viertel der Steuer, die sich bei der letzten Veranlagung ergeben hat.¹³ Abweichend davon können die Gemeinden als Gewerbesteuervorauszahlungen den Betrag festsetzen, der sich voraussichtlich für den Erhebungszeitraum ergeben wird. Die Anpassung der Vorauszahlungen kann bis zum Ende des fünfzehnten auf den Erhebungszeitraum folgenden Kalendermonats vorgenommen werden (nachträgliche Vorauszahlungen).

Gewerbesteuermessbeträge zur Anpassung der Vorauszahlungen werden von den Bearbeitern in den Finanzämtern regelmäßig im Rahmen der Veranlagungsarbeiten maschinell veranlasst. Im Zuge dessen ergeht regelmäßig ein Gewerbesteuermessbescheid mit dem zugleich auch ein Steuermessbetrag für Zwecke der Gewerbesteuer-Vorauszahlungen festgesetzt wird. An diese Festsetzung ist die Gemeinde bei der Anpassung der Vorauszahlungen gebunden.¹⁴

Die Festsetzung von Vorauszahlungen kann als Verwaltungsakt mit Dauerwirkung ausgestaltet werden, sofern die Fälligkeit im Vorauszahlungsbescheid nicht auf einzelne Jahre beschränkt wird.¹⁵ In diesem Zusammenhang ist in den Vorauszahlungsbescheiden darauf hinzuweisen, dass diese Festsetzung auch

¹³ § 19 Abs. 2 GewStG

¹⁴ § 19 Abs. 3 Satz 4 GewStG

¹⁵ vgl. Schmidt in Herrmann/Heuer/Raupach, § 37 EStG Anm. 25 - Einkommensteuervorauszahlungen betreffend

für die folgenden Kalenderjahre gilt. Diese Vorgehensweise stellt eine wesentliche Verwaltungsvereinfachung dar, weil ansonsten jährlich inhaltsgleiche Bescheide ergehen müssten, solange keine neue (abweichende) Gewerbesteuer-Veranlagung durchgeführt wurde.

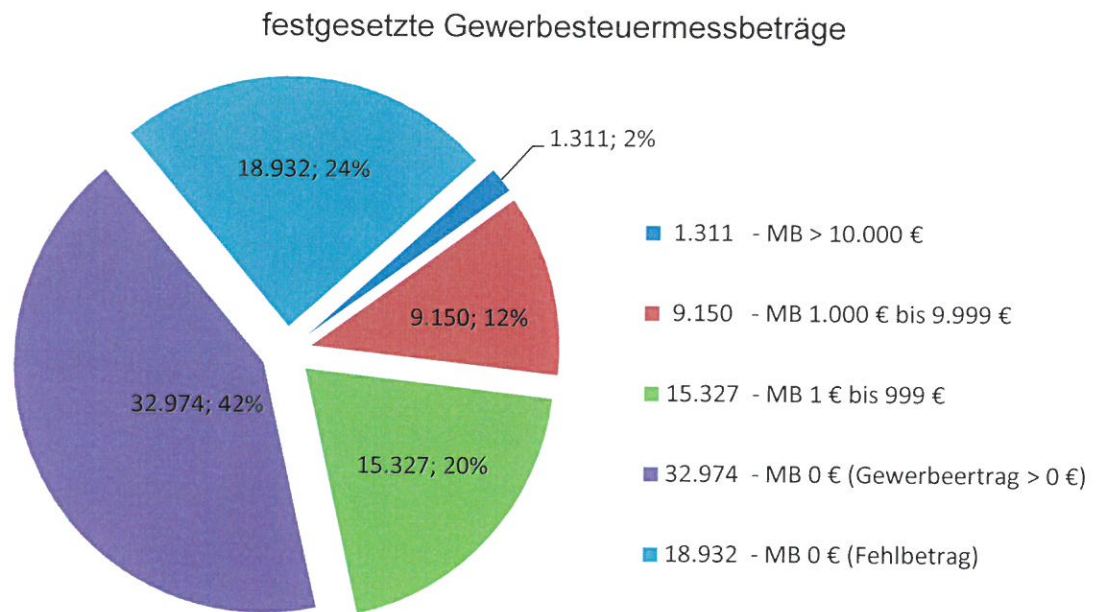
Im Rahmen der Gewerbesteuer-Veranlagung passt die Stadt Bitterfeld-Wolfen die Vorauszahlungen nach den Angaben des Gewerbesteuermessbescheides für den laufenden Erhebungszeitraum an und setzt regelmäßig Gewerbesteuer-Vorauszahlungen zusammen mit dem Gewerbesteuerbescheid fest. Dabei beschränken die Bearbeiter jedoch die Fälligkeit im Vorauszahlungsbescheid auf den laufenden Erhebungszeitraum.

Zu Beginn eines neuen Erhebungszeitraums werden jeweils anhand der gespeicherten Vorjahreswerte die Gewerbesteuer-Vorauszahlungen für den aktuellen Erhebungszeitraum neu festgesetzt. Infolgedessen erteilt die Stadt Bitterfeld-Wolfen dem Gewerbesteuerschuldner für jeden Erhebungszeitraum einen gesonderten Vorauszahlungsbescheid, und zwar auch dann, wenn die Höhe der Vorauszahlungen sich im Vergleich zum Vorjahr nicht geändert hat.

Das Verfahren der Stadt Bitterfeld-Wolfen, für jeden Erhebungszeitraum einen gesonderten Vorauszahlungsbescheid zu erlassen, ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes unwirtschaftlich und in diesem Umfang nicht erforderlich. Die Stadt Bitterfeld-Wolfen sollte Möglichkeiten prüfen, die Vorauszahlungsfestsetzung als Verwaltungsakt mit Dauerwirkung auszugestalten und dadurch den jährlichen Versand von Vorauszahlungsbescheiden mit bereits bekanntem Inhalt vermeiden.

Tz. 6 Gewerbesteuermessbescheide ohne steuerliche Auswirkung

Eine Analyse der von den Finanzämtern in Sachsen-Anhalt für den Erhebungszeitraum 2012 durchgeführten Gewerbesteuermessbetragsveranlagungen zeigt, dass rd. 66 % der Veranlagungen gewerbesteuerlich zu keiner Auswirkung geführt haben:



Danach haben lediglich etwa 34 % (25.788 Fälle) der für den Erhebungszeitraum 2012 durchgeführten Gewerbesteuermessbetragsveranlagungen zu einem Messbetrag von mehr als 0 € geführt.

Dem stehen rd. 42 % (32.974 Fälle) gegenüber, für die wegen der geringen Höhe des Gewerbeertrages nur ein Gewerbesteuermessbetrag i. H. v. 0 € festzusetzen war. Bei weiteren rd. 24 % (18.932 Fälle) war ein Gewerbesteuermessbetrag i. H. v. 0 € festzusetzen, weil die Gewerbesteueranmeldung zu einem Fehlbetrag (negativer Gewerbeertrag) geführt hat. Insgesamt ist somit in Sachsen-Anhalt bei 51.906 Gewerbesteuermessbetragsveranlagungen für den Erhebungszeitraum 2012 (rd. 66 % aller Fälle) ein Messbetrag von 0 € festgesetzt worden.

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen haben die Beauftragten des Landesrechnungshofes auch die Handhabung der Mitteilungen der Finanzämter über die Gewerbesteuermessbeträge ohne steuerliche Auswirkung bei der Stadt Bitterfeld-Wolfen untersucht und dabei für die beiden zuständigen Mitarbeiterinnen zwei unterschiedliche Handhabungen vorgefunden:

Eine Mitarbeiterin fertigt bei Mitteilungen über die Gewerbesteuermessbeträge ohne steuerliche Auswirkung grundsätzlich keinen Gewerbesteuerbescheid für den Gewerbetreibenden. Bei Gewerbetreibenden, für die bereits eine Akte vorhanden ist, wird die Mitteilung über den Gewerbesteuermessbetrag zur Akte ge-

nommen. Ist für den jeweiligen Gewerbetreibenden keine Akte vorhanden, werden die Mitteilungen über den Gewerbesteuermessbetrag nach dem Datum der Mitteilung gesondert abgelegt.

Die zweite Bearbeiterin fertigt bei Mitteilungen über die Gewerbesteuermessbeträge von 0 € in jedem Fall einen Gewerbesteuerbescheid. Diese Gewerbesteuerbescheide über 0 € Gewerbesteuer werden an die Gewerbetreibenden versandt. In diesem Zusammenhang werden auch zu jedem dieser Fälle, soweit noch nicht vorhanden, Akten angelegt.

Diese Verarbeitung der Mitteilungen über die Gewerbesteuermessbeträge ohne steuerliche Auswirkung ist sehr arbeitsaufwendig und nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht in diesem Umfang erforderlich.

Ein auf null lautender Bescheid über den Gewerbesteuermessbetrag entfaltet grundsätzlich keine Beschwer für den Gewerbetreibenden.¹⁶ Aus diesem Grundsatz ist abzuleiten, dass in diesen Fällen nicht zwingend Gewerbesteuerbescheide von der Stadt Bitterfeld-Wolfen zu erteilen sind. Ein vom Gewerbetreibenden vorgetragenes Rechtsschutzbedürfnis dürfte nur in Ausnahmefällen gegeben sein. Für einen daraus resultierenden Anspruch auf einen Gewerbesteuerbescheid der Stadt Bitterfeld-Wolfen muss der Gewerbetreibende besondere Gründe vortragen.

Zudem werden die Mitteilungen über den Gewerbesteuermessbetrag ohne steuerliche Auswirkung für das weitereungsverfahren bei der Stadt Bitterfeld-Wolfen grundsätzlich nicht mehr benötigt; ein Wiederauffinden dieser Mitteilungen ist nur in ganz seltenen Ausnahmefällen erforderlich. Der Landesrechnungshof hält somit das Anlegen von Akten in diesen Fällen für entbehrlich. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes vereinfacht die Ablage der jeweiligen Mitteilungen über den Gewerbesteuermessbetrag nach dem Datum der Mitteilung das Ablageverfahren wesentlich und stellt das Auffinden der Bescheide für Ausnahmefälle sicher.

Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes entfaltet die Mehrzahl der von den Finanzämtern in Sachsen-Anhalt erstellten Gewerbesteuermessbescheide keine steuerliche Auswirkung.

¹⁶ vgl. BFH, Urteil vom 9. September 2010; Az.: IV R 38/08

Die Stadt Bitterfeld-Wolfen sollte die unterschiedliche Bearbeitung dieser Mitteilungen vereinheitlichen. Der Landesrechnungshof empfiehlt, Möglichkeiten zur Reduzierung des Arbeitsaufwands bei der Bearbeitung der Mitteilungen über den Gewerbesteuermessbetrag ohne steuerliche Auswirkung zu nutzen. Er weist darauf hin, dass von der Versendung so genannter „Nullbescheide“ abgesehen werden kann. Es ist ausreichend, wenn die Mitteilungen des Finanzamtes ohne steuerliche Auswirkung in einen Sammelordner nach Datum abgelegt oder einer ggf. bereits angelegten Akte zugeordnet werden.

Tz. 7 Stundungen

Ansprüche aus dem Steuerschuldverhältnis können ganz oder teilweise gestundet werden, wenn deren Einziehung bei Fälligkeit eine erhebliche Härte für den Schuldner bedeuten würde und der Anspruch durch die Stundung nicht gefährdet erscheint.¹⁷ Diese Grundsätze gelten auch für die Gewerbesteuer.¹⁸

Die erhebliche Härte kann dabei sowohl wirtschaftlich als auch sachlich begründet sein. Während bei einer Stundung aus sachlichen Gründen objektive Umstände unabhängig von der persönlichen Lage des Steuerpflichtigen vorliegen müssen, sind bei einer Stundung aus wirtschaftlichen Gründen die persönlichen Verhältnisse des Steuerschuldners zur Zeit der Fälligkeit des Zahlungsanspruchs maßgeblich. Dabei sind sowohl die Stundungsbedürftigkeit - der Gewerbetreibende befindet sich in einer wirtschaftlichen Notlage - und die Stundungswürdigkeit - der Gewerbetreibende hat seine wirtschaftliche Notlage nicht selbst herbeigeführt - zu untersuchen. Zudem ist bei vorliegender Stundungsbedürftigkeit zu prüfen, ob der Steueranspruch ggf. gefährdet ist.

Die örtlichen Erhebungen haben gezeigt, dass die Mitarbeiter der Stadt Bitterfeld-Wolfen bei Anträgen auf Stundung der Gewerbesteuer die Überprüfung der wirtschaftlichen Verhältnisse nicht immer mit der erforderlichen Sorgfalt vorgenommen haben. Insbesondere bei Stundungen bis 10 T€ haben die Mitarbeiter, selbst in Fällen wiederholt gewährter Stundungen, die Stundungsbedürftigkeit des Gewerbetreibenden nicht überprüft.

¹⁷ § 222 Satz 1 AO

¹⁸ § 1 Abs. 2 Nr. 5 AO

Der Landesrechnungshof verkennt dabei nicht, dass sich der Umfang der Ermittlungen im Rahmen der Bearbeitung von Stundungsanträgen an den Erfordernissen des Einzelfalles ausrichten sollte. Soweit jedoch der Umfang der Offenlegung der wirtschaftlichen Verhältnisse ausschließlich im Ermessen des Gewerbetreibenden liegt, besteht die Gefahr, dass die wirtschaftliche Situation nur unvollständig bzw. tendenziell wiedergegeben wird.

Es ist nicht Sinn und Zweck des Stundungsverfahrens, den Gewerbetreibenden die Entrichtung von Ansprüchen aus dem Steuerschuldverhältnis ohne hinreichende Gründe durch eine Steuerstundung unangemessen zu erleichtern. Die Gewerbetreibenden sind vielmehr gehalten, vorhersehbare Gewerbesteuerzahlungen bei ihren finanziellen Planungen zu berücksichtigen.

Die Stadt Bitterfeld-Wolfen sollte dies künftig verstärkt bei der Bearbeitung der Stundungsanträge berücksichtigen und der Ermittlung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Gewerbetreibenden mehr Aufmerksamkeit widmen.

Tz. 8 Zerlegung bei Bauausführungen oder Montagen

Unterhält ein Unternehmer in mehreren Gemeinden Betriebsstätten zur Ausübung seines Gewerbes, so ist der Gewerbesteuermessbetrag in die auf die einzelnen Gemeinden entfallenden Anteile zu zerlegen. Zerlegungsmaßstab hierbei ist grundsätzlich das Verhältnis der im Erhebungszeitraum in den jeweiligen Betriebsstätten gezahlten Arbeitslöhne.¹⁹

Betriebsstätte ist dabei nicht nur jede feste Geschäftseinrichtung oder Anlage, die der Tätigkeit eines Unternehmens dient. Auch zeitlich begrenzte Bauausführungen oder Montagen können eine Betriebsstätte darstellen.²⁰ Das gilt auch dann, wenn es sich nicht um feste Baustellen handelt, sondern diese fortschreiten (z. B. im Straßenbau). Für die Berücksichtigung als Betriebsstätte ist jedoch Voraussetzung, dass die o. g. Tätigkeiten ohne Unterbrechung länger als sechs Monate dauern.

Der Unternehmer hat die von ihm im Erhebungszeitraum unterhaltenen Betriebsstätten und den Zerlegungsmaßstab in seiner Erklärung für die Zerlegung des

¹⁹ siehe § 29 GewStG

²⁰ Hinweis auf § 12 Nr. 8 AO

Gewerbesteuermessbetrages gegenüber dem Finanzamt anzugeben. Gegen den Zerlegungsbescheid des Finanzamtes und gegen einen Bescheid, durch den ein Antrag auf Zerlegung abgelehnt wird, können sowohl der Steuerpflichtige als auch die beteiligten Gemeinden Einspruch einlegen. Die Zerlegung wird geändert oder nachgeholt, wenn der Anspruch einer Gemeinde auf einen Anteil am Steuerermessbetrag unzutreffend berücksichtigt worden ist.²¹

Bei zeitlich begrenzten Betriebsstätten ist nicht immer sichergestellt, dass der Unternehmer entsprechende Angaben in seiner Erklärung für die Zerlegung des Gewerbesteuermessbetrages gegenüber dem Finanzamt macht. Aus diesem Grund sollte die Stadt Bitterfeld-Wolfen kontinuierlich in regelmäßigen Abständen (1 bis 2 mal jährlich) prüfen, ob sich in ihrem Gebiet Bauausführungen über mehr als 6 Monate erstrecken und es sich um gewerbesteuerlich noch nicht erfasste Bauunternehmer handelt. Dadurch soll sichergestellt werden, dass bei der Zerlegung des Gewerbesteuermessbetrages die tatsächlichen Verhältnisse berücksichtigt werden und der Stadt Bitterfeld-Wolfen der ihr zustehende Anteil am Gewerbesteuermessbetrag zugerechnet wird.

Für diese Ermittlungen könnten im Außendienst der Stadt Bitterfeld-Wolfen tätige Mitarbeiter (Vollziehungsbeamte oder Politessen) einbezogen werden, in dem sie entsprechende Informationen auf Baustellenschildern an die für die Festsetzung der Gewerbesteuer zuständigen Bediensteten weiterleiten.

Die Stadt Bitterfeld-Wolfen sollte kontinuierlich entsprechende regelmäßige Überprüfungen längerfristiger Bauausführungen oder Montagen vornehmen und im Bedarfsfall einen entsprechenden Antrag auf Zerlegung des Gewerbesteuermessbetrages bei dem für den Bauunternehmer zuständigen Finanzamt stellen.

Tz. 9 Kontrollmechanismen

Die Gewerbesteuerbescheide werden von der Stadt Bitterfeld-Wolfen maschinell erstellt. Die entsprechenden Werte für die Bemessungsgrundlagen und die Ergebnisse für die Gewerbesteuer werden dabei in einem Datenverarbeitungssystem hinterlegt. In diesem System ist auch eine Funktion zur Auswertung der gespeicherten Daten mit der Bezeichnung „Discoverer“ vorhanden. Die örtlichen Erhebungen bei der Stadt Bitterfeld-Wolfen haben jedoch ergeben, dass die ge-

²¹ siehe R 28.1 GewStR 2009

speicherten Daten, trotz der vorhandenen Möglichkeit, bislang sowohl statistisch als auch inhaltlich nur unzureichend ausgewertet worden sind.

So wäre es anhand der gespeicherten Angaben möglich, die bearbeiteten Vorgänge im Hinblick auf unschlüssige oder fehlende Ergebnisse auszuwerten. U. a. könnte eine objektive Einschätzung der Arbeitsbelastung einzelner Mitarbeiter vorgenommen werden.²² Zudem wäre es bei sachgerechter Auswertung auch möglich, Plausibilitätsprüfungen vorzunehmen und unvollständige Arbeitsvorgänge zu erkennen (z. B. bei festgesetzten Gewerbesteuer-Vorauszahlungen ohne abschließende Gewerbesteuerfestsetzung).

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt Bitterfeld-Wolfen, die sich bietenden Möglichkeiten zur statistischen und inhaltlichen Auswertung der Arbeitsvorgänge zu nutzen. So kann die Bearbeitungsqualität der Fälle gesichert sowie die Richtigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgangsbearbeitung gewährleistet bzw. verbessert werden.

²² Hinweis auf Tz. 3

E. Gesamteinschätzung

Die Gewerbesteuer ist eine wichtige Einnahmequelle für die Kommunen zur Bestreitung ihrer Ausgaben. Für die Festsetzung der Gewerbesteuer sind die Kommunen jedoch an die von den Finanzämtern festgesetzten Gewerbesteuerermessbeträge gebunden.

Hebeberechtigt sind die Gemeinden, in denen Betriebsstätten zur Ausübung des Gewerbes unterhalten werden. Auf die von den Finanzämtern ermittelten Gewerbesteuerermessbeträge werden die jeweils von den Gemeinden festgelegten Hebesätze angewendet.

Insgesamt hat die Prüfung des Landesrechnungshofes gezeigt, dass die Bearbeiter der Stadt Bitterfeld-Wolfen bei der Bearbeitung der Mitteilungen über die Gewerbesteuerermessbeträge im Wesentlichen qualitativ gute Arbeit leisten. Gleichwohl sieht der Landesrechnungshof in einigen Punkten noch Möglichkeiten die Bearbeitung weiter zu verbessern.

Die Gewerbesteuerermessbescheide der Finanzämter werden bei der Stadt Bitterfeld-Wolfen ausschließlich in Papierform verarbeitet. Dabei werden in den Finanzämtern maschinell vorhandene Daten ausgedruckt, versandt und manuell wieder erfasst. Dieser Medienbruch ist personell sehr arbeitsaufwendig. Die Finanzverwaltung in Sachsen-Anhalt kann den Inhalt der Gewerbesteuerermessbescheide der Stadt Bitterfeld-Wolfen auch elektronisch zur Verfügung stellen. Hier könnte eine intensivere maschinelle Unterstützung bei der Verarbeitung der Mitteilungen über den Gewerbesteuerermessbetrag zu einer wesentlichen personellen Entlastung bei der Stadt Bitterfeld-Wolfen beitragen.

Ansprüche aus dem Steuerschuldverhältnis können ganz oder teilweise gestundet werden. Die Bearbeiter haben, selbst in Fällen wiederholt gewährter Stundungen, die Stundungsbedürftigkeit des Gewerbetreibenden nicht immer hinreichend überprüft. Es ist jedoch nicht Sinn und Zweck des Stundungsverfahrens, den Gewerbetreibenden die Entrichtung der Gewerbesteuer ohne hinreichende Gründe über Gebühr zu erleichtern. Die Stadt Bitterfeld-Wolfen sollte der Ermittlung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Gewerbetreibenden künftig mehr Aufmerksamkeit widmen.

Bei der Festsetzung von Vorauszahlungen wird die Fälligkeit im Vorauszahlungsbescheid auf den laufenden Erhebungszeitraum beschränkt. Durch die

Ausgestaltung der Vorauszahlungsfestsetzung als Verwaltungsakt mit Dauerwirkung könnte der jährliche Versand von Vorauszahlungsbescheiden mit bekanntem Inhalt vermieden werden.



Kay Barthel
Präsident



Dr. Petra Weiher
Mitglied des Senats