

KONTROLLE DER EINNAHMEN

Unterthema I

Die Bedeutung der Einnahmen für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Exekutive sowie für die Budgethoheit der Legislative

Fragebogenauswertung

**erstellt durch
die Arbeitsgruppe zu Unterthema I**

**Algemene Rekenkamer, Niederlande (Vorsitz)
Valstybes Kontrolė, Litauen
Rechnungshof, Österreich
Tribunal de Contas, Portugal**

(März 2005)

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Öffentliche Einnahmen	4
2.1	Die Bedeutung öffentlicher Einnahmen	4
2.2	Steuereinnahmen	7
2.2.1	Einleitung	7
2.2.2	Aufbau der Finanzverwaltung und des Steuersystems	7
2.2.3	Dienstleistung	11
2.2.4	Steuerprüfungsstrategie	14
2.2.5	Sanktionen	16
2.2.6	Rechenschaftspflicht	17
2.2.7	Sonstiges	18
2.3	Sonstige öffentliche Einnahmen und Zuwendungen	19
2.3.1	Einleitung	19
2.3.2	Sonstige Einnahmen	20
2.3.3	Zuwendungen bzw. Zuweisungen	26

1 Einleitung

Ziele des VI. EUROSAI-Kongresses sind die Förderung des Gedanken- und Erfahrungsaustausches zwischen den Obersten Rechnungskontrollbehörden im Bereich der externen Finanzkontrolle und der Haushaltswirtschaft, insbesondere die Kontrolle der öffentlichen Einnahmen, sowie die Erarbeitung entsprechender Schlussfolgerungen und Empfehlungen.

Gegenstand der Betrachtungen sind nicht nur die Steuereinnahmen, sondern auch nichtsteuerliche Einnahmen, wie Erträge aus Vermögen, Verwaltungsgebühren, Umsatzerlöse, Kapitalerträge sowie Subventionen und Beihilfen der Europäischen Union (EU). Obwohl Erlöse aus der Aufnahme von Krediten einen bedeutenden Teil der Haushaltseinnahmen ausmachen können, werden diese nicht in die Diskussion einbezogen, um den Rahmen der Diskussionen nicht zu sprengen.

Unterthema I informiert über Umfang, Zusammensetzung und Bewirtschaftung der öffentlichen Einnahmen in den verschiedenen europäischen Ländern und soll die Grundlage für die anderen Themen bilden.

Die vorliegende Fragebogenauswertung wurde von der Arbeitsgruppe zum Unterthema I, bestehend aus den Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) von Litauen, der Niederlande (Vorsitz), Österreich und Portugal erstellt. Es handelt sich um eine Zusammenfassung der in den Antworten von 33 EUROSAI-Mitgliedern¹ mitgeteilten Informationen und Probleme. Die Fragen aus dem Grundlagenpapier werden im vorliegenden Dokument zum besseren Verständnis nochmals angeführt.

Das vorliegende Papier bildet die Grundlage für das Diskussionspapier zum Unterthema I, über welches bei der entsprechenden Plenarsitzung während des EUROSAI-Kongresses 2005 in Bonn beraten wird.

Zur Erhebung der Daten hat die Arbeitsgruppe soweit möglich die Zahlen und Definitionen des Internationalen Währungsfonds (IWF)² zugrunde gelegt. Alle

¹ Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Griechenland, Irland, Island, Italien, Kasachstan, Kroatien, Lettland, Litauen, Malta, Mazedonien, Moldawien, die Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Russische Föderation, Schweden, Schweiz, Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Türkei, Ukraine, Vereinigtes Königreich, Weißrussland, Zypern, der Europäische Rechnungshof.

² Um Veränderungen der öffentlichen Einnahmen nachzuvollziehen, sind die Daten für die Jahre 1992, 1997, 2002 angegeben. Soweit Daten für 1992 und/oder 1997 und/oder 2002 nicht verfügbar waren, wurde das zeitnächste Jahr gewählt. Es war nicht möglich, das Bezugsjahr in den einzelnen Abbildungen anzugeben, falls dieses vom Normjahr abweicht.

EUROSAI-Mitglieder wurden aufgefordert, eine Tabelle mit vom IWF stammenden Daten zu den öffentlichen Einnahmen in ihrem jeweiligen Land zu bestätigen und ggf. zu vervollständigen. 11 ORKB kamen dieser Aufforderung nach, für weitere 19 Länder, die einen ausgefüllten Fragebogen oder ein vollständiges Länderpapier eingereicht hatten³, erstellte die Arbeitsgruppe, basierend auf den IWF-Zahlen, (soweit verfügbar) die entsprechenden Tabellen. Aufgrund ihrer besonderen Eigenart wurden die vom ERH mitgeteilten Daten bei den Abbildungen und der Auswertung der Daten nicht berücksichtigt. Für ein Land standen Daten des IWF nicht zur Verfügung. Die Abbildungen und Auswertungen im vorliegenden Papier und dem zugehörigen Anhang beruhen daher auf Angaben von insgesamt 30 Ländern. Da nicht alle Länder alle Fragen beantwortet haben, ist jeweils die Anzahl der Länder, deren Informationen in die Graphiken eingearbeitet wurden, von Abbildung zu Abbildung unterschiedlich.

2 Öffentliche Einnahmen

2.1 Die Bedeutung öffentlicher Einnahmen

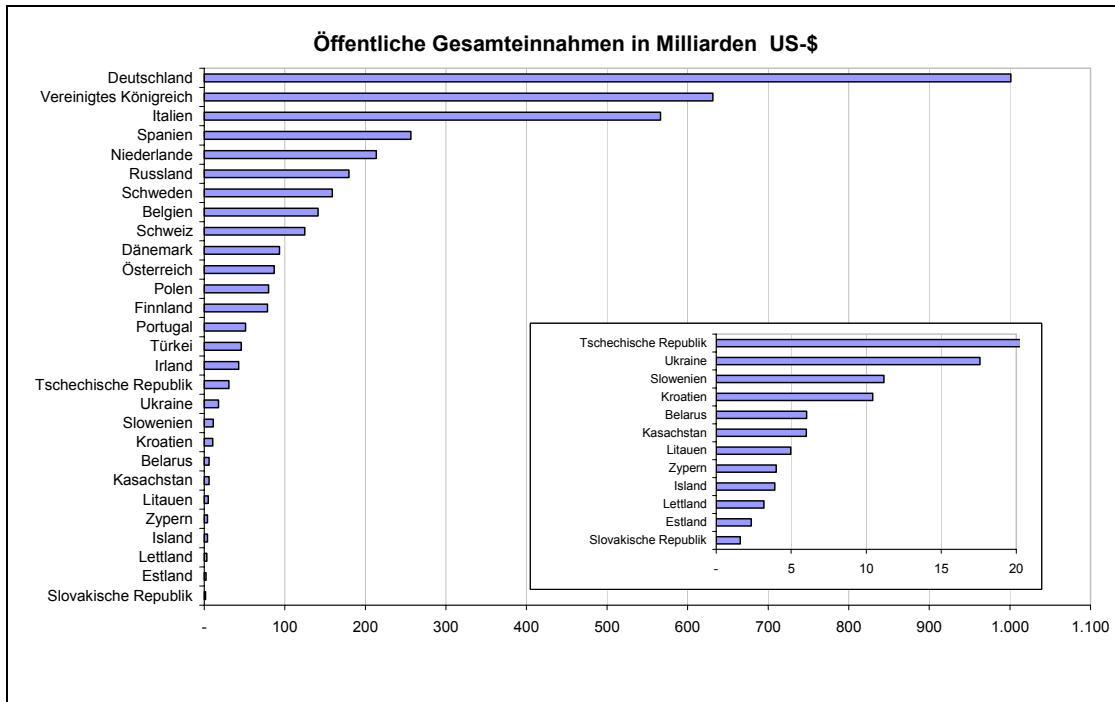
Die Bedeutung öffentlicher Einnahmen liegt auf der Hand: Ohne Einnahmen können keine Ausgaben getätigt werden. Es gibt ein breites Spektrum öffentlicher Einnahmen. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass öffentliche Einnahmen ein wichtiges Instrument bei der Umsetzung politischer Vorgaben sind. Einnahmen können auf der Steuergesetzgebung, auf der Erbringung von Dienstleistungen oder auf der Wertsteigerung von Vermögensgegenständen beruhen. Die Prüfung der verschiedenen Arten öffentlicher Einnahmen ist für alle Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) von außerordentlicher Bedeutung. Trotz ihrer Vielfalt und ihrer je nach Land unterschiedlichen Gewichtung sind die öffentlichen Einnahmearten in allen Ländern tendenziell vergleichbar. Bei der in vielen Staaten zu beobachtenden Notwendigkeit, aufgrund defizitärer Haushaltslagen die Haushaltsausgaben zu senken, handelt es sich zudem um eine Entwicklung, die nicht losgelöst von der Einnahmenseite betrachtet werden kann.

Die ORKB haben die Bedeutung eines wirksamen Systems zur Einnahmenerhebung erkannt und entwickeln die Prüfung der Einnahmen deshalb zu einem besonderen, fachlich abgegrenzten Gegenstand ihrer Tätigkeit. Die Prüfung der öffentlichen Einnahmen war bereits Thema der INTOSAI-Kongresse von Rio de Janeiro (1959), Madrid (1974) und Lima (1977).

³ Die Länderpapiere und ausgefüllten Fragebögen können auf der Website des VI. EUROSAI-Kongresses (www.eurosai-2005.de) eingesehen werden.

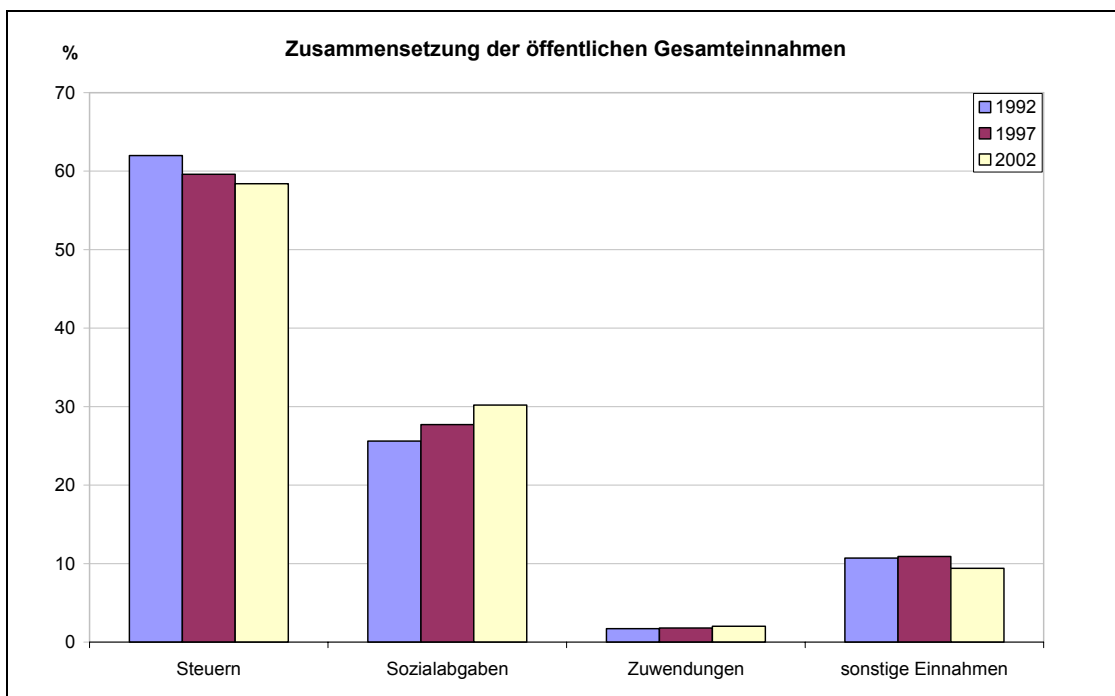
Folgende Abbildung stellt die Größenordnung der öffentlichen Einnahmen in US-Dollar der EUROSAT-Länder für das Jahr 2002 dar (siehe Abbildung 1 im Anhang).

Abb. 1



Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die öffentlichen Gesamteinnahmen auf der zentralstaatlichen Ebene für die Jahre 1992, 1997 und 2002.

Abb. 2

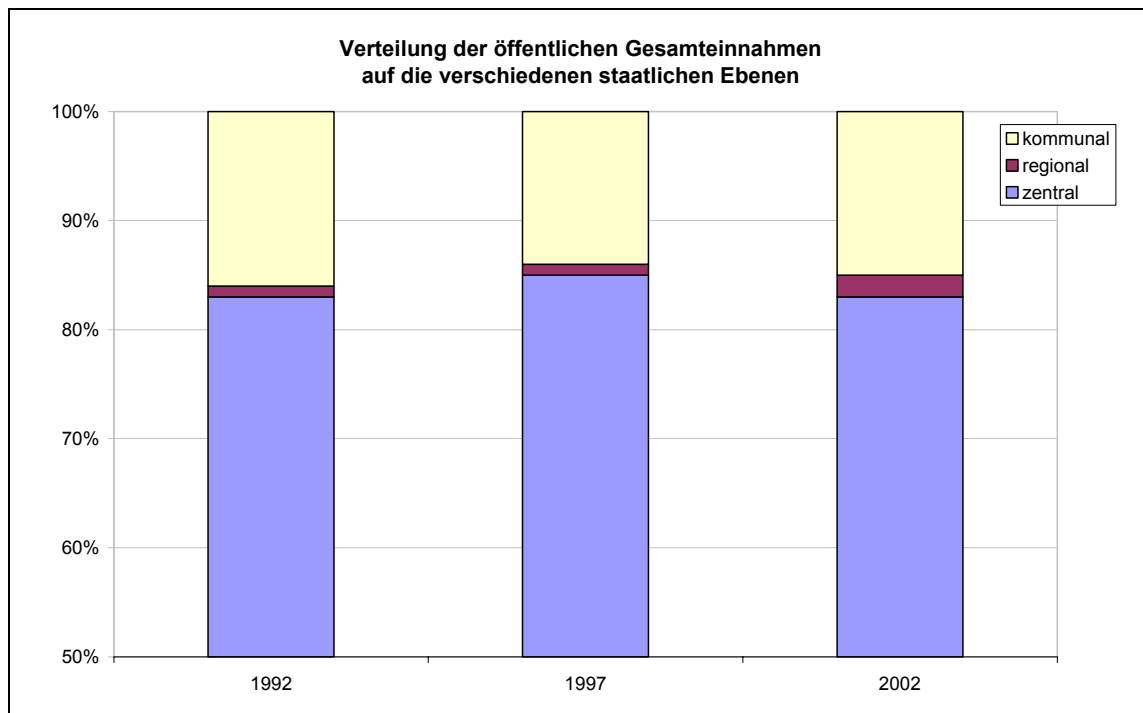


Aus der Abbildung geht hervor, dass sich in diesem Zeitraum keine wesentlichen Änderungen in der Zusammensetzung der öffentlichen Gesamteinnahmen ergeben haben. Steuern und Sozialabgaben sind in allen Ländern die mit Abstand bedeutendsten öffentlichen Einnahmearten (siehe Abbildung 2 im Anhang).

Jede staatliche Ebene verfügt über ihre eigenen Einnahmen. In den meisten Staaten steht den regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften ein bestimmter Anteil der Steuereinnahmen zu. Nachfolgende Abbildung klammert diese Finanzströme aus.

Die Abbildung stellt die Verteilung der Gesamteinnahmen auf die drei staatlichen Ebenen dar.

Abb. 3



Aus der Abbildung wird deutlich, dass etwa 85 % der öffentlichen Gesamteinnahmen auf die zentralstaatliche Ebene entfallen (siehe Abbildung 3 im Anhang).

2.2 Steuereinnahmen

2.2.1 Einleitung

Der US-Bundesrichter Justice Holmes definierte Steuern als Preis für die zivilisierte Gesellschaft. Die Steuereinnahmen bilden den überwiegenden Teil der Einnahmen vieler Gebietskörperschaften. Steuern sind von der öffentlichen Hand erhobene Zwangsabgaben.

Jedes Land hat seine eigene Finanzverwaltung. Für die Prüfung der Einnahmen sind Kenntnisse zur Aufbau- und Ablauforganisation der Finanzverwaltung sowie deren Verhältnis zum Parlament und zum Steuerzahler ausschlaggebend. Es müssen außerdem Informationen zu folgenden Bereichen der Finanzverwaltung vorliegen:

- Organisation
- erbrachte Dienstleistung
- Steuerprüfungspolitik
- Sanktionspolitik
- sonstige politische Vorgaben

Trotz der z.T. anders lautenden Auffassungen können Sozialabgaben aufgrund ihres Pflichtcharakters als eine Form der Besteuerung betrachtet werden. Im vorliegenden Papier werden sie als besondere Einnahmeart behandelt, weshalb sie hier also nicht unter den Begriff *Steuern* fallen.

In fast allen Ländern steigt der Anteil der Sozialabgaben an den öffentlichen Gesamteinnahmen. Ihr durchschnittlicher Anteil hat sich im Vergleichszeitraum von 26 auf 30 % erhöht. Anteile über 40 % oder unter 20 % sind relativ selten (siehe Abbildung 4 im Anhang).

2.2.2 Aufbau der Finanzverwaltung und des Steuersystems

FRAGEN	
1	Welcher Prozentsatz der gesamten öffentlichen Einnahmen ⁴ in Ihrem Land entfällt auf die vier aufkommensstärksten Steuern? Bitte nennen Sie diese Steuerarten.
2	Wie viele andere Steuerarten gibt es in Ihrem Land auf der zentralstaatlichen bzw. Bundesebene?
3	Bilden in Ihrem Land Finanz- und Zollverwaltung eine Einheit?

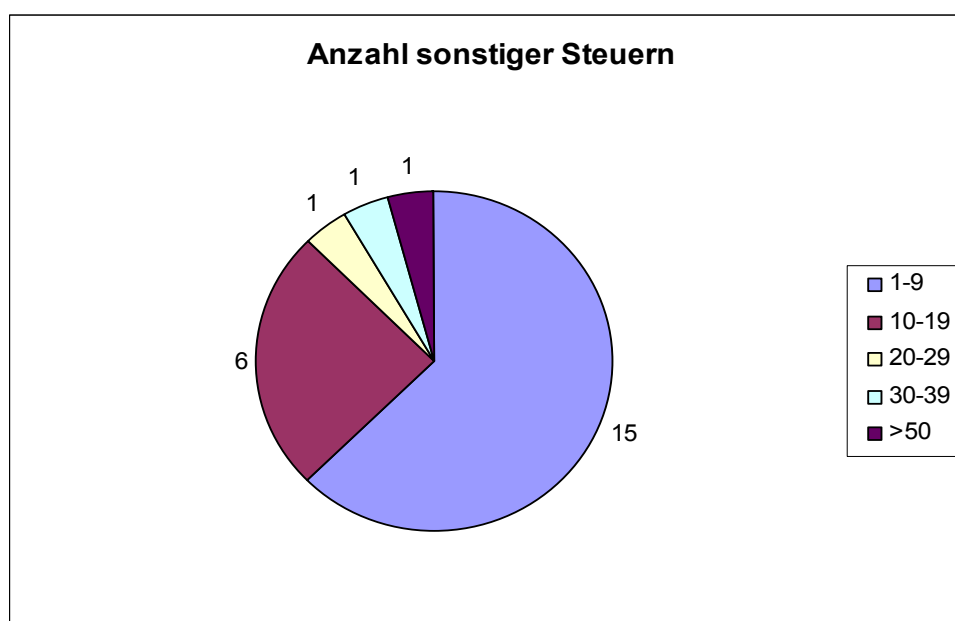
⁴ einschließlich Sozialabgaben

4	Wie viele Mitarbeiter hat die Finanzverwaltung in Ihrem Land (ohne Zoll)?
5	Wie viele Mitarbeiter hat die Zollverwaltung Ihres Landes?
6	Wie viele Mitarbeiter der Finanz- und Zollverwaltung sind im Prüfungsdienst eingesetzt?
7	Hat es bei der Finanzverwaltung Ihres Landes in letzter Zeit bedeutende Änderungen gegeben? Wenn ja, welche Folgen hat dies für die Aufgabenerfüllung der Finanzverwaltung bzw. die Steuerprüfung?
8	Hat die Finanzverwaltung einen internen Prüfungsdienst?
9	Ist der interne Prüfungsdienst zuständig für die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Einnahmen und Ausgaben der Finanzverwaltung?
10	Werden wesentliche Aufgaben der Finanzverwaltung in Ihrem Land zum Teil durch Vergabe an Dritte wahrgenommen?
11	Welche Rolle spielt das Parlament bei der Erhebung öffentlicher Einnahmen: Wirkt es bei der Steuereinführung und -änderung mit? Wirkt es bei der Festsetzung der Steuersätze mit? Welchen Einfluss hat es auf die Prüfungspolitik der Finanzverwaltung?

1-2

Die am häufigsten genannten Steuern sind Einkommensteuer, Körperschaftssteuer, Mehrwertsteuer sowie Verbrauchsteuern. Auf diese vier Steuerarten entfallen zwischen 34 und 95 % der Gesamteinnahmen des Zentralstaates. Die Mehrheit der Länder (18) gibt an, dass diese 4 Steuerarten 60 bis 90 % der Gesamteinnahmen ausmachen. Aus der nachstehenden Abbildung wird ersichtlich, dass die Anzahl der sonstigen Steuerarten zwischen 1 und 50 schwankt.

Abb. 4



Obwohl der Beitrag der vier aufkommensstärksten Steuern zu den Gesamteinnahmen stark variiert (34 – 95 %), sind aus den beantworteten Fragebogen keine Auffälligkeiten ersichtlich. Die Werte verteilen sich gleichmäßig über die Bandbreite. Dort wo das Aufkommen der vier bedeutendsten Steuern relativ gering ist, kann mit einer hohen Zahl sonstiger Steuern gerechnet werden. Ist das Aufkommen hoch, könnte dies folglich ein Indiz für den umgekehrten Fall sein. Ein solcher Zusammenhang lässt sich jedoch nicht durch die angegebenen Zahlen belegen.

In der untersuchten Zeitspanne ist ein leichter Rückgang des Anteils der Steuern an den Gesamteinnahmen erkennbar: von 62 % (1992) auf 57 % (2002). Weitere Einzelheiten dazu finden sich in Abbildung 5 des Anhangs.

3

Aus 15 der 28 vorliegenden Antworten geht hervor, dass im jeweiligen Land ein Zusammenschluss von Finanz- und Zollverwaltung erfolgt ist. In einem Land wurde dieser Vorgang in Angriff genommen, aber noch nicht abgeschlossen. Aus keinem der Länder wird mitgeteilt, man plane diesen Zusammenschluss wieder aufzuheben. Damit hat etwa die Hälfte der Länder, die den Fragebogen beantwortet haben, eine einheitliche Finanz- und Zollverwaltung, es ist also weder ein Trend zum Zusammenschluss noch zur Trennung beider Verwaltungen erkennbar.

4-5

Unsere Bemühungen, vergleichbare Daten zur Zahl der Mitarbeiter der Finanzverwaltung pro Land zu sammeln, erbrachten leider nicht den gewünschten Erfolg. Aufgrund der unterschiedlichen Währungen sahen wir uns außer Stande, eine Berechnung des Steueraufkommens pro Steuerbeamten vorzunehmen. Zudem ergab sich keine eindeutige Korrelation aus der Gegenüberstellung der Anzahl der Mitarbeiter der Finanz- und Zollverwaltung und der Bevölkerungszahl der betreffenden Länder. Wir gewannen den Eindruck, dass die Zahl der benötigten Mitarbeiter von verschiedenen Faktoren (kulturellen Aspekten, Arbeitsbedingungen und rechtlichen Rahmenbedingungen) abhängt.

6

Angesichts der Fragebogenantworten sind wir zu dem Schluss gekommen, dass die Fragestellung möglicherweise anders als beabsichtigt verstanden wurde. Eine Auswertung fand deshalb nicht statt.

7

Die meisten Länder berichten von tiefgehenden Umstrukturierungen der Aufbau- und Ablauforganisation der Finanzverwaltung. In den Antworten wurden dafür folgende

Gründe bzw. Ergebnisse aufgeführt:

- A Verbesserung der Aufgabenerfüllung
- B Automatisierung
- C Einsparungen
- D EU-Einflüsse
- E Verbesserung der Wirtschaftlichkeit (ohne Auswirkungen auf die Art der Aufgabenerfüllung)
- G Änderung der Rechtsstellung
- H Zusammenschluss der Finanz- und Zollverwaltung.

Bei einigen Ländern treffen mehrere der genannten Gründe zu.

8-9

Das Vorhandensein einer finanzverwaltungsinternen Innenrevision wird von fast allen Ländern bestätigt. Etwa 75 % dieser internen Prüfungsdienste sind mit der Durchführung von Ordnungsmäßigkeitsprüfungen betraut.

In einem Land sind die Ziele der internen Prüfung durch Leitlinien und Empfehlungen geregelt. Dem entsprechenden Länderpapier zufolge soll die Innenrevision eine unabhängige Prüfung der Aufgabenerfüllung und internen Kontrolle der Finanzverwaltung sowie der Erfüllung der Rechnungslegungspflichten beinhalten. Und: "Die Leitlinien und Empfehlungen der ORKB zu den Verwaltungsvorschriften für die Innenrevisionsbehörde besagen, dass die Prüfung sich auch auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung und die Einhaltung der politischen Vorgaben der Regierung und des Parlaments zu erstrecken hat."

10

Die Vergabe wesentlicher Aufgaben der Finanzverwaltung an Dritte ist eher selten. Von einer teilweisen Wahrnehmung bestimmter Aufgaben durch nichtstaatliche Stellen berichten nur drei Länder. Im Zusammenhang mit dieser Frage wurden Regelungen zur Selbstveranlagung der Steuerpflichtigen nicht als Vergabe an Dritte aufgefasst. Eine solche Möglichkeit könnte sich allerdings als interessante Alternative im Steuererhebungsverfahren erweisen.

11

Mit einer Ausnahme berichten alle Länder von einer Mitwirkung des Parlaments bei der Einführung neuer Steuern, Änderung steuerrechtlicher Bestimmungen und Festsetzung der Steuersätze. Ob sich die Mitwirkung des Parlaments auf die Beratung und Genehmigung vorgeschlagener Steuersätze beschränkt oder ob das Parlament selbst Steuersätze bestimmt, lässt sich aus den Angaben nicht

entnehmen. Meistens jedoch hat das Parlament keinen Einfluss auf die Steuerprüfungspolitik der Finanzverwaltung.

In manchen Ländern verfügt das Parlament über die Möglichkeit, den zuständigen Minister im Falle des Bekanntwerdens von Mängeln (z. B. über die Medien) zur Rechenschaft zu ziehen. In solchen Fällen sind Auswirkungen auf die Steuerprüfungspolitik möglich.

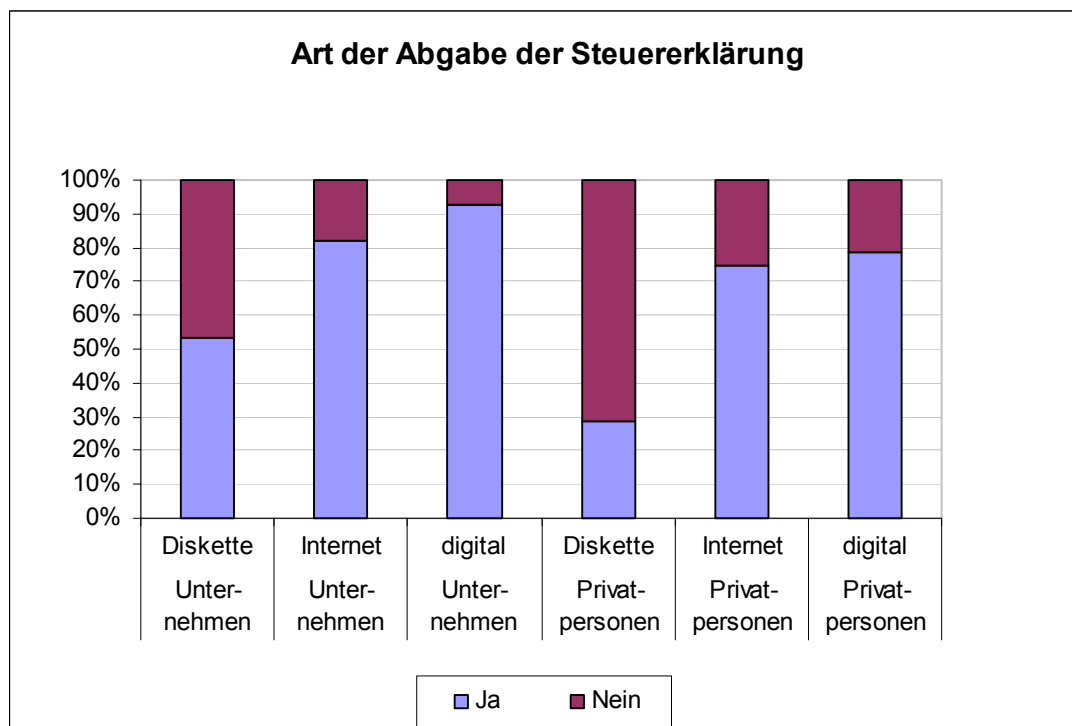
2.2.3 Dienstleistung

FRAGEN			
Ist die elektronische Einreichung von Steuererklärungen in Ihrem Land möglich?		Unternehmen	Privat
12	Auf Diskette	Ja/nein	Ja/nein
13	Per Internet	Ja/nein	Ja/nein
14	Welcher Prozentsatz der Steuerpflichtigen nutzt diese Möglichkeiten (Internet und Diskette)?	%	%

12

Nachstehende Abbildung zeigt, wie die Abgabe der Steuererklärung erfolgt.

Abb. 5



Die Bezeichnung "digital" bezieht sich sowohl auf die Abgabe der Steuererklärung per Internet als auch per Diskette.

Für die Unternehmen besteht in fast der Hälfte der Länder (insgesamt 15) die Möglichkeit der Einreichung der Steuererklärungen auf Diskette (in 13 Ländern ist dies nicht möglich). Steuerpflichtige Privatpersonen hingegen können dies nur in acht Ländern (während es in 20 Ländern nicht möglich ist).

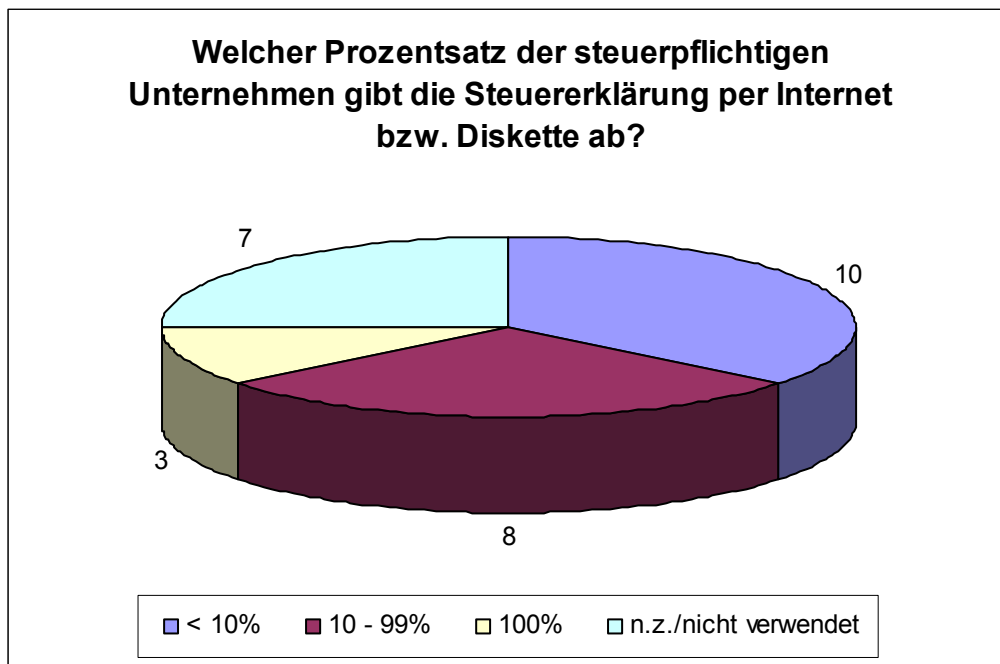
Für steuerpflichtige Privatpersonen scheint das Internet das meistgenutzte Medium für die Abgabe der Steuererklärung zu sein. In 21 der beantworteten Fragebögen wird auf diese Möglichkeit hingewiesen, während diese Form der elektronischen Steuererklärung in sieben Ländern nicht vorgesehen ist. In insgesamt 23 Ländern können Unternehmen ihre Steuererklärungen per Internet abgeben, nur in fünf ist diese Möglichkeit nicht gegeben.

Die Abgabe der Steuererklärung per Diskette oder Internet ist für Unternehmen in 26 Ländern möglich (28 ausgewertete Fragebögen), für steuerpflichtige Privatpersonen in 20 Ländern (26 ausgewertete Fragebögen).

14

Die Anzahl der steuerpflichtigen Unternehmen, die die Steuererklärung per Internet bzw. Diskette abgeben, geht aus folgender Abbildung hervor.

Abb. 6



Der Anteil der Unternehmen, die eine digitale Steuererklärung abgeben, reicht von 0% über 15% bis 100%.

In relativ vielen Ländern (10) liegt dieser Anteil unter 10 %. 8 Länder weisen hier Anteile von 10 % bis 100 % aus. In 3 Ländern beläuft er sich auf 100 %.

Bei steuerpflichtigen Privatpersonen sind die Anteile geringfügig höher. So weisen 9 Länder einen Anteil von unter 10% aus. 11 Länder beziffern ihn auf 10-100%, 2 Länder auf 100 %.

15

Wenn die Finanzverwaltung in Ihrem Land die Steuererklärungen elektronisch bearbeitet, welche Datenbelege stehen ihr dafür zur Verfügung?	Ja	Nein
Höhe von Lohn bzw. Gehalt	22	2
Zinseinnahmen	17	8
Bankguthaben	12	12
Hypotheken und Darlehen	11	12
Grundstückseigentum	19	6
Grundstückswert	16	5
Wertpapierbesitz (Aktien, Anleihen, Optionen usw.)	13	12
Eigentum an Wasserfahrzeugen	10	14
Eigentum an Fahrzeugen	17	8
Unterlagen aus früheren Jahren	20	5

Als weitere verfügbare Informationsquellen werden Daten über landwirtschaftliche Geräte, Flugzeuge, sonstige Transportmittel, Pensionen und Renten, Einkommen aus freiberuflicher und gewerblicher Tätigkeit, land-, vieh- und forstwirtschaftlichen Betrieben, Erträge aus Vermögensgegenständen und Wertsteigerung von Vermögen sowie Sterberegister genannt.

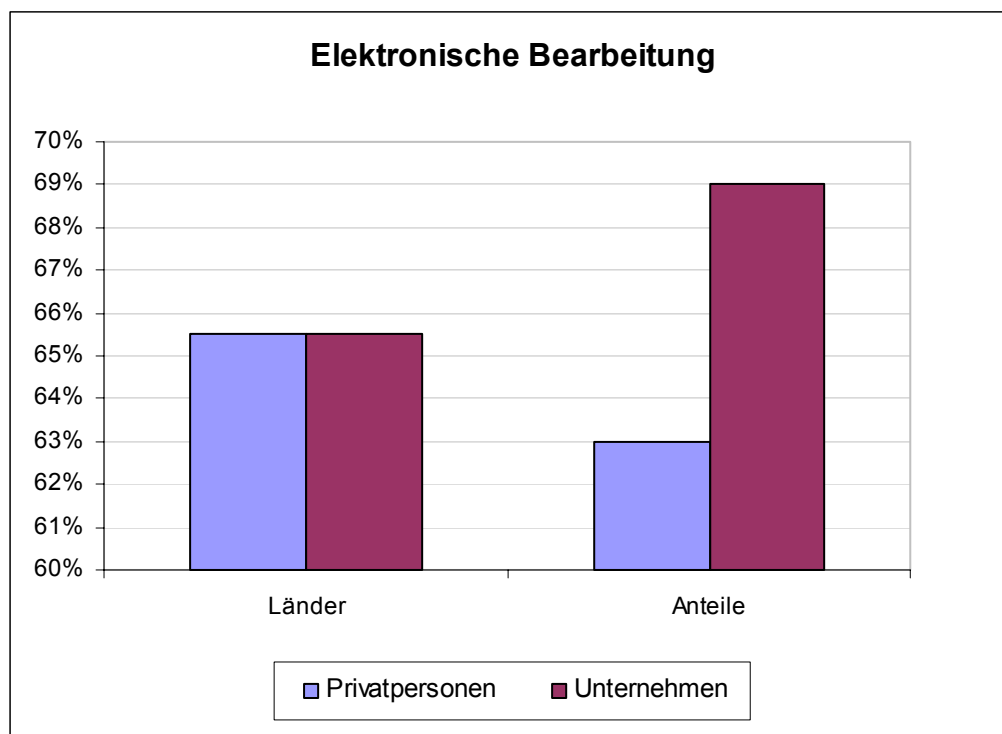
Der Zugang zu diesen Informationsquellen kann folgendermaßen zusammengefasst werden: Zugang zu allen Informationen: fünf Länder. Zugang zu keiner dieser Informationen: ein Land. Zugang zu allen Informationen mit ein oder zwei Ausnahmen: fünf Länder. Zugang zu keiner der genannten Informationen mit ein oder zwei Ausnahmen: vier Länder. Zugang zu allen genannten Informationen mit drei bis vier Ausnahmen: ein Land. Zugang zu keiner der genannten Informationsquellen mit drei bis vier Ausnahmen: vier Länder.

2.2.4 Steuerprüfungsstrategie

FRAGEN	
16	Bei welchem Prozentsatz der privaten Steuerzahler erfolgt in Ihrem Land die Prüfung per EDV (völlig automatisiert)?
17	Bei welchem Prozentsatz der steuerpflichtigen Unternehmen erfolgt in Ihrem Land die Prüfung per EDV (völlig automatisiert)?
18	Hält sich die Finanzverwaltung in Ihrem Land an den Grundsatz, dass alle steuerpflichtigen Unternehmen jährlich oder regelmäßig, z.B. mindestens alle fünf Jahre geprüft werden sollten?

Die nachstehende Abbildung stellt den Grad der Automatisierung der Steuerprüfung dar.

Abb. 7



16-17

19 Länder haben die Steuerprüfung von steuerpflichtigen Privatpersonen voll automatisiert. Die Auswertung der vorliegenden Daten (16 Länder) zeigt, dass bei etwa 63 % der Steuerpflichtigen die Steuerprüfung elektronisch abgewickelt wird. Einige Länder weisen darauf hin, dass nur Plausibilitätskontrollen auf elektronischem

Wege erfolgen oder dass die daraus hervorgegangenen Berechnungen von Finanzbeamten überprüft werden.

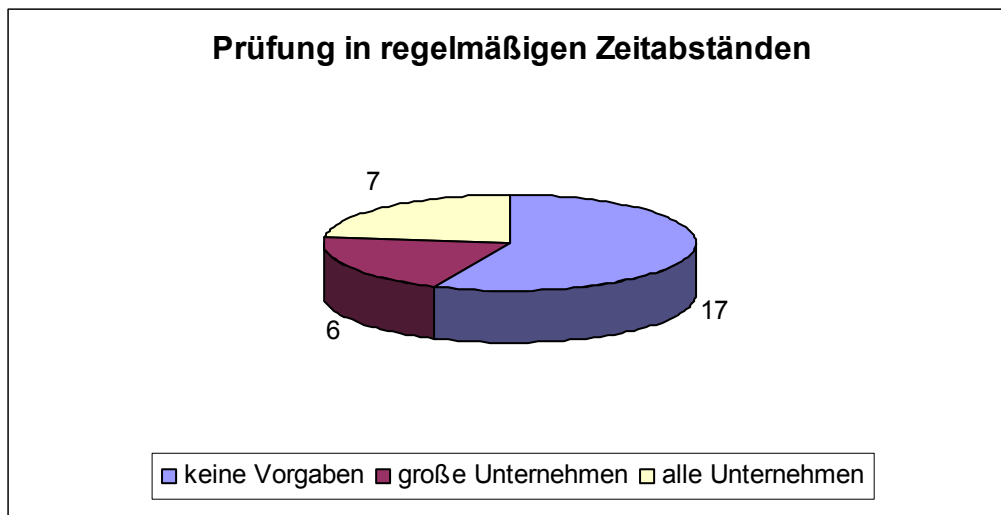
Auch im Falle der Unternehmen haben 19 Länder die Steuerprüfung voll automatisiert. Die Auswertung der vorliegenden Daten (16 Länder) zeigt, dass bei etwa 69 % der Unternehmen die Steuerprüfung elektronisch abgewickelt wird.

Die obigen Antworten können nicht auf die Gesamtheit der Steuerpflichtigen und Steuerarten übertragen werden.

18

Die nächste Abbildung zeigt, in welchen Ländern standardisierte Steuerprüfungsverfahren angewandt werden.

Abb. 8



17 Länder wenden bei der Bestimmung der Häufigkeit von Steuerprüfungen keine genormten Verfahren an. In sechs Ländern ist die Prüfung in regelmäßigen Abständen nur für Großunternehmen vorgesehen, in sieben Ländern für alle Steuerpflichtigen.

Die meisten der Länder, die über keine genormten Verfahrensrichtlinien zur Regelmäßigkeit von Steuerprüfungen verfügen, aber auch ein Teil der Länder, die solche Vorgaben besitzen, haben Systeme zur Erstellung von Risikoprofilen oder zur Risikobewertung eingeführt, oder sind im Begriff, sie einzuführen. Mit Hilfe solcher Systeme können die Prüfungsintervalle für einzelne Unternehmen bestimmt werden.

2.2.5 Sanktionen

FRAGEN	
19	Kann die Finanzverwaltung in Ihrem Land Geldbußen verhängen? Wenn ja, aus welchen Gründen?
20	Bis zu welchem Höchstbetrag?
21	Welche anderen Sanktionen kann die Finanzverwaltung verhängen?

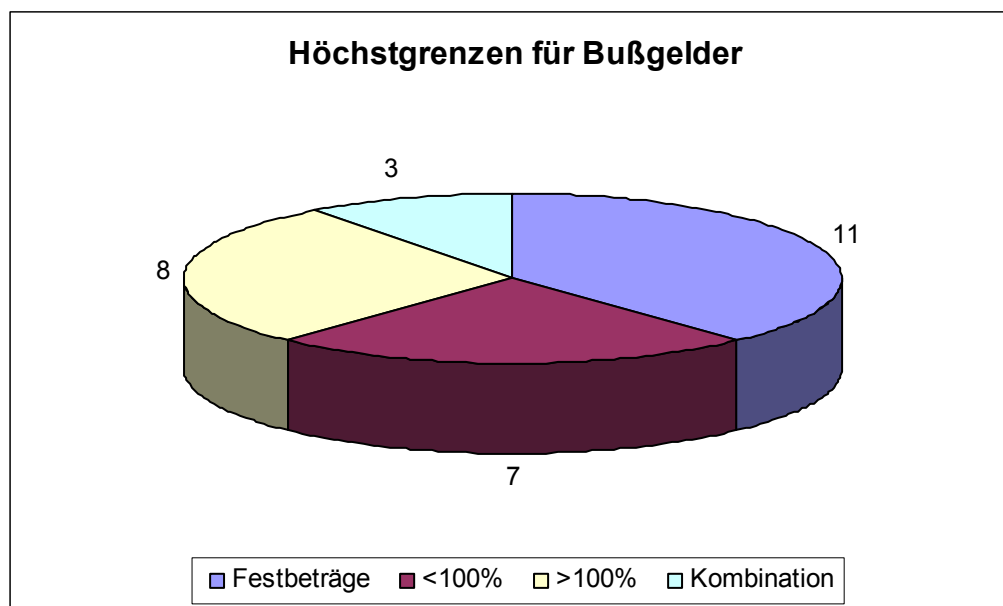
19

In fast allen Ländern kann die Finanzverwaltung Bußgelder erheben.

20

Abbildung 9 gibt einen Überblick über die Struktur der Bußgelder.

Abb. 9



In den 11 Ländern mit Festbeträgen reichen die Höchstgrenzen für Bußgelder von € 350 bis € 110 000. In acht Ländern sind Bußgelder von 100 % oder mehr (bis zu 400 %) möglich, in sieben Ländern liegen die Obergrenzen bei unter 100 %. Nur in drei Ländern setzen sich die Höchstbeträge aus absoluten Beträgen und Prozentsätzen zusammen.

21

Als weitere Sanktionen der Finanzverwaltung wurden aufgeführt: persönlicher Arrest, Verbot des Transfers von Gütern, Beschlagnahme von Gütern und namentliche Bekanntgabe der Personen, die ihrer Steuerpflicht nicht nachkommen.

2.2.6 Rechenschaftspflicht

FRAGEN	
22	Berichtet die Finanzverwaltung gesondert an das Parlament, oder erfolgt ihre Rechenschaftslegung in einem größeren Rahmen (z.B. durch den Finanzminister)?
23	Berichtet die Finanzverwaltung dem Parlament über nichtfinanzielle Aspekte? Wenn ja, bitte geben Sie Beispiele.
24	Muss die Finanzverwaltung in Ihrem Land formal über die zur Optimierung der Steuereinnahmen festgelegte Politik berichten?
25	Wie erstattet die Finanzverwaltung darüber Bericht?
26	Muss der in Ihrem Land für die Finanzverwaltung zuständige Minister eine Zuverlässigkeitserklärung hinsichtlich der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Finanzverwaltung abgeben? Wenn ja, wie ist das Verfahren gestaltet?

22

Die jährliche Berichterstattung der Finanzverwaltung ist in 22 der 30 Länder Teil eines Gesamtberichts, der in der Regel als Jahresbericht des Finanzministeriums erscheint. In den restlichen acht Ländern erstellt die Finanzverwaltung (auch) gesonderte Berichte.

23

Elf Länder nehmen regelmäßig auch nichtfinanzielle Aspekte in ihren Jahresbericht auf. Fünf Berichte behandeln auch nichtfinanzielle Aspekte aufgrund parlamentarischer Anfragen. In drei Fällen werden jährlich Indikatoren der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit angegeben.

24-25

In zehn Ländern ist die Finanzverwaltung zur Berichterstattung über die von ihr ergriffenen Maßnahmen zur Optimierung der Steuereinnahmen verpflichtet. Schwerpunktmäßig erfolgt diese Berichterstattung allerdings nur in einem Land, während sie in den übrigen Finanzverwaltungen die Ordnungsmäßigkeit des Haushaltsvollzugs zum Gegenstand hat.

26

Eine Erklärung zur Ordnungsmäßigkeit der Tätigkeit der Finanzverwaltung (eine Art Zuverlässigkeitserklärung) durch den verantwortlichen Minister erfolgt nur in zwei Ländern.

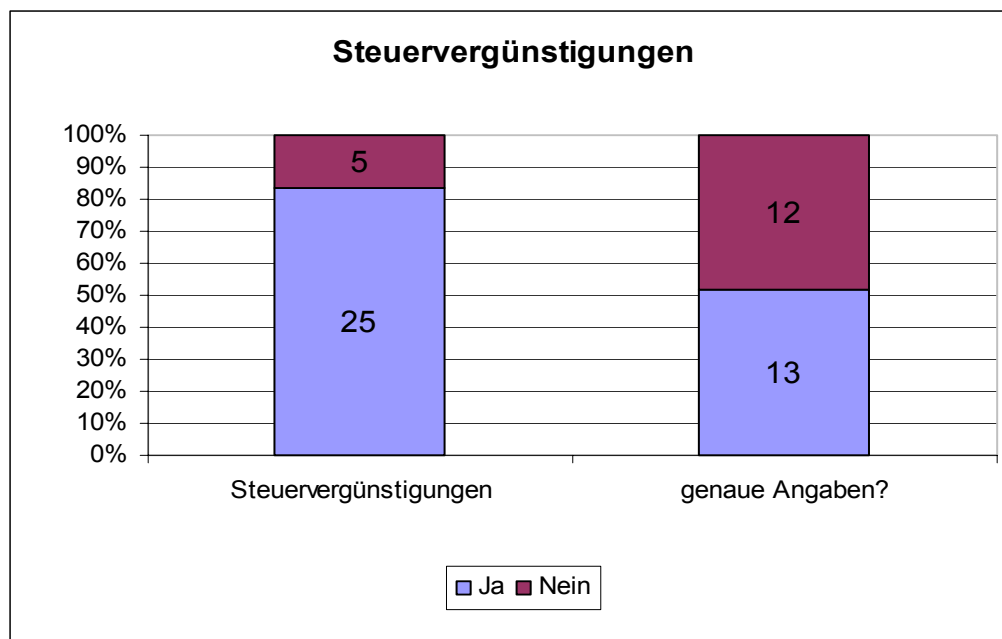
2.2.7 Sonstiges

FRAGEN	
27	Ist in Ihrem Land die steuerliche Absetzung gewisser Ausgaben zulässig, z.B. in Investitionen in energiesparende Geräte? Bitte nennen Sie Beispiele. Wie hoch ist der jährliche Ausfall an Steuereinnahmen für solche steuerliche Fördermaßnahmen zu beziffern? Werden diese Maßnahmen geprüft? Unterrichtet der zuständige Ressortminister das Parlament über die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit von Einnahme mindernden Steuervergünstigungen?
28	Welcher Prozentsatz des Gesamtsteueraufkommens Ihres Landes ist durch solche steuerlichen Fördermaßnahmen freigestellt?
29	Über welche Befugnisse zu Steuerbefreiungen, -vergünstigungen und -entlastungen verfügt die Finanzverwaltung in Ihrem Land?

27

Die nachstehende Abbildung nimmt Bezug auf die Möglichkeit steuerlicher Absetzungen und deren finanzielle Auswirkungen.

Abb. 10



Die steuerliche Absetzung bestimmter Ausgaben ist in 25 von 30 Ländern zulässig. Diese Möglichkeit besteht vor allem in Verbindung mit Umweltschutzmaßnahmen oder zur Förderung der Investitionstätigkeit von Unternehmen. In der Hälfte der Fälle sehen sich die ORKB nicht in der Lage, die sich aus den Steuervergünstigungen ergebenden Mindereinnahmen zu beziffern. Wurden Beträge angegeben, sind diese jedoch höchst unterschiedlich. Nur in drei Ländern erfolgt keine Prüfung der Steuervergünstigungen. In 12 Fällen wurde mitgeteilt, der zuständige Minister berichte nicht über die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit von Steuervergünstigungen.

28

Aufgrund der unklaren Formulierung dieser Frage gingen zu wenig auswertbare Antworten ein.

29

Ungefähr 50% der ORKB bejahen die Frage nach der Befugnis der Finanzverwaltung zur Gewährung von Steuerbefreiungen, Freibeträgen und Steuerermäßigungen. Dies geschehe „im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen“.

2.3 Sonstige öffentliche Einnahmen und Zuwendungen

2.3.1 Einleitung

Dieses Kapitel behandelt verschiedenste Einnahmearten, zum Beispiel Verwaltungsgebühren, Erträge aus Vermögen, Zinseinkünfte, Einkünfte aus dem Verkauf von Waren und der Erbringung von Dienstleistungen, Geldstrafen bzw. -bußen etc. Im Gegensatz zu früheren Jahren unterscheidet der IWF in seinen neuesten Statistiken nicht mehr zwischen nichtsteuerlichen Einnahmen und Kapitalerträgen, sondern verwendet für alle oben genannten Einnahmearten die Bezeichnung *sonstige Einnahmen*. In den nachstehenden Abbildungen und Textpassagen wurde diese Terminologie übernommen.

Auf zentralstaatlicher Ebene bestehen zwischen den Ländern erhebliche Unterschiede was den Anteil dieser Einnahmen an den Gesamteinnahmen anbelangt. Für die Jahre 1992, 1997 und 2002 beläuft er sich auf durchschnittlich 12 %. In 58 % der Länder liegt er darunter.

Angesichts der Tatsache, dass der föderale Staatsaufbau relativ selten ist (4 Länder), wurde die regionale bzw. Länderebene nicht berücksichtigt.

Im Vergleich zur zentralstaatlichen Ebene liegt der Anteil der sonstigen Einnahmen und empfangenen Zuwendungen bzw. Zuweisungen an den Gesamteinnahmen mit durchschnittlich 43 % auf kommunaler Ebene erheblich höher. Unterschritten wird dieser Wert von 43 % der Länder (siehe Abbildungen 6-7 im Anhang).

2.3.2 Sonstige Einnahmen

Dieser Abschnitt befasst sich zum einen mit Zwangsgebühren und für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen zu entrichtende Verwaltungsgebühren, und zum anderen mit Einnahmearten unterschiedlicher Größenordnung, wie z. B. Erlöse aus dem Verkauf von im öffentlichen Eigentum stehenden Grundstücken oder Rohstoffvorkommen sowie Erträge aus staatseigenen Vermögensgegenständen.

Auf zentralstaatlicher Ebene machen diese sonstigen Einnahmen durchschnittlich zusammen etwa 10 % der Gesamteinnahmen aus. In 60 % der Länder liegt der Durchschnittsanteil unter dem genannten Wert.

Auf kommunaler Ebene beträgt der erwähnte Anteil ungefähr 15 %, 47 % der Länder unterschreiten ihn.

Gebühren

Hinsichtlich öffentlicher Einnahmen aus Gebühren bestehen zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen innerhalb der einzelnen Länder bedeutende Unterschiede, und zwar erstens in Bezug auf die Höhe und zweitens, aufgrund ihrer Anknüpfung an die verschiedensten öffentlichen Dienstleistungen, was ihre Merkmale anbelangt. Die Abgrenzung zwischen Zwangsgebühren und freiwilligen Gebühren wurde von einer ORKB wie folgt vorgenommen: Während die Erhebung bei ersteren auf die Erbringung von staatlich monopolisierten Dienstleistungen zurückgeht (z. B. bei der Ausstellung von Reisepässen), fallen letztere bei Dienstleistungen an, für die kein staatliches Monopol existiert. Haben die Gebühren keinen Zwangscharakter, ist dies darauf zurückzuführen, dass es neben dem Staat andere Leistungserbringer gibt. Die Gebühr ist demzufolge als Preis anzusehen, den der Verbraucher an einen Leistungserbringer, in diesem Falle an den Staat, zu entrichten hat. Hier sei auf eventuell auftretende wettbewerbspolitische Fragestellungen hingewiesen, die bei den Zwangsgebühren ausgeschlossen werden können: Benötigt er die entsprechenden öffentlichen Güter, besteht für den Endverbraucher keine Alternative zu ihrer Entrichtung. Eine andere ORKB weist auf den seit 1995 bestehenden Trend rückläufiger Gebühreneinnahmen hin. Grund dafür sei die Übertragung vieler zu erbringender Leistungen an wirtschaftlich tätige Sondervermögen oder an voll privatisierte Unternehmen.

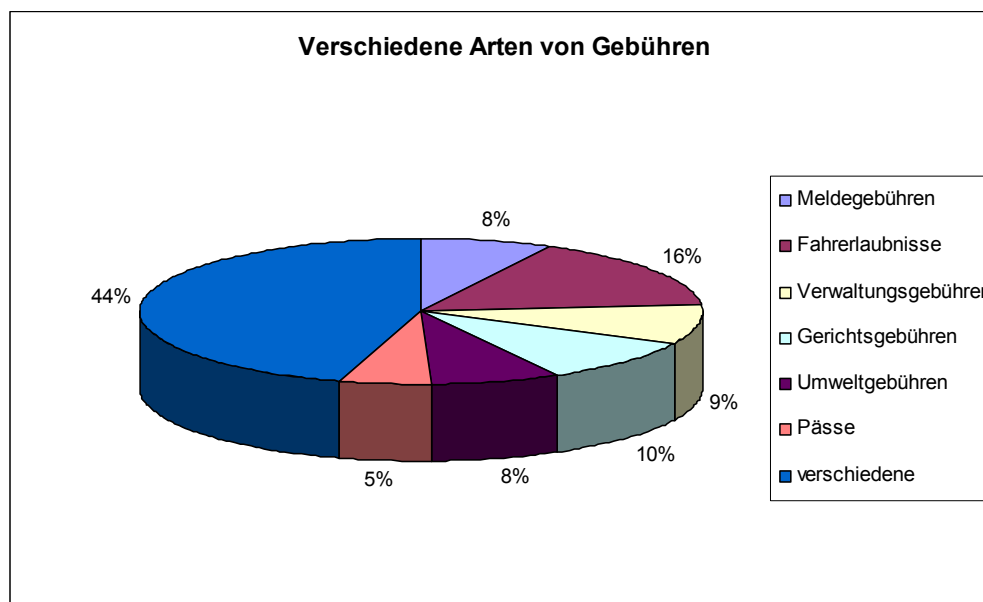
FRAGEN	
30	Nennen Sie drei bedeutende Gebühren, die in Ihrem Land erhoben werden.
31	Wer legt die Gebührensätze fest?
32	Sind die Gebühren im ganzen Staatsgebiet einheitlich?
33	Wer erhebt die Gebühren?
34	Unterliegt die Gebührenerhebung einer internen oder externen Prüfung?
35	Prüft Ihre ORKB die Gebühren?

30

Die am häufigsten genannten Gebühren sind solche für Kfz-Zulassungen, Gerichts- und Grundbuchgebühren, Gebühren für die Ausstellung von Personalpapieren sowie Rundfunkgebühren. Die Mehrzahl der Gebühren wird im Bereich der traditionellen Staatsverwaltung erhoben (Verwaltungs- und Gerichtsgebühren, Konzessionen, Gebühren für den Abbau von Rohstoffvorkommen). Eine größere Zahl von Gebührenarten entfällt auf die Nutzung von Infrastruktureinrichtungen (Straßen, Autobahnen, Energieversorgung, Rundfunk), andere wiederum werden zur Erreichung bestimmter Ziele eingesetzt (Gebühren auf Schadstoffemissionen, Luftsicherheitsgebühren, Gebühren für Gewerbezulassungen und ähnliches).

Bei der folgenden Abbildung handelt es sich um eine schematische Darstellung der Gebührenarten.

Abb. 11



31

Die Feststellung der Gebührenhöhe erfolgt meistens per Gesetz oder Verwaltungsvorschrift, wobei den Ministerien und dem Parlament eine bedeutende Rolle zukommt. Auf lokaler Ebene wird diese Rolle von den Kommunalbehörden wahrgenommen. Für die Festsetzung freiwilliger Gebühren (vgl. Ziffer 3.2.2) sind überwiegend die betreffenden Dienststellen oder Betriebe selbst zuständig.

32

In fast allen Ländern gelten für das gesamte Staatsgebiet einheitliche Gebührensätze. In einigen Ländern beschränkt sich die Gültigkeit der Gebührenordnungen auf die zentralstaatliche Ebene. Fünf ORKB verweisen auf unterschiedliche Gebührensätze auf der regionalen bzw. kommunalen Ebene.

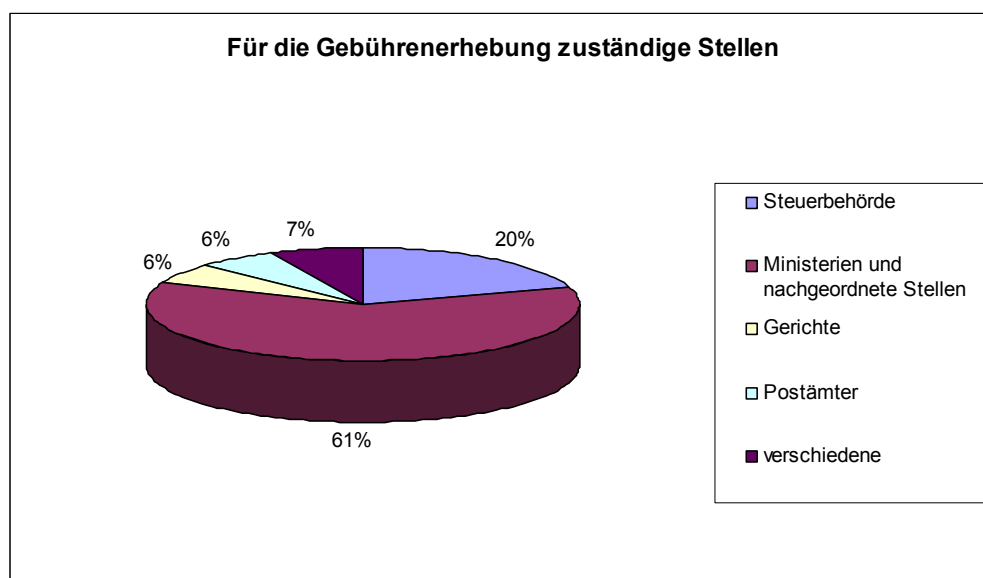
33

Der größte Teil der Gebührenerhebung erfolgt durch Ministerien bzw. deren nachgeordnete Stellen. Rund ein Viertel wird durch die Finanzverwaltung, Gerichte und Postämter erhoben. In einigen Ländern entfällt die Zuständigkeit auch auf Kommunalverwaltungen und auf die für die Erbringung der entsprechenden Leistung zuständigen öffentlichen Einrichtungen (z. B. Schulen und Hochschulen).

Voraussetzung für die Gebührenerhebungen durch Behörden ist die Erteilung einer entsprechenden gesetzlichen Befugnis.

Die folgende Abbildung veranschaulicht die für die Gebührenerhebung zuständigen Stellen.

Abb. 12



34

In fast allen Ländern erfolgt die Prüfung der Gebühren entweder intern oder extern. Nationale und regionale Rechnungshöfe sowie kommunale Prüfungsämter, aber auch die Verwaltungsgerichte werden als externe Prüfer genannt.

35

Die Prüfung der Gebühren wird in vielen Ländern als regulärer Bestandteil der Tätigkeit der ORKB angesehen. In einigen Fällen wird auf Unterschiede zwischen den staatlichen Ebenen verwiesen: auf örtlicher Ebene erhobene Gebühren werden von den regionalen/kommunalen Rechnungsbehörden geprüft, auf der zentralstaatlichen Ebene erfolgt dies durch die ORKB. In 17 % der Länder sind die Gebühren nicht Gegenstand einer entsprechenden Prüfung.

Weitere Einnahmearten

Unter dieser Kategorie werden u.a. Erlöse aus dem Verkauf öffentlicher Grundstücke und Rohstoffvorkommen zusammengefasst.

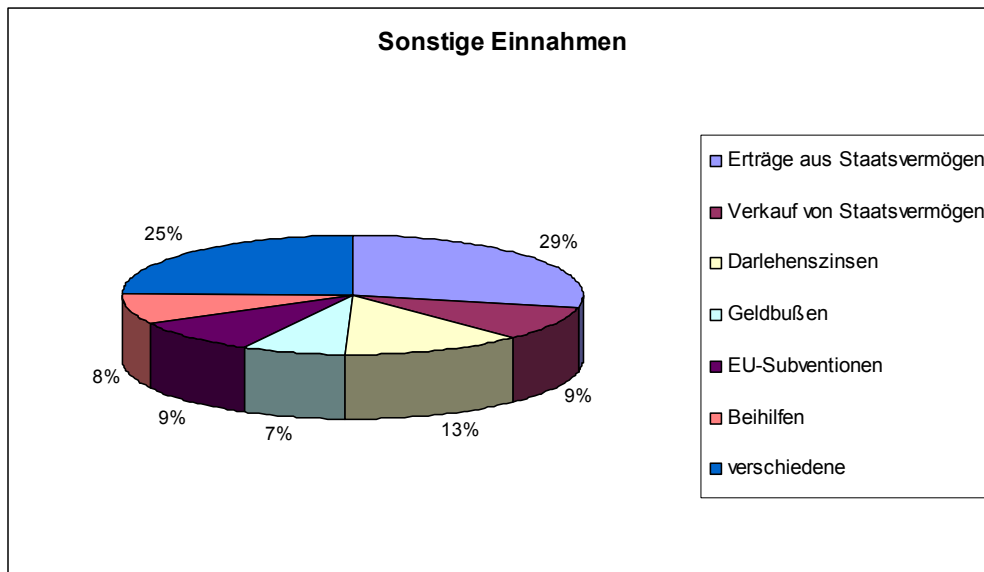
FRAGEN	
36	Nennen Sie die drei Einnahmearten mit dem höchsten Aufkommen (ohne Steuern und Gebühren) in Ihrem Land.
37	Geben Sie an, wer bzw. welche Institution jeweils für die Einnahmenerhebung zuständig ist.
38	Wie wird die Höhe der Zahlung bzw. Einnahmen bestimmt?
39	Für wen sind die Einnahmen bestimmt und steht im Vorhinein eindeutig fest, für welche Zwecke die Einnahmen verwendet werden sollen?
40	Wer ist für die Prüfung zuständig, und gibt es Angaben zur Ordnungsmäßigkeit dieser Einnahmen?
41	Falls Ihre ORKB über entsprechende Prüfungsbefugnisse verfügt, wie nutzt sie diese?

36

Folgende Einnahmearten wurden hier am häufigsten genannt: Erlöse aus dem Verkauf staatlicher Vermögenswerte, Erträge aus Staatsvermögen, Privatisierungserlöse und diverse Erträge aus wirtschaftlicher Tätigkeit. Einige Länder zählen ferner Zinseinnahmen und Dividenden (aus staatlichen Beteiligungen) sowie Mieten, Pachten und ähnliche Erträge auf.

Die nachstehende Abbildung gliedert die sonstigen Einnahmen nach Einnahmearten.

Abb. 13



37

Die Verwaltung der sonstigen Einnahmen obliegt in den meisten Ländern dem Wirtschafts- und/oder Finanzministerium (bzw. Finanzverwaltung) oder deren nachgeordnete Stellen.

Das Finanzministerium stellt im Allgemeinen die Spitze der Finanzverwaltung dar. Dies gilt auch für den föderalen Staatsaufbau. Einige Länder erwähnen insbesondere die koordinierende Tätigkeit des "nationalen Schatzamts" bei der Verwaltung und Kontrolle der EU-Beihilfen. Manche ORKB verweisen auf bestimmte, sich auf die Einnahmenverwaltung beziehende Zuständigkeiten der Zentralbank (oder einer anderen öffentlich-rechtlichen Bank). Auch Fachbehörden (z. B. zentrales Amt für Landwirtschaft und Ernährung, Rat für die Europäischen Strukturfonds) können auf diesem Gebiet über bestimmte Befugnisse verfügen.

38

Der Höhe der Zahlung bzw. der Einnahmen liegt i.d.R. ein Gesetz oder eine Verordnung zugrunde. Bei der Veräußerung bedeutender staatlicher Vermögenswerte ist der erzielte Erlös oft Ergebnis eines Verhandlungsverfahrens. Geht es z. B. um Zinssätze, werden die Konditionen in besonderen Dokumenten festgesetzt. Mehrere ORKB verweisen auf spezielle Methoden zur Erzielung kostendeckender Einnahmen, auf die Finanzierung erbrachter Leistungen, eine Leistungskontrolle bei den für die Nutzung staatlichen Kapitals zahlenden Unternehmen und auf die Festsetzung von Dividendenhöhen (von Unternehmen und Banken) durch Aktionärsversammlungen. Solche Kriterien lassen erkennen, dass

Entscheidungen im Bereich der öffentlichen Einnahmen immer mehr auf die Berücksichtigung wirtschaftlicher Faktoren zurückgehen und immer weniger reine Verwaltungsentscheidungen darstellen.

39

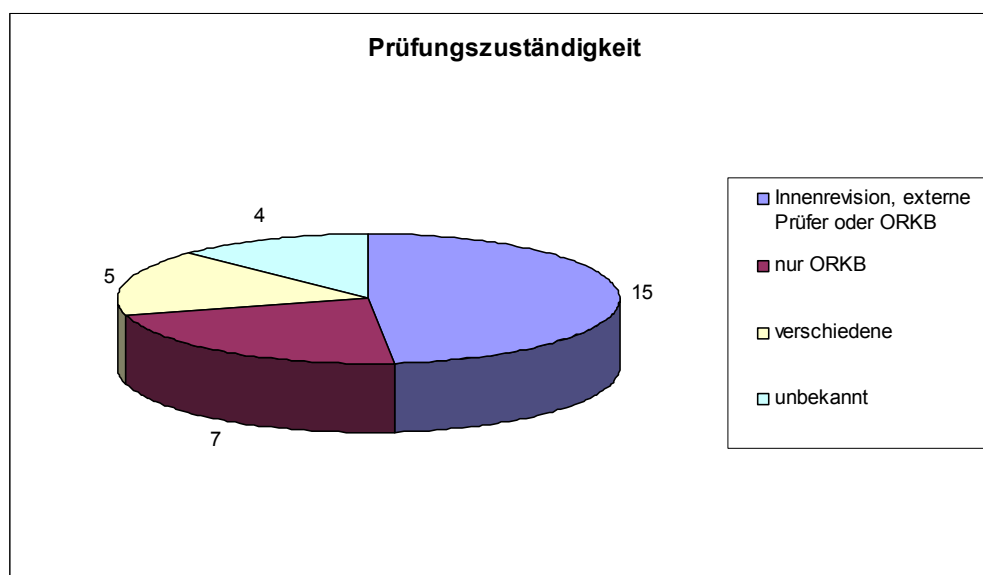
Meistens werden gemäß dem Gesamtdeckungsprinzip die Einnahmen zur Finanzierung der Ausgaben eingesetzt (alle Einnahmen dienen demnach zur Deckung aller Ausgaben). Nur in Sonderfällen oder per Gesetz können bestimmte Einnahmen bestimmten Ausgaben zugeordnet werden. Solche Zuordnungen stellen Ausnahmen dar, obwohl hier auch konkrete zweckgebundene Sondervermögen oder Fonds erwähnt werden (z. B. im Zusammenhang mit der Auszahlung von Sozialleistungen). Die daraus entstehenden Einnahmen können somit zur Deckung festgesetzter Ausgaben verwendet werden. Die Möglichkeit von Zweckbindungen besteht auch auf kommunaler Ebene.

40

55 % der ORKB sehen die Zuständigkeit für die Prüfung der Gebühren bei den internen Prüfdiensten der Gebühren erhebenden Stellen. 19 % nennen in diesem Zusammenhang z.B. die Finanzverwaltung. Einige ORKB verweisen auf die Kontrollzuständigkeiten kommunaler Behörden und, hinsichtlich der externen Finanzkontrolle, regionaler Rechnungskontrolleinrichtungen.

Nachstehende Abbildung zeigt die Verteilung der Prüfungszuständigkeiten.

Abb. 14



Fast alle ORKB verfügen in diesem Bereich über eine Prüfungsbefugnis und nutzen diese regelmäßig.

2.3.3 Zuwendungen bzw. Zuweisungen

Nicht in allen Ländern (ca. 20 %) bezieht die zentralstaatliche Ebene Zuwendungen bzw. Zuweisungen. Die erhaltenen Zuwendungen oder Zuweisungen belaufen sich auf durchschnittlich ca. 1,8 % der Gesamteinnahmen. 66 % der Länder verzeichnen einen niedrigeren Anteil. Fast alle kommunalen Gebietskörperschaften verfügen über Einnahmen aus Zuweisungen, ihr Anteil an den Gesamteinnahmen beträgt durchschnittlich 29 % (in 50 % der Länder liegt er darunter - siehe Abbildung 8 im Anhang).

Eine bedeutende Einnahmequelle stellen für ca. 30 % der Länder Beihilfen der EU dar. Auf kommunaler Ebene sind die "Zuweisungen der anderen staatlichen Ebenen" eine der bedeutendsten Einnahmequellen. In 50 % der Länder schwankt der Anteil der Zuwendungen bzw. Zuweisungen an den Gesamteinnahmen zwischen 20 und 50 %.