



EUROPÄISCHE KOMMISSION
GENERALDIREKTION
STEUERN UND ZOLLUNION
Indirekte Steuern und Steuerverwaltung
Verwaltungszusammenarbeit und Bekämpfung des Steuerbetrugs

LEITFADEN - RISIKOMANAGEMENT FÜR STEUERVERWALTUNGEN

Fiscalis-Projektgruppe Risikoanalyse

(FINANZIERUNGSCODE: FPG/11)

VERSION 1.02 (FEBRUAR 2006)

Herausgeber: *Dieses Leitfaden wird von der Generaldirektion Steuern und Zollunion der Europäischen Kommission herausgegeben.*

Haftungsausschluss: *Die in dieser Veröffentlichung zum Ausdruck gebrachten Ansichten geben nicht notwendigerweise die Position der Europäischen Kommission wieder. Nachdruck, außer für gewerbliche Zwecke, mit Quellenangabe gestattet.*

DANKSAGUNG

2004 begann eine Projektgruppe „Risikoanalyse“ im Rahmen des Fiscalis-Programms mit der Ausarbeitung eines Leitfadens für Risikomanagement in Steuerverwaltungen. Dieser Leitfaden wurde von Steuerbeamten für Steuerbeamte¹ erstellt.

Er dient als Informationsgrundlage für ein Fiscalis-Risikomanagementseminar, das vom 12. bis zum 14. Juni 2006 im niederländischen Egmond aan Zee stattfindet. Mehr zum Thema ist auf folgender Website der Kommission auf dem Server „Europa“ zu finden:

http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/tax_cooperation/gen_overview/index_de.htm

Unser besonderen Dank gilt Frau Rita Mastropasqua †, die im Auftrag des italienischen Verwaltungsfinanzamts in der Gruppe mitwirkte.

¹ Den Vorsitz des Teams führte ein Vertreter der GD TAXUD der Kommission. Das Team setzte sich aus Vertretern folgender Mitgliedstaaten zusammen: Deutschland, Griechenland, Italien, Niederlande, Österreich, Polen, Schweden, Vereinigtes Königreich.

INDEX

TEIL 1 – Allgemeine Einführung.....	6
1. Einführung in das Risikomanagement.....	6
1.1. Einführung in den Risikomanagement-Prozess.....	7
1.2. Grenzen des Risikomanagements.....	11
1.3. Risikomanagement in der Zukunft.....	11
1.4. Aufbau des Leitfadens.....	12
TEIL 2 Grundsätze und Theorien.....	13
2. Einleitung.....	13
2.1. Hintergrund.....	15
2.1.1. Externer Kontext.....	16
2.1.2. Interner Kontext.....	17
2.2. Ziele.....	17
2.3. Strategie.....	19
2.4. Risikoidentifikation.....	23
2.4.1. Risikokategorien.....	23
2.4.2. Identifikationsebenen.....	24
2.4.3. Risikobereiche / Gruppen von Steuerpflichtigen.....	26
2.4.4. Detaillierte Identifikation der Risiken.....	27
2.4.5. Quellen für die Risikoidentifikation.....	27
2.4.6. Risikoabbildung.....	29
2.5. Risikoanalyse.....	29
2.5.1. Quellen.....	30
2.5.2. Analyse.....	30
2.5.3. Der Zeitpunkt des Analyse.....	31
2.5.4. Operatives Ergebnis.....	33
2.6. Risikorangordnung, -priorisierung und -bewertung.....	34
2.6.1. Rangordnung und Priorisierung.....	34
2.6.2. Risikobewertung.....	35
2.7. Risikobewältigung.....	38
2.7.1. Risikoüberwälzung.....	38
2.7.2. Risikominderung.....	39
2.7.3. Ausschaltung des Risikos.....	46
2.7.4. Zeitpunkt und Qualität des Eingreifens.....	51
2.8. Evaluierung.....	52
2.8.1. Leistungsmessung.....	52
2.8.2. Ergebnismessung.....	53
2.8.3. Rückmeldung.....	56
2.9. Personal.....	57
2.9.1. Einstellung und Auswahl.....	57
2.9.2. Sachkenntnis und Fähigkeiten.....	57
2.9.3. Unterstützung.....	58
2.10. Prozessmanagement.....	58
2.11. Auswirkung auf die Verwaltung.....	58
2.12. Corporate Governance – auf interne Risiken reagieren.....	61
TEIL 3 - Beispiele.....	63

3.	EINLEITUNG	63
3.1.	<i>Beispiele zu Kapitel 2.4 - Strategie</i>	<i>63</i>
3.1.1.	Prüfstrategien	63
3.1.2.	Abkommen zwischen dem Finanzministerium und der Einnahmenverwaltung	64
3.2.	<i>Beispiele für Kapitel 2.5 – Risikoidentifizierung</i>	<i>65</i>
3.2.1.	Aufmerksamkeitskategorie	65
3.2.2.	Nationale Risikodatenbank	67
3.2.3.	Ermittlung des Steuerfehlbetrags	68
3.2.4.	Analyse von Verknüpfungen	70
3.2.5.	M.E.R.C.E. (Überwachung und Beschreibung des Außenhandels)	71
3.2.6.	BEE (Datenbank für externe Stellen)	71
3.2.7.	Frühwarnsystem	72
3.2.8.	Hinterziehung sämtlicher Steuern	73
3.2.9.	Risikoanalyse bei neuen MwSt-Nummern	74
3.2.10.	Kontrollen vor der Registrierung	75
3.3.	<i>Beispiele für Kapitel 2.6 - Risikoanalyse</i>	<i>76</i>
3.3.1.	Externe Informationsquellen, Internet (Webroboter)	76
3.3.2.	Neueinträge unter Verwendung von Kontrolllisten	77
3.4.	<i>Beispiele für Kapitel 2.8 – Risikominderung</i>	<i>78</i>
3.4.1.	Begrenzung der Möglichkeiten und Minderung der Zahl von Irrtümern	78
3.4.2.	Konsultationen im Agrarbereich	78
3.4.3.	Beispiel für die verstärkte Wahrnehmung einer möglichen Aufdeckung	79
3.4.4.	Zwischengeschaltete Ebenen, horizontale Überwachung	81
3.4.5.	Sektorbezogene Studien (Studi di Settore)	82
3.4.6.	Beispiel für eine sektorbezogene Studie: Einzelhandel mit Zeitungen und Zeitschriften ...	84
3.4.7.	Information und Unterstützung	85
3.4.8.	Instrumente zur Ermittlung des Einkommens – Fallstudie: Bankkarten in Verbindung mit Steueroasen	85
3.4.9.	Aussendung von Briefen	88
3.4.10.	„Nehmen Sie die Rechnung mit“	89
3.5.	<i>Beispiel für Kapitel 2.9</i>	<i>90</i>
3.5.1.	Umfragen bei Steuerzahlern	90
3.6.	<i>Beispiele für Kapitel 2.12: Führungskräfte</i>	<i>91</i>
3.6.1.	Gewährleistung der Zuverlässigkeit durch Führungskräfte	91
3.6.2.	Qualitätsbescheinigung	92
TEIL 4 – Technische Einzelheiten (Statistiken, Variablen, mathematische Modalitäten, I.T.)		94
4.	EINLEITUNG	94
4.1.	<i>Relationale Datenbanken</i>	<i>94</i>
4.2.	<i>Anwendung von Datenverarbeitungstechniken bei der Gewinnung von Erkenntnissen</i>	<i>94</i>
4.3.	<i>Regelbasierte Systeme</i>	<i>97</i>
TEIL 5 – Organisatorische Aspekte des Risikomanagements		99
5.	Organisatorische Aspekte des Risikomanagements	99
5.1.	<i>Wie funktioniert Risikomanagement (Schweden)</i>	<i>99</i>
5.2.	<i>Risikomanagement in den Niederlanden</i>	<i>100</i>
5.3.	<i>Zentrale Risikoanalyse im Vereinigten Königreich</i>	<i>102</i>
5.4.	<i>Risikomanagement in Polen</i>	<i>103</i>
5.5.	<i>Risikomanagement in Italien zu Bewertungszwecken</i>	<i>105</i>

5.6.	<i>Risikomanagement in Österreich</i>	107
5.7.	<i>Risikomanagement in Deutschland</i>	108
5.8.	<i>Risikomanagement in Griechenland (Steuerprüfungen)</i>	110

TEIL 1 – Allgemeine Einführung

1. EINFÜHRUNG IN DAS RISIKOMANAGEMENT

Risikomanagement gehört zu den unbewussten Verhaltensweisen, die uns, wenn wir eine Entscheidung treffen müssen, dabei helfen, die bestmögliche Wahl zu treffen. Grundsätzlich handelt es sich hier wohl um einen menschlichen Instinkt, der uns zum Beispiel dann, wenn wir uns zwischen mehreren Warteschlangen bei der Post entscheiden müssen, danach Ausschau halten lässt, welche Schlange am kürzesten ist, welche Kunden, den geringsten Arbeitsaufwand verursachen dürften usw.

Wie niemand sonst werden die Steuerverwaltungen mit einer Vielzahl von Risiken konfrontiert. Hierzu zählt das Risiko der Nichterfüllung der Steuerpflichten, insbesondere in Form von Steuerbetrug, ebenso wie das Risiko der Zahlungsunfähigkeit von Steuerpflichtigen usw. Mit Hilfe des Risikomanagements können wir auf diese Risiken eingehen. Der Begriff „Risikomanagement“ kann je nachdem, im welchem Bereich er verwendet wird, verschiedene Bedeutungen haben. Alle Definitionen stimmen jedoch darin überein, dass Risikomanagement die Bewältigung von Risiken erleichtert, die die Wahrnehmung unserer Aufgaben gefährden, und die Effizienz unseres Handelns sicherstellt.

Mit der Anwendung von Risikomanagement in diesem Kontext soll die Steuerverwaltung in die Lage versetzt werden, ihre Aufgabe zu erfüllen, indem ihr ein Instrument an die Hand gegeben wird, das es erleichtert, die richtigen Entscheidungen zu treffen. Der Risikomanagement-*Prozess* trägt dazu bei, die einzelnen Schritte der Entscheidungsfindung besser zu unterscheiden, und ermöglicht in jeder einzelnen Phase klare und sachkundige Entscheidungen. Dank des Risikomanagements können wir also die Stichhaltigkeit jeder einzelnen Phase der Entscheidungsfindung besser beurteilen und somit etwaige Fehler leichter erkennen.

Außerdem trägt das Risikomanagement dazu bei, dass

- eine Gleichbehandlung der Steuerzahler erreicht wird;
- der Prüfungsaufwand sich auf die Steuerzahler konzentriert, die die Vorschriften nicht befolgen;
- die verfügbaren personellen, finanziellen und technischen Mittel optimal genutzt werden;
- freiwilliges gesetzeskonformes Handeln der Steuerzahler verstärkt wird;
- Ressourcen entsprechend der Schwere des Risikos eingesetzt werden;
- die Möglichkeiten, dass ein bislang gesetzestreuer Steuerzahler seinen Pflichten nicht mehr nachkommt, eingeschätzt werden können.

Für die Zwecke dieses Leitfadens kann Risikomanagement definiert werden als Methode zur Verbesserung der Effizienz der Steuerverwaltungen beim Umgang mit Risiken. Denkbare Ergebnisse sind Maßnahmen, die nicht gesetzeskonformes Verhalten von Steuerzahlern vermeiden sollen, bzw. in den Fällen, in denen ein

aktives Einschreiten als erforderlich angesehen wird, eine gezieltere Auswahl unter den verschiedenen Handhabungsmöglichkeiten ermöglichen.

Der Leitfaden bietet eine allgemeine Grundlage für Entscheidungen auf allen Managementebenen von Steuerverwaltungen, von denen jede möglichst informierte Entscheidungen über Finanzmittel und andere Ressourcen treffen muss.

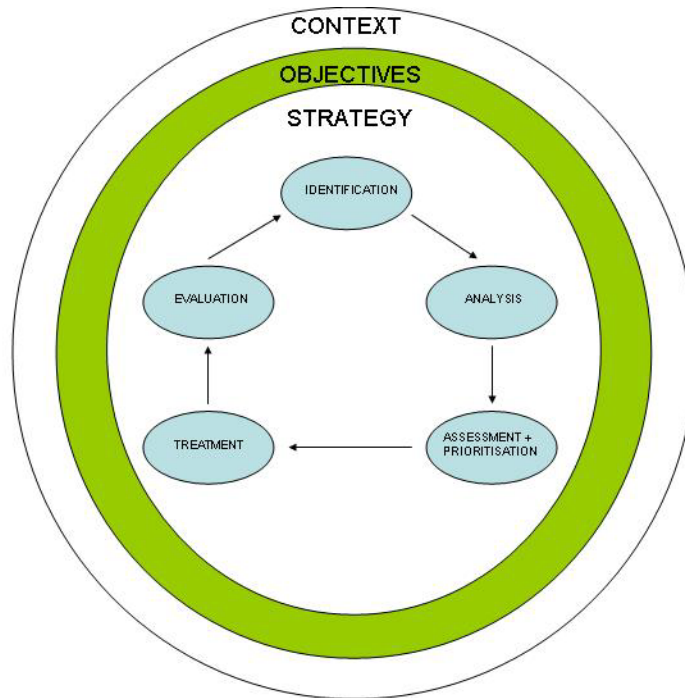
1.1. Einführung in den Risikomanagement-Prozess

Das übergeordnete Ziel der Steuerbehörden besteht darin, die gesetzlich vorgeschriebenen Steuern zu erheben und gleichzeitig das Vertrauen in das Steuersystem zu erhalten. Nun kommt es vor, dass Steuerzahler aus Unwissen, Fahrlässigkeit oder mit voller Absicht oder aber wegen Mängeln der Steuerverwaltung ihren Pflichten nicht nachkommen. Deshalb sollten die Steuerverwaltungen über Strategien und Strukturen verfügen, die sicherstellen, dass die Nichteinhaltung von Steuergesetzen bzw. Steuerbetrug soweit wie möglich unterbleiben.

Ein wirksames Risikomanagement ist mittlerweile wichtiger denn je. Aufgrund verschiedener Faktoren wie Komplexität und Innovation von Unternehmensstrukturen, neuen Finanzprodukten, der Vielzahl der steuerpflichtigen Personen und zu besteuerten Dienstleistungen und der Entwicklungen im Bereich des elektronischen Geschäftsverkehrs sehen sich die Steuerbehörden zunehmend mit Risiken konfrontiert. Gleichzeitig sehen sich Steuerverwaltungen immer häufiger gezwungen, ihre Effizienz zu steigern, und zwar nicht nur, weil die öffentliche Meinung mehr Wirksamkeit und Rechenschaft seitens der Behörden fordert, sondern auch angesichts von Etatkürzungen und Einstellungsbeschränkungen.

All dies macht neue und flexible Vorgehensweisen und Ansätze für Steuerverwaltungen unerlässlich. Viele Steuerverwaltungen haben zur Bewältigung der vorgenannten Herausforderungen besondere Verfahren eingeführt, die in einem allgemeinen Rahmen, dem so genannten Risikomanagement-Prozess, verankert sind.

Veranschaulichen lässt sich der Risikomanagement-Prozess als Regelkreis anhand eines Modells mit den folgenden Schritten: **Risikoidentifikation, Risikoanalyse, Risikobewertung und Risikopriorisierung, Risikobewältigung und Evaluierung.** In das Schaubild wurde zusätzlich auch die **Strategie** mit aufgenommen, denn die Strategie beeinflusst nicht nur den Inhalt der einzelnen Schritte, sondern der Prozess wirkt sich auch auf die Strategie aus.



<i>Context:</i>	Kontext
<i>Objectives:</i>	Ziele
<i>Strategy:</i>	Strategie
<i>Identification:</i>	Risikoidentifikation
<i>Analysis:</i>	Risikoanalyse
<i>Assessment + Prioritisation:</i>	Risikobewertung und -priorisierung
<i>Treatment:</i>	Risikobewältigung
<i>Evaluation:</i>	Evaluierung

Abb. Modell des Risikomanagement-Prozesses

Von zentraler Bedeutung für diesen Prozess ist der *operative Kontext* (oder besser „*Kontexte*“), der definiert werden kann als die Gesamtheit der Faktoren und Umstände, die sich auf eine Organisation auswirken und kurz- bis mittelfristig als gegeben anzusehen sind. Kontext kann auch als das „Umfeld“, in dem die Steuerverwaltung tätig ist, definiert werden.

Die Ziele der Organisation sind die spezifisch messbaren Ergebnisse, die, wenn sie abgeschlossen sind, der Vorgabe entsprechen. Solche Vorgaben können auf zentraler, aber auch auf regionaler oder funktionaler Ebene festgelegt werden. In der Regel besteht das wesentliche Ziel einer Steuerverwaltung darin, den richtigen Steuerbetrag zur richtigen Zeit zu erheben. Wie dem Schaubild zu entnehmen ist, gehören Kontext und Ziele nicht zum eigentlichen Risikomanagement-Prozess.

Die *Risikoidentifikation* ist der erste Schritt eines Risikomanagement-Prozesses. Dabei werden die wahrscheinlichen Quellen und das Ausmaß von Risiken bestimmt, die die Ziele der Organisation bedroht. Am Ende dieser Phase steht eine Liste potenzieller Risiken.

Ergebnis: Was kann schief gehen?

In der Phase der *Risikoanalyse* werden die Risiken auf ihre wesentlichen Bestandteile und Eigenschaften hin untersucht. Hierfür werden elektronische Daten, menschliches Wissen und Erkenntnisse zusammengetragen und ausgewertet. Durch die weitere Bearbeitung der *Daten* und *Informationen* kann *Wissen* (Erkenntnisse) über die Risiken erworben werden.

Aspekte, die hier eine Rolle spielen, sind Häufigkeit (Zahl der Risiken/der potenziell problematischen Steuerzahler), Wahrscheinlichkeit (mit der das Risiko auftritt) und Tragweite (welche Folgen hat der Risikoeintrittsfall für die Zielvorgaben der Organisation, d.h. wie hoch ist der Schaden, der entsteht, wenn das Risiko eintritt).

Die Erkenntnisse darüber, *was* geschieht und *wer* dafür verantwortlich ist, reichen jedoch nicht aus. Bei der Risikoanalyse geht es auch darum, *warum* der Steuerzahler ein bestimmtes Verhalten an den Tag legt. Dieser Aspekt ist wichtig, weil er zur Risikobewertung beiträgt und die Wahl der wirksamsten und effizientesten Lösung erleichtert.

Ergebnis: Kenntnis der Risiken: Wie hoch ist die Eintrittswahrscheinlichkeit, wie wirkt sich der Eintrittsfall auf die Ziele aus (wenig, mittel, stark, sehr stark), wie verhalten sich die Steuerzahler, Kenntnis der Entwicklungen, Kenntnis (der Kosten) von Lösungsmöglichkeiten.

Risikobewertung/Risikopriorisierung In der nächsten (und maßgeblichsten) Phase des Prozesses werden zunächst die Ergebnisse der vorausgegangenen Phase in eine so genannte *Risikoprioritäten*-Matrix eingegeben. Nach der Bewertung der Risiken müssen die bedeutendsten unter ihnen ermittelt werden, so dass eine Prioritätensetzung möglich ist.

Dabei sollten nicht nur die finanziellen, sondern gegebenenfalls auch die politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, technischen, ökologischen und rechtlichen Auswirkungen berücksichtigt werden. Vor der Aufstellung einer Prioritätenliste sollten die Ergebnisse der Matrix zwei weiteren Variablen gegenüber gestellt werden, und zwar

- den zur Bewältigung des Risikos verfügbaren Ressourcen: es wäre nicht sinnvoll, einem Risiko Priorität beizumessen, das mit den verfügbaren Ressourcen nicht wirksam vermindert werden kann;
- die Kostenwirksamkeit der Bewältigung des Risikos: unter bestimmten Gegebenheiten wäre es besser, bestimmte Risiken zu akzeptieren, wenn andere Risiken kostenwirksamer angegangen werden können.

Ergebnis: eine Liste der Risiken mit jeweiliger Abschätzung, ob ein Einschreiten erforderlich ist. Die Einstufung der einzelnen Risiken kann von äußerst geringfügigen, tragbaren Risiken, die kein Einschreiten erfordern, bis hin zu äußerst hohen, unannehmbaren Risiken, gegen die dringend vorgegangen werden muss, reichen.

Risikobewältigung kann definiert werden als „Prozess, in dem die negativen Auswirkungen des Risikos auf die Ziele der Steuerverwaltungen neutralisiert werden“. Dies kann auf verschiedene Arten geschehen:

Risikoüberwälzung, d. h. das Risiko wird auf andere Parteien übertragen;

Risikominderung, d. h. es werden Methoden zur Verringerung der Häufigkeit und/oder des Ausmaßes des Risikos in der Zukunft angewandt;

Risikoausschaltung, d. h. es werden Maßnahmen zur Neutralisierung der Auswirkungen eines bestehenden Risikos oder zur Vermeidung eines potenziellen Risikos ergriffen.

Die einfachste Lösung, die Risikoüberwälzung, ist nur in ganz bestimmten Bereichen möglich. Folglich sind Risikominderung und –ausschaltung die wichtigsten Möglichkeiten der Risikobewältigung. Da die Steuerverwaltungen die knappen personellen und anderen Mittel so effizient wie möglich einsetzen müssen, werden sie versuchen, die Kosten der Rechtdurchsetzung auf ein Mindestmaß zu beschränken. Aus diesem Grund werden vorzugsweise diejenigen Formen der Risikobewältigung eingesetzt, die bei minimalem Ressourcenaufwand einen bestimmten Wirksamkeitsgrad erreichen. Dies bedeutet, dass im Allgemeinen in erster Linie Formen der Risikominderung eingesetzt werden, dann Formen der Risikoausschaltung, die wenige Kapazitäten erfordern, und schließlich jene Formen, die aufwändiger sind. Die besten Ergebnisse werden erzielt, wenn die präventiven und risikomindernden Maßnahmen auf die Maßnahmen zur Risikoausschaltung abgestimmt werden und in einem ausgewogenen Verhältnis zu ihnen stehen.

Ergebnis: eine Liste von Maßnahmen zur Risikobewältigung (Zahl von Prüfungen, Informationskampagnen usw.).

Ergebnis: Mehr Steuerdisziplin durch weniger Risiken, weniger gravierende Risiken und weniger Nacherhebungen (mit oder ohne Strafen).

Im Rahmen der Evaluierung werden die einzelnen Schritte des Risikomanagement-Modells bewertet. Die Evaluierung ist ein wichtiger Indikator für die Wirksamkeit und Effizienz der Maßnahmen bei jedem einzelnen Schritt des Prozesses. Mit anderen Worten: Wurden die Risiken korrekt identifiziert, wurden die Prioritäten richtig gesetzt, war die Form der Bewältigung adäquat? Gegenstand einer wirksamen Evaluierung ist nicht nur der Prozess selbst, sondern auch die beabsichtigte externe Wirkung: Führte das Risikomanagement zu besseren Ergebnissen bei unseren Prüfungen, wie wirkte es sich auf Steuerdisziplin und Steuerbetrug aus, kam es zu Auswirkungen auf den Steuerfehlbetrag? Es ist wichtig, dass der Evaluierung nicht erst am Ende des Prozesses Beachtung geschenkt wird, sondern auch davor, indem für jede einzelne Maßnahme Ziele und Bewertungskriterien festgelegt werden.

Ergebnis: Informationen über die erreichte Wirkung bzw. die Ergebnisse der verschiedenen Maßnahmen. Dies kann die einzelnen Schritte des Risikomanagement-Prozesses, den Prozess insgesamt oder

die Steuerverwaltung an sich betreffen. Diese Informationen dienen als Feedback über die verschiedenen Prozesse und Stellen.

1.2. Grenzen des Risikomanagements

Risikomanagement ist ein Instrument, mit dem Steuerverwaltungen den Einsatz ihrer Ressourcen optimieren können, aber es gilt auch, seinen Grenzen Rechnung zu tragen, da Lösungen zur Verbesserung der Steuerdisziplin und zur Betrugsbekämpfung eher strukturelle Ansätze erfordern. Es kommt vor, dass Steuergesetze selbst eine Risikokategorie darstellen, die eher durch Änderung der Vorschriften selbst als durch die Form ihrer Durchsetzung anzugehen ist. In der Praxis können sich viele Faktoren direkt auf Risikomanagement-Entscheidungen auswirken, wie z. B.:

- Schwankungen im Etat einer Steuerbehörde, die sich erheblich auf ihre Möglichkeiten zur Bewältigung der identifizierten Risiken niederschlagen können;
- wahrscheinliche Position der Regierung zu bestimmten Änderungen von Steuergesetzen die u. U. ein besseres Vorgehen gegen Risiken ermöglichen (z. B. in Bezug auf die Befugnisse von Beamten);
- Mängel in der Kompetenz der Mitarbeiter, die die Fähigkeit einer Steuerbehörde, mit größeren Risiken umzugehen, ernsthaft beeinträchtigen können.

1.3. Risikomanagement in der Zukunft

Risikomanagement basiert zwar auf allgemeingültigen und grundlegenden theoretischen Konzepten, in seiner Anwendung bei den Steuerverwaltungen aber handelt es sich um eine Art und Weise des Arbeitens und Denkens, die sich kontinuierlich weiterentwickelt. Ein Leitfaden für Risikomanagement wäre nicht vollständig, wenn er zu dieser Weiterentwicklung nicht beitrüge.

Vor wenigen Jahren wurde Risikomanagement mehr oder weniger als eine Form der Risikoanalyse angewandt und konzentrierte sich im Wesentlichen auf eine gezieltere Auswahl der Gegenstände von Steuerprüfungen. Das Konzept hat sich inzwischen weiterentwickelt und wird nun systematischer und unter Einsatz fortgeschrittener Technologien angewandt. Dieser Trend wird anhalten, und es werden noch weitere neue Elemente hinzukommen.

Dies wird zu einer Denkweise führen, die langfristig tiefer greifende administrative Veränderungen bewirkt. Bei der Steuerverwaltung geht es nicht um die Aufdeckung von Steuerflucht und die Ahndung von Steuervergehen, sondern darum, die Befolgung der Steuervorschriften sicherzustellen, und um dies zu erreichen, ist ein ganzheitlicher und kooperativer Ansatz vonnöten. Neue Risiken werden aufkommen, neue Bewältigungsformen werden entwickelt werden müssen, die verschiedene Gruppen der Gesellschaft einbeziehen.

Konkret könnte es also in den kommenden Jahren zu folgenden Entwicklungen kommen:

- mehr Steuerverwaltungen nehmen das Risikomanagement ausdrücklich in ihre organisatorische Struktur auf, indem sie operative Risikoermittlungsstellen schaffen und Risikomanagement in ihre Planungs- und Entscheidungsprozesse integrieren;
- Konzentration und Spezialisierung des Risikomanagements ermöglicht größere Professionalität, so dass bessere Voraussetzungen für den Informationsaustausch über Risiken mit den Steuerverwaltungen in anderen Mitgliedstaaten gegeben sind;
- anstelle einer Schwerpunktsetzung auf einzelne Steuern kann ein umfassenderes Bild der Risiken entwickelt werden, indem ein breiteres Spektrum von Risikokriterien und Bewältigungsmöglichkeiten ins Blickfeld gerückt wird, unter Berücksichtigung aller Risikokriterien für bestimmte Gruppen von Steuerpflichtigen, da sich die Risikobereiche zwischen den einzelnen Steuern überschneiden dürften;
- mithilfe gemeinsamer Kriterien können die Mitgliedstaaten durch gegenseitige Amtshilfe die Zusammenarbeit intensivieren, indem beispielsweise die Klassifikationskriterien für die verschiedenen Risikokategorien von Steuerzahlern harmonisiert werden.

1.4. Aufbau des Leitfadens

Die nachfolgenden Abschnitte dieses Leitfadens befassen sich mit folgenden Themen:

- Teil 2: Grundsätze und Theorien
- Teil 3: Beispiele aus der Praxis
- Teil 4: Technische Einzelheiten (Statistiken, Variablen, mathematische Modalitäten, I.T)
- Teil 5: Organisatorische Aspekte des Risikomanagements

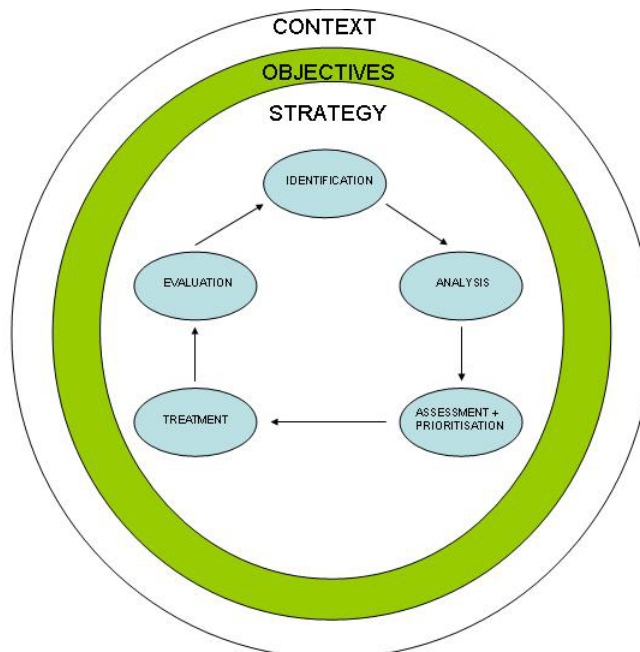
TEIL 2 Grundsätze und Theorien

2. EINLEITUNG

In einer idealen, gesetztreuen Gesellschaft würden die Bürger die von ihnen geschuldeten Steuern bezahlen und Steuerverwaltungen wären lediglich dazu da, den Bürgern diese Verpflichtung zu vereinfachen. Solche Gesellschaften gibt es aber nicht. Die Beachtung der Steuergesetze muss in jeder Gesellschaft hervorgebracht, gepflegt, überwacht und durchgesetzt werden.

Die Steuerverwaltung ist eine komplexe Aufgabe. Die „beste“ Steuerverwaltung ist nicht unbedingt diejenige, die das höchste Steueraufkommen erzielt; die Steuerdisziplin lässt sich nicht allein dadurch verbessern, dass Steuervergehen angemessen bestraft werden. Bei der Steuerverwaltung ist sehr viel mehr Aspekten Rechnung zu tragen, und es besteht eine komplexe Interaktion zwischen verschiedenen Kontextfaktoren.

Mit der Anwendung von Risikomanagement soll die Steuerverwaltung in die Lage versetzt werden, ihre Aufgabe zu erfüllen, indem ihr ein Instrument an die Hand gegeben wird, das es erleichtert, die richtigen Entscheidungen zu treffen. Das Risikomanagement ist ein strukturierter Prozess mit klar definierten Phasen, die die systematische Risikoidentifikation, Risikoanalyse, Risikopriorisierung und Risikobewältigung umfassen und so zu einer besseren Entscheidungsfindung beitragen.



<i>Context:</i>	Kontext
<i>Objectives:</i>	Ziele
<i>Strategy:</i>	Strategie
<i>Identification:</i>	Risikoidentifikation
<i>Analysis:</i>	Risikoanalyse
<i>Assessment + Prioritisation:</i>	Risikobewertung und -priorisierung
<i>Treatment:</i>	Risikobewältigung
<i>Evaluation:</i>	Evaluierung

Abb. Modell des Risikomanagement-Prozesses

Das übergeordnete Ziel der Steuerbehörden besteht darin, die gesetzlich vorgeschriebenen Steuern zu erheben und gleichzeitig das Vertrauen in das Steuersystem zu erhalten. Nun kommt es vor, dass Steuerzahler aus Unwissen, Fahrlässigkeit oder mit voller Absicht oder aber wegen Mängeln der Steuerverwaltung ihren Pflichten nicht nachkommen.

Deshalb sollten die Steuerverwaltungen über Strategien und Strukturen verfügen, die sicherstellen, dass sich die Nichteinhaltung von Steuergesetzen soweit wie möglich unterbleibt.

Steuerdisziplin besteht im Wesentlichen darin, dass der Steuerpflichtige seinen steuerlichen Verpflichtungen nachkommt. Risikomanagement befasst sich mit den Risiken, die die Erfüllung von Steuerpflichten wie die Eintragung in das Steuerregister, die Ausstellung und Abgabe der Steuererklärung und das Zahlen der Steuer gefährden.

Zweck des Risikomanagements

Risikomanagement bedeutet, gezielt Maßnahmen zu treffen, die die Aussicht auf ein günstiges Ergebnis erhöhen und schlechtes Ergebnis weniger wahrscheinlich machen. Risikomanagement ist keine Zauberformel, die stets die richtige Lösung parat hält. Es ist eine Arbeits- und Denkweise, die es erlaubt, Fragen besser zu formulieren und besser zu beantworten. Es ist ein Instrument für die Entscheidungsfindung und trägt dazu bei, dass die Organisation ihre Zielvorgaben erreicht.

Grundsätzlich geht es darum, dem gesellschaftlichen Auftrag der Verwaltung gerecht zu werden. Entscheidungen der Verwaltungen – gleich, ob über die Aufstellung einer Strategie oder über laufende Verwaltungsgeschäfte – können diesem Auftrag mehr oder weniger gut entsprechen. Entscheidungen beruhen auf der Kenntnis der Risiken und Chancen, was wiederum voraussetzt, dass die Verwaltung Informationen über interne und externe Umfeldler prüft, knappe Ressourcen einsetzt und ihre Tätigkeit an sich wandelnde Gegebenheiten anpasst.

Keine Verwaltung ist in einem risikofreien Umfeld tätig, und das Risikomanagement kann ein solches Umfeld auch nicht schaffen. Vielmehr trägt das Risikomanagement dazu bei, in risikoreichen Umfeldern wirksamer zu handeln.

Wie kann Risiko definiert werden?

Risiko kann definiert werden als:

Jeder negative Faktor, der die Fähigkeit der Organisation, ihre Ziele zu erreichen, beeinträchtigen kann.

Das Ri

Kombination des Konzepts von Chance und Unsicherheit auf See und der konkreten Gefahr, Schiffe und deren Fracht zu verlieren (die Mannschaft galt leider als entbehrlich). Wenn Unsicherheit und die Möglichkeit eines Verlusts bestehen, liegt ein Risiko vor. Ein Risiko weist folgende Merkmale auf: Verwundbarkeit, Schwere oder Bedeutung und relative Häufigkeit oder Regelmäßigkeit.

Risiken sind Ereignisse oder Gegebenheiten, die möglicherweise oder mit Sicherheit zu Problemen für die Organisation führen. Risiken sollten so weit

definiert werden, dass das Risiko und die Ursachen verstanden und exakt beurteilt werden können. Risiko kann Folgendes bedeuten:

- Gefahr - unerwünschte Ereignisse treten ein
- Unsicherheit - die Dinge entwickeln sich nicht wie erwartet
- verpasste Chance - erwünschte Ereignisse treten nicht ein.

Dieses Konzept muss unbedingt verstanden werden. Die Risikodefinition macht deutlich, dass die Ziele der Organisation den Ausgangspunkt für die Risikoidentifikation bilden. Werden die Ziele nicht verstanden, können auch keine Risiken identifiziert werden. Die Risikoidentifikation muss bei den übergeordneten Zielen beginnen und dann mit anderen Zielen auf anderen Ebenen fortgesetzt werden. Das Risiko bilden die Ereignisse oder Umstände, die zu einem negativen Ergebnis (Verfehlen der Ziele) führen könnten. Diese Ereignisse oder Umstände müssen identifiziert werden.

Besteht das Ziel darin, die Bereitschaft, Steuern zu zahlen, zu steigern, so stellt *unehrliches* Steuerzahlungsverhalten ein Risiko dar. Besteht das Ziel hingegen darin, die Einkünfte aus Steuerprüfungen zu maximieren, so stellt *ehrliches* Steuerzahlungsverhalten ein Risiko dar. Von den Zielen hängt ab, was die Risiken sind. Je nach den Zielen sind die Risiken sehr unterschiedlich.

Es sollten externe und interne Risiken ermittelt werden, wobei jedoch das Hauptaugenmerk auf die Risiken gelegt werden sollte, die bis zu einem gewissen Maß durch die Steuerverwaltung beeinflusst werden können. Externe Risiken beispielsweise sind das Verhalten der Steuerzahler und verschiedene vom äußeren Umfeld abhängige Faktoren. Ein internes Risiko ist beispielsweise das Verhalten von Steuerbeamten (etwa Bestechlichkeit). Sowohl die externen als die internen Risiken sollten in einem bestimmten Maße erfasst werden.

A. DIE RAHMENBEDINGUNGEN DES RISIKOMANAGEMENTS

2.1. Hintergrund

Von wesentlicher Bedeutung für den Risikomanagement-Prozess ist der *operative Kontext*, also die Rahmenbedingungen, in denen die Steuerverwaltung tätig ist. Es gibt eine breite Palette kontextueller und organisatorischer Faktoren, die berücksichtigt werden müssen. Der Kontext kann begriffen werden als die Gesamtheit von Spielfeld und Spielregeln. Dies ist der Rahmen, in dem Risikomanagement angewendet wird. Die Ziele beschreiben den Zweck des Spiels, also, was erreicht werden soll. Die Strategie beschreibt, wie das Spiel zu spielen ist, damit die Ziele erreicht werden. Innerhalb dieses Rahmens wird mithilfe von Risikomanagement entschieden, was zu tun ist, damit diese Ziele erreicht werden.

Die Verwaltung ist in mehreren externen und internen Kontexten tätig. Einige davon sind wirtschaftlicher Natur, andere betreffen die staatliche Ebene, wieder andere die nationale und regionale Ebene.

2.1.1. Externer Kontext

Mehrere Faktoren im externen Umfeld, u.a. Gesetze, öffentliche Meinung und wirtschaftliche Bedingungen, beeinflussen den operativen Kontext. Beispiele externer Faktoren sind nachstehend beschrieben.

Gesetze

Das Steuerrecht bildet die Grundlage für die Besteuerung. Man kann sich nur dann ein Bild von der Effizienz oder Wirksamkeit der Steuerverwaltung machen, wenn man berücksichtigt, wie komplex zum einen das Steuersystem ist, das sie verwalten soll, und inwieweit dieses System über längere Zeit unverändert bleibt. Selbst die tüchtigste Steuerverwaltung kann schnell überlastet werden, wenn ihr unmögliche Aufgaben übertragen werden. Es ist generell wenig sinnvoll, ein schlechtes Gesetz optimal durchzusetzen. Damit ein Gesetz ordnungsgemäß durchgesetzt werden kann, sollte es dem Umfeld angemessen und durchsetzbar sein: eine gute Rechtsdurchsetzung setzt gute Steuergesetze voraus. Außerdem ist im Steuerrecht der Rahmen für die Amtsbefugnisse der Steuerverwaltung abgesteckt.

Öffentliche Meinung.

Wichtig ist die öffentliche Meinung beispielsweise, wenn es um die Einstellung der Steuerzahler zur Besteuerung und generell zum Staat geht. Die Einstellung beeinflusst die Intentionen, und die Intentionen beeinflussen das Verhalten. Die Einstellung wird in einem sozialen Kontext durch Faktoren geformt wie das wahrgenommene Ausmaß der Steuervermeidung, die wahrgenommene Gerechtigkeit des Steuersystems, seine Komplexität und Stabilität, die Art der Verwaltung dieses Systems, der Wert, der staatlichen Maßnahmen beigemessen wird, und die Legitimität des staatlichen Handelns.

Wirtschaftliche Bedingungen

Auch das wirtschaftliche Umfeld übt einen wesentlichen Einfluss auf die Wirksamkeit der Steuerverwaltung aus. Wichtige Faktoren können sein: Größe der Volkswirtschaft und ihr Einfluss auf Handelspartner, ihr Zugang zu anderen Märkten und die Offenheit ihres Marktes für andere, konkurrierende Steuervorschriften der wichtigsten Handelspartner und der Charakter der Wirtschaft.

Viele Steuerverwaltungen konzentrieren sich auf die laufenden Prozesse innerhalb der Verwaltung und betrachten die Welt von Gewerbe und Handel als weniger wichtig. Dabei besteht die Gefahr, dass sie nicht nur der Wirtschaft unnötige Lasten aufbürden, sondern auch Risiken für die Steuereinnahmen schaffen. Deswegen muss die Besteuerung aus der Sicht der Steuerpflichtigen betrachtet werden.

Durch Globalisierung und Internationalisierung werden die Möglichkeiten, Steuern einzuziehen und Steuerpflichtige zu überprüfen, verändert. International operierende Unternehmen betrachten Staatsgrenzen nicht mehr als Hindernis für ihre Tätigkeit.

2.1.2. Interner Kontext

Mehrere zentrale, intern vorhandene Fähigkeiten beeinflussen die Risiken, die mit der Verwaltung des Steuersystems im Zusammenhang stehen. Hierzu gehören unter anderem die Organisation, Ressourcen und IT-Tools. Beispiele interner Faktoren sind nachstehend beschrieben.

Organisation

Organisationskultur und –struktur sind wichtig. Vor allen Dingen ist Risikobewusstsein auf allen Verwaltungsebenen für ein erfolgreiches Risikomanagement unentbehrlich.

Alle Beamten müssen begreifen und akzeptieren, was sie tun und warum sie es tun. Wie bei einer Maschine müssen alle Teile der Verwaltung ihren jeweiligen Beitrag aufeinander abstimmen, sonst funktioniert das Ganze nicht.

Die Struktur und ihre Merkmale müssen auf das Mandat und die Bewältigungsstrategien abgestimmt sein, damit die Organisation wirksam und effizient arbeiten kann.

Ressourcen

Die Zahl der Beschäftigten, ihr Bildungsstand und ihre beruflichen Qualifikationen sind ebenfalls Teil des Kontextes. Aufgrund des risikoorientierten Konzepts müssen personelle und andere Mittel dem Risiko entsprechend zugewiesen werden und nicht umgekehrt. Mit anderen Worten, die Handlungsstrategien dürfen nicht vom aktuellen Kenntnisstand oder Einsatzort des Personals abhängig sein. Die Risikobewältigung sollte sich auf das als prioritär eingestufte Risiko und Wissen stützen, und der Einsatzort von Beschäftigten muss mit der Zeit hieran angepasst werden.

IT-Tools und Zugriff auf Daten

Die Verfügbarkeit von IT-Tools und der Zugriff auf Daten sind von großer Bedeutung. Durch die intensive Nutzung der Informationstechnologie kann die Leistungsfähigkeit der Steuerverwaltung gesteigert werden. Dies betrifft Faktoren wie zuverlässige, aktuelle Steuerzahlerdateien und Datenbanken mit der Möglichkeit des Datenvergleichs. Moderne Tools nützen nichts, wenn kaum Daten zugänglich sind. Äußerst wichtig für die Verwaltung ist daher, in welchem Umfang Daten digital erfasst werden.

2.2. Ziele

Die Ziele drücken das erwünschte Ergebnis aus und legen fest, was auf jeder Verwaltungsebene innerhalb einer Organisation erreicht werden soll. Es besteht ein direkter Zusammenhang zwischen den Zielen, also den von einer Organisation angestrebten Ergebnissen, und dem Risikomanagementprozess, bei dem es um das geht, was zur Erzielung dieser Ergebnisse erforderlich ist.

Die Ziele sind maßgeblich dafür, welche Risiken ermittelt werden müssen. Sie wirken sich außerdem auf die Risikobewertung und den Umgang mit den Risiken

aus. Jede Entscheidung, die im Rahmen des Risikomanagementprozesses getroffen wird, muss den Zielen der Organisation Rechnung tragen.

Wie das Risiko von den Zielen abhängt, lässt sich an folgendem Beispiel beschreiben:

Ihr Ziel ist es, mit dem Schiff vom Hafen A zum Hafen B zu fahren. Anhand dieses Ziels können Sie beginnen, Risiken zu identifizieren. Die Risiken können die Form von Stürmen, Pannen und anderen Ereignissen oder Umständen annehmen. Diese Risiken müssen bewertet und priorisiert werden. Ist es dem Ziel entsprechend wichtiger, sicher einzutreffen, als den Weg schnell, aber auf riskante Weise zurückzulegen? Wenn Ihr Ziel in einer möglichst raschen Ankunft besteht, entscheiden Sie sich möglicherweise für das Risiko, auch bei schlechtem Wetter zu fahren.

Ein Ziel, das nur auf zusätzliche Steuereinnahmen aus fehlerhaften Steuererklärungen ausgerichtet ist, kann dazu führen, dass das Ziel jedes Jahr erfüllt wird. Dies vermittelt den Eindruck, die richtigen Risiken seien identifiziert und richtig behandelt worden. Ein Ziel kann unter anderem auch dadurch erreicht werden, dass man nach der Risikoidentifikation längere Zeit wartet, bevor man das Risiko behandelt, so dass die Fehler sich häufen. Dies kann ein weiteres Risiko auf den Plan rufen, das bei der Zielfestlegung nicht berücksichtigt wurde, nämlich die Frage, ob der Steuerzahler in der Lage ist, den höheren Steuerbescheid Jahre später zu bezahlen. Durch längeres Abwarten, wie im vorstehend geschilderten Fall, wird es auch schwieriger, das Verhalten des Steuerzahlers zu ändern. Indem man sich auf das falsche Ziel konzentriert und deswegen auch die falschen Risiken behandelt, kann der tatsächliche Steuerfehlbetrag noch größer werden.

So, wie die Risiken aus den Zielen abgeleitet werden, können auch neue Ziele aus den Risiken abgeleitet werden. Zur Bewältigung eines Risikos könnte das Ziel gesteckt werden, ein bestimmtes Ergebnis zu erreichen. Dieses Ziel wäre ein untergeordnetes Ziel, das zur Verwirklichung eines übergeordneten Ziels beiträgt. Wird beispielsweise Steuerhinterziehung als Risiko verstanden, so könnte das Ziel darin bestehen, eine funktionierende gegenseitige Amtshilfe aufzubauen. Anhand dieses neuen Ziels (bessere Amtshilfe) könnten dann neue (untergeordnete) Ziele ermittelt werden, wie beispielsweise niedrigere endgültige Verluste im Falle ausländischer Steuerzahler.

Für eine Steuerverwaltung könnte dies wie folgt aussehen:

<i>Übergeordnetes Ziel:</i>	Höhe Bereitschaft, Steuern zu zahlen
Ermitteltes Risiko:	Geringes Vertrauen zur Steuerverwaltung
<i>Neues Ziel:</i>	Vertrauen zur Steuerverwaltung stärken
Neues Risiko:	Unangemessenes Auftreten von Steuerbeamten gegenüber Steuerzahlern
<i>Neues Ziel:</i>	Änderung des Auftretens von Steuerbeamten

usw.

Daraus wird deutlich, dass ein Ziel gegeben sein muss, bevor man mit Risikomanagement beginnt. Das Ziel ist der Ausgangspunkt; ist der Prozess jedoch einmal in Gang gekommen, kann er seinerseits die Ziele beeinflussen.

2.3. Strategie

Die Strategie ist ein Konzept, das verfolgt wird, um ein Ziel zu erreichen. Das Ziel gibt vor, was zu erreichen ist, die Strategie beschreibt, *wie* dies geschehen soll. Die Strategie schlägt die Brücke zwischen den Zielen und den Maßnahmen. Eine Strategie, die ihrerseits vom Kontext abhängig ist, kann ohne die angestrebten Ziele nicht bestehen. Sie ist ein allgemeiner Rahmen, der eine Richtschnur für die zu ergreifenden Maßnahmen vorgibt und gleichzeitig durch die ergriffenen Maßnahmen geformt wird.

Der Risikomanagement-Prozess unterstützt zwar die Entwicklung und Überprüfung von Strategien, bringt aber selber keine hervor. Daher muss das Risikomanagement mit der Entwicklung einer Strategie beginnen.

Eine Strategie kann aus einer Reihe von *Methoden und Grundsätzen* bestehen, die beschreiben, wie vorzugehen ist. Eine Strategie schließt allerdings ebenfalls Grundsätze für *Denkweisen* ein. Deswegen müssen Strategien auf *Wissen* basieren. Unabhängig von Risikomodell, Struktur und Definitionen ist Wissen ein unverzichtbarer Bestandteil des Risikomanagements. Ohne Wissen über den Steuerfehlbetrag, das Verhalten der Steuerzahler und die Wirksamkeit der verschiedenen Methoden der Risikobewältigung hat Risikomanagement keinen Sinn. Auf der Grundlage von Methoden, Grundsätzen, Denkweisen und Wissen kann entschieden werden, wie die Ziele erreicht werden.

Methoden, Grundsätze und Denkweisen

Strategisches Denken heißt, im Rahmen einer gegebenen Menge von Annahmen und potenziellen Alternativen zu denken und zu handeln, aber auch bestehende Annahmen und Alternativen in Frage zu stellen und möglicherweise neue, geeignetere zu entwickeln.

Die Strategie sollte die Wahl einer geeigneten Handlungsweise vereinfachen. Einige Annahmen und Grundsätze können vorgegeben werden; sie müssen auf den Zielen beruhen.

Besteht das Ziel darin, die Steuerdisziplin zu verbessern, so könnten die Annahmen und Grundsätze wie folgt lauten:

- Vorrang hat die Einwirkung auf das künftige Verhalten des Steuerzahlers; in der Vergangenheit begangene Fehler zu ermitteln und zu berichtigen ist weniger wichtig;
- bis zum Beweis des Gegenteils wird davon ausgegangen, dass der Steuerzahler ehrlich ist;
- extreme Maßnahmen gegen einen oder einige wenige Steuerzahler mit dem Ziel, das Verhalten der anderen zu beeinflussen, sind nicht gerechtfertigt;
- es ist wichtiger, kleine Fehler früh als große Fehler spät aufzudecken;
- der Steuerzahler ist mit Respekt zu behandeln, seiner Lage ist Verständnis entgegenzubringen.

Vorgegebene Grundsätze und Annahme können hilfreich sein, reichen jedoch nicht aus. Strategisches Denken beschränkt sich nicht auf Inhalte, sondern muss auch Denkmethoden einschließen. Nur so kann man die Arbeit ständig weiterentwickeln und mit neuen Situationen fertig werden.

Wenn eine strategische Entscheidung getroffen werden muss, ist es wichtig, sich auf das zu konzentrieren, was die Organisation tun oder erreichen will. Dieses Fokussieren auf die Absichten ist deswegen wichtig, weil es verhindert, dass die Organisation ausschließlich auf die Hindernisse blickt. Stellt man Schranken und Hindernisse in den Mittelpunkt des Denkens, wird es schwieriger, Lösungen und mögliche Auswege zu finden.

Alle Mitglieder einer Organisation haben sich ein geistiges Modell von der Realität gemacht. Diese geistigen Modelle beeinflussen das Verhalten der Organisation. Neue Arbeitsweisen werden nicht verwirklicht, wenn sie dem geistigen Realitätsmodell widersprechen, denn diese Vorstellungen engen unser Denken und Handeln auf Vertrautes ein. Die geistigen Modelle können verbessert oder verändert werden, indem man sie sich bewusst macht und mit den Fakten vergleicht. Neue Erkenntnisse, Überlegungen und Erörterungen sind in der Regel ein wirksames Rezept, um geistige Modelle zu beeinflussen.

Wichtig ist aber auch, über das konkrete Problem hinaus zu denken und das Gesamtbild sehen zu können. Viele Probleme haben mehrere verschiedene, miteinander korrelierte Ursachen. Wenn man diese Zusammenhänge versteht, ist es einfacher, mögliche Lösungen zu finden. Nur selten gibt es für komplizierte Probleme eine Blitzlösung. Eine gesamtheitliche Sichtweise ist wichtig. Ohne eine auf dynamischem Denken beruhende, gesamtheitliche Sichtweise lässt sich kaum ein optimales Ergebnis für den Endnutzer erzielen.

Wissen

Früher haben viele Steuerverwaltungen das Risiko von Verstößen gegen das Steuerrecht lediglich durch Rechtsdurchsetzungsmaßnahmen behandelt. Herkömmliche, reaktive Maßnahmenstrategien wie eine umfassende Steuerprüfung sind kostspielig, aber notwendig, um bestimmte Arten von Steuervergehen zu ahnden. Eine Strategie aber, die sich auf eine einzige Maßnahme beschränkt, dürfte nur wenig Erfolg haben, vor allem, wenn sie ausschließlich auf Durchsetzungsmaßnahmen beruht. Ein wirksameres Maßnahmenpaket kann erstellt und durchgeführt werden, wenn mehr Gewicht darauf gelegt wird zu verstehen, welche Faktoren prägend sind für die Bereitschaft der Steuerpflichtigen, ihre Steuern zu zahlen.

Was für die Steuerdisziplin maßgeblich ist, wurde ausführlich erforscht. Die herkömmlichen, wirtschaftlich begründeten Modelle vom Steuerzahlerverhalten lassen sich aber empirisch nicht belegen. Zahlreiche andere Faktoren wie soziale Werte, öffentliche Moral und die von den Menschen wahrgenommene Gerechtigkeit des Systems wirken ebenfalls prägend für die Einstellung zu Steuergesetzen.

Das Wissen an sich ist nicht Teil der Strategie, allerdings sieht die Strategie wissensbasierte Entscheidungen vor. Ohne über das Verhalten der Steuerzahler und die Wirksamkeit von Strategien zur Risikobewältigung Bescheid zu wissen, kann man keine sinnvollen Entscheidungen treffen.

Wie erreicht man die Ziele?

Gestützt auf Methoden, Grundsätze, Denkweisen und Wissen kann entschieden werden, wie sich diese Ziele erreichen lassen.

Steuerverwaltungen müssen die Bereitschaft, Steuern zu zahlen, fördern, und nicht einfach nur das Steuerrecht durchsetzen. Dazu gehört auch, das Steuerzahlen einfacher zu machen und zu überwachen und auf Steuervergehen zu reagieren.

Das Steuerzahlen lässt sich unter anderem dadurch vereinfachen, dass die Dienstleistungen für Steuerzahler vereinfacht werden, indem diese klare Anweisungen, verständliche Vordrucke sowie erforderlichenfalls Hilfestellung und Auskünfte erhalten. Die Überwachung der Steuerdisziplin setzt Informationssysteme und geeignete Verfahren zur Ermittlung von Verstößen voraus. Eine bessere Steuerdisziplin lässt sich durch die Kombination beider Maßnahmen und durch zusätzliche Abschreckungsmaßnahmen (z.B. tatsächliche Verhängung von Strafen) erreichen. In der Regel müssen all diese Konzepte in geeigneter Weise kombiniert werden, wenn Strategien erfolgreich sein sollen.

Die Bereitschaft, seinen steuerlichen Pflichten nachzukommen, wird mit hoher Wahrscheinlichkeit dann besonders hoch sein, wenn eine Steuerverwaltung die Bürger an ihrem Konzept für Steuerdisziplin beteiligt, indem sie den Dialog fördert und Überzeugungsarbeit leistet und dies mit einer wirksamen Mischung aus Anreizen und Sanktionen kombiniert. Ehrlichkeit und Bereitschaft zum Steuerzahlen sind dann am stärksten gefährdet, wenn eine Steuerverwaltung versucht, die Steuerdisziplin ausschließlich durch Änderungen der Verwaltungs- oder Rechtsinfrastruktur zu verbessern, ohne auf die Empfindlichkeiten der Bürger zu achten.

Auf dieser Grundlage könnte eine Handlungsstrategie nachstehenden Ansätzen folgen:

Steigerung der Bereitschaft, Steuern zu zahlen

- Einstellungen und Normen beeinflussen
- Kontraproduktive Faktoren verringern (wie „jeder schummelt“)
- Notwendigkeit der Steuerdisziplin erläutern

Steuerzahlen leichter machen

- Vereinfachen
- Helfen
- Informieren

Anreize geben

- Ermittlung von Steuervergehen
- Bestrafung
- Steuerdisziplin belohnen

Die drei Ansätze sind zwar verschieden, aber die Ansätze zwei und drei beeinflussen die Bereitschaft, Steuern zu zahlen (Ansatz eins). Deswegen sollten die Maßnahmen in der vorstehenden Reihenfolge durchgeführt werden, wobei aber alle

drei Ansätze zum Tragen kommen sollten. Sind die Steuerzahler überwiegend nicht bereit, ihre Steuern zu zahlen, und ist Steuerzahlen kompliziert, so haben Anreize wenig Aussicht auf Erfolg. Anreize können ein bestimmtes Verhalten fördern und unterstützen, sie können Verhaltensweisen jedoch nicht grundlegend ändern.

B DER RISIKOMANAGEMENT-PROZESS

2.4. Risikoidentifikation

Der erste Schritt im Risikomanagement-Prozess ist die Risikoidentifikation. In dieser Phase wird ermittelt, welche Risiken die Ziele der Organisation gefährden könnten. Die Risikoidentifikation ist eine wichtige Phase, denn Risiken, die hier nicht erkannt werden, werden mit großer Wahrscheinlichkeit niemals erkannt und deswegen auch nie bewältigt werden. Wichtig ist auch der Zeitpunkt, zu dem ein Risiko erkannt wird. Je früher dies geschieht, desto früher kann auf das Risiko geachtet werden. Somit wird nicht nur das Risiko, dass Steuern nicht gezahlt werden, gemindert, sondern es wird auch eine höhere Vorbeugungswirkung erzielt, weil zwischen dem Zeitpunkt des Delikts und der Ahndung weniger Zeit verstreicht. Am Ende der Phase der Risikoidentifikation steht eine Liste potenzieller Risiken.

2.4.1. Risikokategorien

Die Risiken lassen sich in vier *Kategorien* einteilen:

(1) Registerrisiko:

Das Risiko, dass das Steueraufkommen verringert wird, weil

- Personen, die nicht für eine Eintragung in Betracht kommen, in das Steuerregister eingetragen werden, oder Personen eingetragen bleiben, die die Voraussetzungen dafür nicht mehr erfüllen, oder
- Personen, die die Voraussetzungen für eine Eintragung erfüllen, sich nicht eintragen lassen, oder
- das Register falsche Angaben enthält.

Diese Kategorie umfasst drei unterschiedliche Risiken:

- *In das Register sind Personen eingetragen, die für eine Eintragung nicht in Betracht kommen:* in der ersten Kategorie ist das ganze Spektrum von Steuerzahlern zu finden; dieses reicht von „Karussell-Betrüger“ und klassischen Rückvergütungsbetrüger bis zu potenziell gesetzestreuem Steuerzahlern, die durch Irrtum oder Versäumnis im Register verblieben sind, nachdem sie die Voraussetzungen nicht mehr erfüllen.
- *Personen sollten in das Register eingetragen sein, sind es jedoch nicht:* dies umfasst die Schattenwirtschaft und die Steuerzahler, die mithilfe von Vermeidungsstrategien der Eintragung entgehen.
- *Das Register enthält unrichtige Angaben über einen Steuerzahler:* Selbst wenn das Thema Datenqualität nie an Aktualität verlieren dürfte, macht diese Kategorie deutlich, dass auch falsche Daten zu Steuereinbußen führen können.

(2) Einreichungsrisiko

Das Risiko, dass das Steueraufkommen zu gering veranschlagt oder verringert wird, weil Steuerzahler ihre Steuererklärung nicht rechtzeitig einreichen.

Die richtige Vorbeugung und Korrektur setzt voraus, dass gezielt die Steuerpflichtigen ins Auge gefasst werden, die ihre Steuererklärungen wahrscheinlich zu spät oder gar nicht einreichen. Zwar kann dieses Risiko bei einer Prüfung nicht ignoriert werden, doch stehen den Steuerverwaltungen zahlreiche andere Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung.

(3) Zahlungsrisiko

Das Risiko, dass das Steueraufkommen verringert wird, weil die aufgrund von Steuererklärungen und -bescheiden geschuldeten Beträge nicht gezahlt werden. Das Zahlungs- und das Einreichungsrisiko können eng miteinander verknüpft sein, sie müssen jedoch gesondert analysiert werden, da sie möglicherweise unterschiedlich zu behandeln sind.

(4) Erklärungsrisiko

Das Risiko, dass das Steueraufkommen dadurch gemindert wird, dass in die Steuererklärungen versehentlich oder bewusst falsche Zahlen eingesetzt wurden. Um die Fälle zu ermitteln, die für eine Steuerprüfung auszuwählen sind, konzentrieren viele Steuerverwaltungen ihre Aufmerksamkeit üblicherweise auf diesen Risikobereich. Inzwischen wird jedoch zunehmend erkannt, dass andere Handlungsmöglichkeiten existieren, um die Richtigkeit von Steuererklärungen zu überprüfen und festgestellte Fehler oder bewusst falsche Angaben berichtigen zu können.

Durch die Einreihung der Risiken in Kategorien fällt es der Steuerverwaltung leichter, die jeweils geeignete Vorgehensweise zu bestimmen. Innerhalb jeder dieser *Kategorien* gibt es ein breites Spektrum von Unterkategorien und Einzelrisiken.

2.4.2. Identifikationsebenen

Da eines der Hauptziele der Steuerverwaltung darin besteht, dafür zu sorgen, dass der richtige Steuerbetrag gezahlt wird, sollte die Identifikationsphase vorzugsweise mit der Antwort auf die Frage „Was fehlt?“ beginnen. Der Steuerfehlbetrag – die Differenz zwischen dem potenziellen Steueraufkommen und den realen Einnahmen – gibt die finanzielle Tragweite des Risikobereichs wieder. Es nicht einfach, den Steuerfehlbetrag zu bestimmen. Manchmal bieten auf Recherche, Daten und Analysen beruhende Statistiken eine Hilfe. Oft lässt sich jedoch bloß eine grobe Schätzung vornehmen.

Wenn möglich, kann der berechnete Fehlbetrag weiter aufgeschlüsselt werden nach Bereichen wie Steuerflucht am Rande der Legalität, Hinterziehung, schwere Steuerdelikte, Fehler und Schulden. Damit gewinnt man zusätzliche Auskünfte zu den Bereichen, mit denen man sich befassen sollte. Der Steuerfehlbetrag lässt sich auch nach Sektoren aufschlüsseln. In manchen Fällen kann das Hauptproblem darin bestehen, dass viele

potenzielle Steuerpflichtige der Steuerverwaltung schlichtweg nicht bekannt sind. In anderen kann es vorkommen, dass viele im System erfasste Steuerpflichtige in ihrer Steuererklärung ihre Steuerschuld viel zu gering angeben. Denkbar sind auch Fälle, in denen beide Probleme eine Rolle spielen. Zuletzt sollte im Zusammenhang mit dem Steuerfehlbetrag geprüft werden, in welchem Umfang einzelne Gruppen von Steuerpflichtigen dazu beitragen, d.h. beispielsweise, wie groß der Steuerfehlbetrag bei Großbetrieben, mittelständischen Betrieben und Kleinunternehmen ist. Aufschlüsse hierüber können zur Risikoidentifikation beitragen.

Rein theoretisch muss die Summe der ermittelten Einzelrisiken dem gesamten Steuerfehlbetrag entsprechen. Zur Risikoidentifizierung können Top-down- und Bottom-up-Methoden verwendet werden.

Die Risiken können auf verschiedenen Ebenen identifiziert und beschrieben werden. Eine Möglichkeit, Risiken zu identifizieren, besteht darin, auf der höchsten Ebene zu beginnen und sich auf eine detailliertere Risiko- und Steuerpflichtigenebene hinunterzuarbeiten.

- Allgemeine Ebene – Gesamtrisikou Überblick über die Risikobereiche oder Steuerpflichtigengruppen mit unterschiedlicher Steuerdisziplin.
- Mittlere Ebene – Risikobereiche bzw. Steuerpflichtigengruppen, beispielsweise der Bereich von zu niedrigen Einkommensangaben in der Steuererklärung oder die Risiken, die eine Steuerpflichtigengruppe mit einem bestimmten Niveau der Steuerzahlungsbereitschaft bietet.
- Detaillierte Ebene – Identifizierung von Steuerpflichtigen bzw. Risikobereichen. Ein Beispiel wären hier die Steuernummern der Steuerpflichtigen, bei denen das Risiko, dass sie ein zu geringes Einkommen angeben, besonders hoch ist. Ein anderes wäre eine Liste von Steuerpflichtigen mit wahrscheinlich niedriger Steuermoral mit einem Überblick über die damit einhergehenden Risiken.

Dieses Modell wird zumeist top-down verwendet, ein Bottom-up-Ansatz ist jedoch auch denkbar, der auf den Quellen beruht, die zur Identifikation herangezogen wurden.

Ein weiterer wesentlicher Aspekt ist der Unterschied zwischen risikobehaftetem Handeln und ein Risiko darstellenden Handelnden. In einigen Branchen sind die Risiken höher als in anderen. Auch ist bei Steuerpflichtigen die Steuerdisziplin in unterschiedlichem Maße ausgeprägt. Die Risikoidentifikation bezieht sich daher stets auf diese beiden Aspekte.

Ein Gesamtüberblick über die Risiken ist in diesem frühen Stadium immer hilfreich, da er einen Eindruck ohne allzu viele Einzelheiten vermittelt. Eine solche einfache Aufzeichnung bietet einen allgemeinen Überblick über den Steuerfehlbetrag und dessen Verteilung auf die einzelnen Bereiche. Außerdem sind darin die demografische und die wirtschaftliche Entwicklung sowie regionale Abweichungen einschließlich der wichtigsten Risiken und jüngsten Entwicklungen beschrieben. Und, *last but not least*, eine solche Aufzeichnung gibt die Richtung vor für die Identifikation von Maßnahmen.

2.4.3. *Risikobereiche / Gruppen von Steuerpflichtigen*

Mit der Betrachtung von Risikobereichen oder Gruppen von Steuerpflichtigen begibt man sich auf die mittlere Ebene.

Risikobereich

Ein Risikobereich ist eine Ansammlung zusammenhängender Risiken, beispielsweise solche, die den Umsatz oder einen bestimmten Teil des Steuerrechts betreffen. Die verschiedenen Risikobereiche können ermittelt und in einem Risikoregister (nationale Risikodatenbank) beschrieben werden.

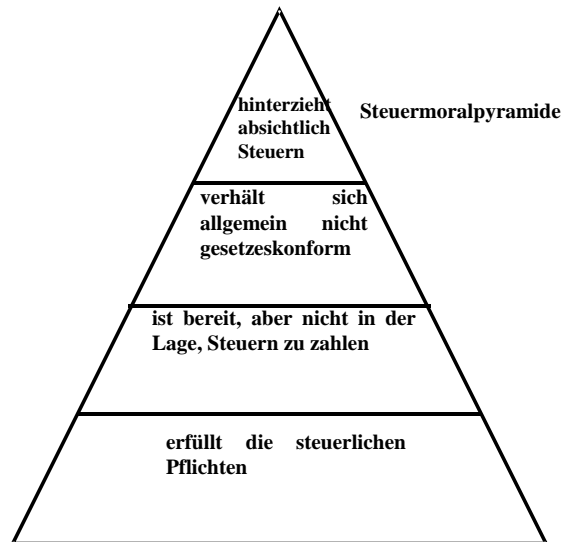
Es wichtig, jeden Risikobereich einzeln zu identifizieren; genauso wichtig ist es jedoch zu erkennen, dass ein Risiko, das in einem Bereich besteht, eines oder mehrere Risiken in anderen Bereichen beeinflussen kann.

Gruppen von Steuerpflichtigen

Es gibt mehrere Möglichkeiten, die Steuerpflichtigen in Gruppen zusammenzufassen, beispielsweise nach Sektoren (wie Baugewerbe oder elektronischer Geschäftsverkehr), wirtschaftlicher Bedeutung, Rechtsform, Steuerdisziplin oder einer Kombination hiervon. Das Niveau der Steuerdisziplin kann natürlich stets nur ein Annäherungswert sein, der auf mehreren Kriterien beruht, die das bekannte (Steuerzahlungs-) Verhalten eines Steuerzahlers betreffen, wie:

- die Regelmäßigkeit der Steuererklärungen;
- das Vorkommen von Nachzahlungen;
- die Qualität der Buchführung;
- frühere Steuernacherhebungen;
- die Zahlungsregelmäßigkeit.

Das Niveau der Steuerdisziplin lässt sich in Form eines Dreiecks (Steuerdisziplinpyramide) darstellen.



Es gibt mehrere Möglichkeiten, dieses Niveau zu messen. Ein Indikator wäre beispielsweise der Umsatz oder der Betrag der Gesamtbilanz. Speziell für steuerliche Zwecke kann die Summe der jährlich gezahlten Steuern (nur MwSt oder MwSt plus direkte Steuern) als Indikator herangezogen werden.

2.4.4. Detaillierte Identifikation der Risiken

Die Risikoidentifikation umfasst eine (grobe) Schätzung des risikobedingten Steuerfehlbetrags, der Zahl der Steuerpflichtigen bzw. der für den Fehlbetrag mitverantwortlichen Steuerpflichtigen und der möglichen Zusammenhänge mit anderen Risikobereichen. Auf der letzten, untersten Ebene wird der Risikobereich in detaillierte Risikokategorien untergliedert, und die Gruppen derjenigen Steuerpflichtigen, die potenziell mitverantwortlich sind, werden identifiziert und beschrieben. Falls beispielsweise der Ansatzpunkt das Risiko eines zu niedrig angegebenen Umsatzes war, werden in der Endphase die Sektoren ermittelt, in denen dieses Risiko hoch oder sehr hoch ist, beispielsweise das Gaststättengewerbe.

Falls der Ansatzpunkt die Steuerzahlergruppe war, so umfasst die letzte Ebene die Beschreibung der Risikobereiche innerhalb der gegebenen Gruppe. Falls der Ansatzpunkt ein mit hohem Risiko behafteter Sektor (z. B. Gaststättengewerbe) war, so werden in der letzten Phase die Risikobereiche innerhalb dieses Sektors identifiziert (z.B. zu niedrig angegebener Umsatz).

Durch die Kombination mehrerer Ansatzpunkte entsteht eine klarere Risikoabbildung, die analysiert werden kann.

2.4.5. Quellen für die Risikoidentifikation

Für die Risikoidentifikation bieten sich mehrere Quellen an. Keine davon ist perfekt und ausreichend für ein vollständiges Ergebnis. Dieses kann nur durch die ausgewogene, kombinierte Nutzung aller verfügbaren Quellen erreicht werden.

(1) Früherkennung

Die Beobachtung externer Entwicklungen liefert Input für die Identifikation neuer Risiken oder eine Veränderung eines bestehenden Risikos. Dies ist ein fast kontinuierlicher Prozess, der Informationen aus den Medien, Forschungsarbeiten (Früherkennung) und anderen Quellen umfasst. Darüber hinaus kann die Zusammenarbeit mit anderen Steuerverwaltungen und Rechtsdurchsetzungsinstanzen in einen Austausch über Entwicklungen münden und für neue Risiken sensibilisieren. Wichtig dabei ist, dass die Gegenwart verstanden werden muss, damit Prognosen über die Zukunft aufgestellt werden zu können. So liefern Untersuchungen über die Entwicklung neuer Handelsbetriebe nicht nur Angaben über die voraussichtliche Zahl von Unternehmensgründungen, sondern auch über die Sektoren, in denen die Wirtschaft boomt. Abhängig vom Risikoniveau dieser Sektoren können Vorbereitungen getroffen werden, um das Risiko zu bewältigen.

(2) Gesellschaftliche Unterstützung

Eine weitere Möglichkeit, Risiken zu identifizieren, bietet die Unterstützung aus Kreisen der Gesellschaft. Diese kann nicht nur von Organisationen des Handels, der Verbraucher oder der Steuerberater, sondern auch von einzelnen Bürgern kommen. In einigen Fällen decken sich die Interessen von Organisationen mit denen der Steuerverwaltung, und eine Zusammenarbeit ist von allseitigem Nutzen. Außerdem muss die Meldung von Zwischenfällen vereinfacht werden. So können beispielsweise Handels- oder Branchenorganisationen Informationen über risikoreiche Bereiche in ihrem Wirtschaftszweig, aber auch über Unternehmen, die sich nicht an die Regeln halten, weitergeben.

(3) Neue Rechtsvorschriften

Neue Steuergesetze, manchmal aber auch andere Gesetze, könnten bewirken, dass neue Risiken entstehen und bestehende verschwinden. Hier ist es wichtig, sich in die Situation des Steuerzahlers hineinzusetzen und zu überlegen, welche Aspekte des neuen Gesetzes neue Möglichkeiten bieten, gegen die Regeln zu verstoßen.

(4) Data Mining / Risikoanalyse

Mit neuen, modernen Verfahren der Gewinnung von Erkenntnissen durch das „Schürfen“ in Datenbanken (*Data Mining*) lassen sich bislang noch nicht erkannte Risiken aufdecken. Gleiches gilt für die Risikoanalyse. Die Phase der Risikoanalyse schließt sich in der Regel der Identifikationsphase an, es kommt jedoch vor, dass während der Analyse neue Risiken auftauchen.

(5) Zufallsprüfungen

Mit Prüfungen bei zufällig ausgewählten Steuerzahlern wird mehr als nur ein Zweck verfolgt. Dadurch lässt sich zum einen das Grundniveau der Steuerdisziplin ermitteln, und zum anderen können neue Risiken erfasst werden. Es liegt auf der Hand, dass optimale Ergebnisse nur dann erzielt

werden, wenn solche Steuerprüfungen von erfahrenem, qualifiziertem Personal ausgeführt werden.

(6) Pilotuntersuchungen: Stichproben/Tests

In einigen Bereichen werden Steuerzahlergruppen identifiziert, bei denen ein höheres oder ein neuartiges Risiko vermutet wird. Hier können Pilotuntersuchungen wirkungsvoll sein. Damit lassen sich nicht nur die tatsächlichen Risiken identifizieren, sondern auch Erfahrungen in Bezug auf eine besonders effiziente und wirksame Risikobewältigung gewinnen.

(7) Signale aus der Praxis

Eine weitere wichtige Quelle für die Risikoidentifikation sind letztendlich auch die Steuerbeamten – die Steuerexperte – wie auch das Personal, das die Steuerzahler betreut. Sie stehen tagtäglich mit Steuerzahlern in Kontakt. Sie müssen aufgeschlossen sein, um neue Gegebenheiten und Entwicklungen in der Branche eines Steuerzahlers zu erkennen, von denen manche vielleicht auf neuartige oder sich verändernde Risiken hindeuten. Es leuchtet ein, dass unkomplizierte Verfahren zur Meldung neuer Risiken dazu motivieren, Wissen mit den Kollegen zu teilen.

Die drei zuletzt genannten Quellen liefern Informationen für ein Bottom-up-Konzept der Risikoidentifikation. Risiken werden nicht nur auf zentraler Ebene identifiziert. Dies kann zum Teil auch auf regionaler oder lokaler Ebene geschehen, möglicherweise in Verbindung und Zusammenarbeit mit anderen Ebenen. Aus der Kombination der identifizierten Risiken und der geschätzten Häufigkeit ergibt sich eine Abbildung des Risikobereichs.

2.4.6. Risikoabbildung

Das Ergebnis der Phase der Risikoidentifikation ist die Risikoabbildung, in der die Bereiche, Steuerzahlergruppen oder Branchen dargestellt sind, in denen Risiken erwartet werden. Diese Abbildung erleichtert die Entscheidungen für die folgende Phase der Risikoanalyse. Hierzu gehört beispielsweise die Frage, auf welche Bereiche die Analyse ausgerichtet werden muss. Allerdings ist bei der Risikobeschreibung sorgfältig darauf zu achten, dass dieselben Risiken nicht unterschiedlich erklärt oder kategorisiert werden und deswegen auf der Liste doppelt erscheinen.

Die Risikoabbildung wird in einem gegebenen Zeitraum, z.B. einem Jahr, nicht nur einmal erstellt, es handelt sich vielmehr um einen kontinuierlichen, dynamischen Prozess, der der Entwicklung des Umfelds der Steuerverwaltung folgt. Deswegen ist ein gesamtheitlicher Ansatz unentbehrlich, damit Risiken angemessen identifiziert werden. Je schneller Veränderungen in der Risikoidentifikation erfasst werden, desto flexibler und wirksamer ist die Steuerverwaltung.

2.5. Risikoanalyse

In der Phase der Risikoanalyse werden die in den vorangegangenen Phasen identifizierten Risiken und die ein Risiko darstellenden Steuerpflichtigen systematisch gewichtet und in eine Rangordnung gebracht. Wichtig hierbei sind die

Häufigkeit (Anzahl der Risiken/der problematischen Unternehmer), der Gefährdungsgrad (die Wahrscheinlichkeit, dass das Risiko eintritt) und die Folgen (z.B. um wie viel Geld es geht). Aber die Erkenntnis, *was* geschieht und *wer* dafür verantwortlich ist, reicht nicht aus. Die Risikoanalyse schließt auch die Frage ein, *warum* es geschieht: Aus welchem Grund wird in bestimmten Bereichen gegen Vorschriften verstoßen? Dieser Aspekt ist wichtig, weil er zur Risikobewertung beiträgt und die Wahl der wirksamsten und effizientesten Vorgehensweisen erleichtert. Liegt die Ursache des Regelverstößes beispielsweise in der Komplexität eines bestimmten Teils des Steuerrechts, so kann dies durch Schulung korrigiert werden.

Eine Risikoanalyse setzt in der Regel wegen des schieren Umfangs der zu verarbeitenden Daten den Einsatz von EDV-Anlagen voraus. Eine manuelle Analyse und Gewichtung ist jedoch auch möglich und manchmal sogar besser, und in einigen Fällen sind der menschliche Verstand und Fachwissen unverzichtbar. Möglich ist selbstverständlich auch eine grobe Gewichtung der Datenmengen mit dem Computer, an die sich eine spezielle Gewichtung durch den Menschen anschließt. Die Risikoanalyse kann innerhalb der Verwaltung zentral oder lokal oder als Kombination daraus erfolgen.

2.5.1. Quellen

Der Risikoanalyse liegen Daten aus verschiedenen Quellen zugrunde. Heutzutage gibt es viele mögliche Quellen, aber nur wenige davon sind für die Risikoanalyse relevant. Diese lassen sich wie folgt gliedern:

- Wirtschafts- und Steuerdaten, z.B. Kennziffern zum Wirtschaftswachstum, Durchschnittslöhne usw.;
- Angaben der Steuerzahler, z.B. die Angaben in Steuererklärungen;
- von den Verwaltungen erfasste Daten, z.B. Zeitpunkt der letzten Erfüllung der Steuerpflicht, Anzahl der mit Verzug eingereichten Steuererklärungen;
- Angaben eines Dritten, z.B. einer Bank;
- Informationen aus dem Internet.

Die Informationen oder Daten, die zur Analyse herangezogen werden können, werden lediglich durch folgende Faktoren eingeschränkt:

- die Fähigkeit, die Information zu erfassen;
- die Rechtmäßigkeit der Informationserfassung;
- den Wert, den neue Informationen oder Daten zusätzlich zu den bereits verfügbaren liefern (Risiko der Datenüberflutung);
- die Kapazität der eingesetzten IT-Systeme;
- die Kosten für die Heranziehung neuer Daten.

2.5.2. Analyse

Sobald die Daten bereit stehen, müssen die identifizierten Risiken analysiert werden. Bei der Risikoanalyse werden die Risiken auf ihre wesentlichen Merkmale und Eigenschaften hin untersucht. In der Phase der reinen

Analyse werden computergestützte Daten und alle anderen vorhandenen Kenntnisse zusammengetragen und ausgewertet. Auf diese Weise werden Erkenntnisse über die Risiken erworben. Daten lassen sich als Zahlen oder andere Inhalte einer Datenbank definieren. Aus der Zusammenstellung von Daten ergeben sich Informationen und ein Sinn. Erkenntnisse ergeben sich aus einem tieferen Verständnis dieser Informationen. Dies lässt sich mit einem großen Puzzle vergleichen: Die Daten bilden die einzelnen Puzzleteile. Werden die Puzzleteile zu einem Bild zusammengesetzt, so werden die darin enthaltenen Informationen sichtbar. Wird der Sinn des Bildes verstanden, so sind Erkenntnisse entstanden.

In den meisten Fällen haben Daten an sich keinen „Wert“. Ihren Wert erhalten sie erst, wenn sie mit anderen Daten verglichen oder in Zusammenhang gebracht werden. Ein solcher Vergleich wird als *Variable* bezeichnet. Eine Variable muss gewichtet werden, damit sie auf ein Risiko hinweisen kann. Das Ergebnis ist ein *Risikoindikator*. Risikoindikatoren können auf mehrere Arten von Risiken hinweisen.

In Bereichen, die mit EDV bearbeitet werden, kann ein Risikoindikator die Form einer Auswahlregel haben, die, mit bestimmten Parametern kombiniert, eine Steuererklärung für eine Bearbeitung „auswirft“, wenn die Zahlen der Steuererklärung den Parameter übersteigen.

So lässt sich beispielsweise das Risiko eines zu niedrig angegebenen Umsatzes berechnen. Der Umsatzbetrag ist aus mehreren Quellen erhältlich, die genaueste Quelle ist jedoch die Umsatzsteuererklärung. Ein Bestandteil der Steuererklärung ist der Umsatz (Daten). Der Umsatz kann dem Umsatzbetrag des vorherigen Berechnungszeitraums oder dem Betrag vergleichbarer Steuerzahler gegenübergestellt werden. Für die Gewichtung der Variablen kann ein Risikoindikator festgelegt werden, beispielsweise ein Umsatzzuwachs von weniger als x %.

Darüber hinaus gibt es noch komplexere Indikatoren und Variablen. Deshalb ist in der Analysephase Spezialwissen erforderlich, und der Einsatz von Techniken wie *Data Mining* und *Data Warehousing* setzt EDV-Kenntnisse voraus. Die ständige Weiterentwicklung im Bereich der EDV stellt sicher, dass hier noch längst nicht alle Möglichkeiten ausgeschöpft sind.

2.5.3. Der Zeitpunkt der Analyse

Je länger ein Steuerzahler in das Register eingetragen ist, desto mehr Daten können erfasst werden. Eine wirksame Risikoanalyse setzt genaue Daten voraus; je mehr Daten verfügbar sind, desto wahrscheinlicher ist es infolgedessen, dass Wahrscheinlichkeitsprognosen zutreffen. Die Entscheidung darüber zu treffen, wann und ob eingegriffen werden sollte, setzt sowohl routinierte Erfahrung als auch Expertenwissen voraus und hängt von vielen Faktoren ab, nicht zuletzt von der Gesamtstrategie der Steuerverwaltung. Wie bei der Risikoidentifikation ist auch in der Phase der Risikoanalyse der Zeitpunkt wichtig. Je früher ein Risiko analysiert wird, desto früher kann darauf reagiert werden. Damit sinkt die Gefahr von Steuereinbußen, und der Vorbeugungseffekt ist höher.

- (1) Vor der Registrierung

In Bezug auf das Registerrisiko will die Verwaltung in der Regel sicherstellen, dass jeder, der steuerbare Umsätze erwirtschaftet, rechtzeitig identifiziert und in das Steuerregister eingetragen wird. Dies gilt zwar auch weiterhin, doch mit der steigenden Häufigkeit von *Karussellbetrug* kommt es entscheidend darauf an, durch Kontrollen sicherzustellen, dass der Bewerber überhaupt einen rechtmäßigen Anspruch auf die Eintragung hat. Beim Eintragungsverfahren könnten die Steuerverwaltungen den Antrag beispielsweise auf folgende Punkte prüfen:

- andere Eintragungen unter derselben Postleitzahl;
- bekannte Gefälligkeitsadressen;
- ausschließliche Angabe von Mobiltelefonnummer;
- Bankkonten;
- verdächtige Datenbanken;
- Kreditauskunfteien;
- Daten anderer Behörden usw.

Frühe Kontakte mit einem Steuerzahler, um nachzuprüfen, ob er auch tatsächlich existiert, können zur Betrugsverhütung in Betracht gezogen werden. Anzumerken ist allerdings, dass die Betrüger, die in das Steuerregister eingetragen werden wollen, obwohl sie keinen Anspruch darauf haben, vermutlich nur einen kleinen Prozentsatz der insgesamt eingetragenen Steuerzahler ausmachen, und dass jede gewählte Vorgehensweise im Verhältnis zum Risiko stehen sollte. Dennoch gibt es verschiedene Möglichkeiten, potenzielle Risiken sogar vor der Eintragung eines Steuerzahlers anzugehen. Diese umfassen eine verständliche, hilfreiche Beratung und Schulung, denn Vorbeugen ist besser als Heilen.

(2) Nach der Registrierung

Abgesehen von Beratung und Schulung in Bezug auf das Steuererklärungs-, Zahlungs- und Erklärungsrisiko sind Maßnahmen nur möglich, wenn sich ein potenzielles Risiko konkretisiert, was erst nach der Registrierung der Fall ist. Dabei gibt es mehrere Anlässe für eine Risikoanalyse.

(a) Beim Eingang von Steuererklärungen

Beim Eingang der Steuererklärung eines Steuerzahlers kann die Verwaltung einige Standardkontrollen vornehmen:

- die Querbeziehungen einzelner Zahlenangaben in der Steuererklärung können untersucht werden, um die Richtigkeit und Glaubwürdigkeit der angegebenen Steuer zu prüfen;
- die Steuererklärung kann mit früheren Erklärungen des Steuerzahlers verglichen werden, um offensichtliche Widersprüche festzustellen;
- die Steuererklärung kann mit der anderer Steuerzahler mit vergleichbarem Profil (Größe, Branche, Bruttogewinn usw.) verglichen werden;
- Vergleiche mit Normen und sonstigen Vorschriften.

Diese Kontrollen sind besonders dann sinnvoll, wenn eine Steuererstattung beantragt wird, sie können der Steuerverwaltung jedoch grundsätzlich bei allen Steuererklärungen Vorteile bringen. Aufgrund der Kontrollergebnisse wird entschieden, wie weiter vorzugehen ist, um auf das wahrgenommene Risiko einzugehen.

(b) Regelmäßig vorgenommene Analyse

Zusätzlich oder alternativ müssen die Verwaltungen in regelmäßigen Abständen die Risikoanalyse wiederholen, um sicherzustellen, dass Risiken adäquat identifiziert werden. In der Regel werden daher erst nach einer solchen periodischen Analyse etwaige Maßnahmen beschlossen. Sofern nicht die Notwendigkeit besteht, ein Risiko rasch in Angriff zu nehmen, verteilen die meisten Steuerverwaltungen normalerweise ihre Prüftätigkeit lieber auf mehrere Monate oder Jahre.

(c) Anlassgebundene Analyse

Manche Analysen sind nicht strukturbedingt. In diesem Fall muss die Analyse unverzüglich nach dem Eingang der betreffenden Daten ausgeführt werden.

2.5.4. Operatives Ergebnis

Nach der Risikoanalyse liegen Erkenntnisse über einen oder mehrere der folgenden Bereiche vor:

- Merkmale der betreffenden Steuerzahler;
- Gründe für das Verhalten der Steuerzahler;
- Wahrscheinlichkeit oder Häufigkeit des Risikos;
- Indikatoren, Auswahlregeln und Parameter;
- Auswirkungen;
- den Trend, d.h. steigendes oder sinkendes Risiko;
- Handlungsmöglichkeiten;
- Kosten dieser verschiedenen Möglichkeiten;
- Auswirkung auf die Ziele der Steuerverwaltung: gering, mittel, stark, sehr stark.

Die Wahrscheinlichkeit gibt an, in welchem Maße mit einem Ereignis zu rechnen ist. Die Häufigkeit gibt an, wie oft ein Ereignis eintritt. Wird ein Risikobereich untersucht, so beträgt die Wahrscheinlichkeit der Steuerumgehung häufig 100 %, doch ist diese Aussage nicht von Interesse. Gebraucht werden Informationen über das tatsächliche Vorkommen von Steuerflucht in diesem Risikobereich, also über die Häufigkeit. Konzentriert sich die Untersuchung hingegen auf einen Steuerzahler, so erhält die Wahrscheinlichkeit der Steuerflucht durchaus eine Bedeutung. Die Auswirkungen schließen zahlreiche unterschiedliche Aspekte ein, wesentlich sind jedoch nur diejenigen, die die Ziele der Verwaltung betreffen. Eine negative Auswirkung liegt vor, wenn die Verwaltung ihre

Ziele nicht erreichen kann. Das bedeutet normalerweise, dass die Auswirkung in einzelne Faktoren (z.B. Steuerbetrag Vertrauen der Bürger in das Steuersystem, Nachahmungsrisiko usw.) aufgeschlüsselt werden muss.

Anzumerken ist, dass ein 100 %iges Ergebnis nicht erreichbar ist. Grund hierfür sind nicht nur fehlende bzw. ungeeignete Daten oder ungeeignete Verfahren; ein 100 %iges Ergebnis anzustreben, hieße auch, die menschlichen Möglichkeiten und die menschliche Kreativität in Steuerfragen zu unterschätzen.

2.6. Risikorangordnung, -priorisierung und -bewertung

In der Phase der Risikoanalyse wurde ermittelt, welche Risiken bestehen und welche Steuerpflichtigen als risikobehaftet einzustufen sind, und es wurden Aussagen über Anzahl, Bewältigungsmöglichkeiten sowie deren Kosten getroffen. Hauptziel der Phase der Risikobewertung ist es nun, die Risiken auszuwählen, die angesichts der verfügbaren Handlungsmöglichkeiten und Ressourcen (z.B. Arbeitszeit und Qualifikationen des Personals) in Angriff genommen werden sollen. In dieser Phase sind daher sowohl die Informationen über die Risiken als auch über die Ressourcen von Belang.

Die Tragweite gibt an, mit welchen Steuerausfällen zu rechnen ist, wenn das Risiko hingenommen wird. Andere Steuerausfälle sind möglich, beispielsweise infolge der möglicherweise rückläufigen Steuerdisziplin einer Gruppe von Steuerzahlern. Auch können neben direkten und indirekten Steuerausfällen noch weitere Möglichkeiten eintreten. Beispiele wären unlauterer Wettbewerb, wahrgenommene Ungleichbehandlung und Sozialkritik, die dem Ruf der Steuerverwaltung schaden können.

2.6.1. Rangordnung und Priorisierung

Die Risiken müssen nach ihrer Identifikation und Analyse in eine Rangordnung gebracht und priorisiert werden, weil sie sich untereinander in mehreren Punkten (finanzielle Auswirkung, geeignete Behandlung (Möglichkeit oder Zeitplan), Auswirkung insgesamt) unterscheiden.

Folgende Indikatoren spielen unter anderem in diesem Prozess eine Rolle:

- der direkt betroffene Steuerbetrag. Die ungefähre Höhe dieses Betrags wird in der Phase der Risikoanalyse bestimmt;
- der möglicherweise indirekt betroffene Steuerbetrag. Die ungefähre Höhe dieses Betrags kann in der Phase der Risikobewertung oder, soweit möglich, der Risikoanalyse geschätzt werden. Dieser Bereich hängt mit dem Steuerfehlbetrag zusammen. Diesbezügliche Informationen können in diesem Stadium ebenfalls herangezogen werden;
- die Ressourcen für die Bewältigung. Dies kann in Personentagen oder -stunden ausgedrückt werden, aussagekräftiger ist jedoch das Verhältnis „Steuerbetrag je Stunde“, das die „Rendite“ wiedergibt;
- Abschreckungsmittel: Die Bewältigung einiger Risiken kann in positiver Weise abschreckend auf die Gesellschaft und den Steuerzahler wirken, bei anderen wiederum kann sich die Bewältigung negativ auswirken. Dies muss sich die Steuerverwaltung stets vor Augen führen, denn es gibt ihr

die Möglichkeit, bei gleichen Ressourcen den richtigen Ansatz zu wählen und positive Folgen in eher indirekten Bereichen wie Steuerdisziplin, gesellschaftliche Unterstützung und Image zu erzielen;

- Auswirkungen auf den Gemeinsinn und die Steuerdisziplin: Das Anvisieren einiger Risiken oder Steuerzahlergruppen kann sich stärker auf die gesellschaftliche Akzeptanz bzw. das Maß der Steuerdisziplin auswirken, als es bei anderen der Fall wäre;
- politische Bestrebungen: Manchmal müssen spezielle Risiken anvisiert werden, weil dies dem Parlament zugesagt wurde. Ein anderes Beispiel ist das Bestreben, sich nach der Einführung neuer Rechtsvorschriften bestimmten Risiken eingehender zu widmen, um die Steuerzahler an richtiges Verhalten zu gewöhnen;
- Image: Das angestrebte Image der Steuerverwaltung, und zwar nicht nur in dem Sinne, ob sie als „gut“ oder als „böse“ angesehen wird, sondern auch in Bezug auf deren Hartnäckigkeit und Entschlossenheit, kann eine Rolle spielen. Je nachdem, welche Risiken ausgewählt werden, kann dieser Aspekt unterstrichen oder gar nicht berührt werden;
- Zufallsauswahl: Neben den Steuerzahlern, die aufgrund bestimmter Risiken ausgewählt werden, sind auch zufällig ausgewählte Steuerzahler zu berücksichtigen. Dadurch wird dafür gesorgt, dass jeder Steuerzahler Aussicht auf die gleiche Behandlung hat, dass ihm also ein Mindestmaß an Aufmerksamkeit gewidmet wird. Die Ergebnisse von Zufallsstichproben können neue Risiken, neue Möglichkeiten, diese zu ermitteln, und neue Wege der Risikobewältigung aufzeigen. Und schließlich können die Ergebnisse als Indikator für die Wirksamkeit des geltenden Risikomanagement-Prozesses genutzt werden.

Die vorgenannten Aspekte werden in einem internen Prozess untereinander gewichtet (gewertet). Hierbei spielen der Kontext, die Strategie und die Zielsetzungen eine wichtige Rolle. Dieser Prozess kann zentral, lokal oder auf beiden Ebenen ablaufen. Deswegen ist die Erstellung einer Rangordnung der Risiken und deren Priorisierung ein sehr dynamischer Prozess. Am Ende steht eine Liste der ermittelten Risiken, die in eine Rangordnung gebracht und für die Prioritäten gesetzt wurden.

2.6.2. Risikobewertung

Nach der Erstellung einer Rangordnung und der Prioritätensetzung muss bewertet werden, auf welche Risiken reagiert werden kann und auf welche nicht. Mit der Auswahl der Risiken, die mit den verfügbaren Ressourcen bewältigt werden sollen, werden gleichzeitig auch diejenigen ausgewählt, auf die nicht eingegangen wird und die hingenommen werden. Mit zusätzlichen Mitteln ließen sich mehr Risiken behandeln, doch könnte dies eine negative Sichtweise sein. Bei einer positiven Sichtweise werden bestimmte Risiken wegen ihrer geringen (finanziellen oder gesellschaftlichen) Bedeutung, oder weil sie nicht ermittelt oder bewältigt werden können, bewusst in Kauf genommen. Es wäre nicht sinnvoll, zusätzliche Mittel auf diese Bereiche zu lenken, da eine Bearbeitung dieser Risiken weder effizient noch wirksam wäre.

Grundsätzlich ist eine Risikobewältigung auf dreierlei Weise möglich, wobei wiederum mehrere Vorgehensformen zu unterscheiden sind. Eine ausführliche Beschreibung findet im folgenden Kapitel statt, weswegen hier nur eine stichpunktartige Darstellung gegeben wird:

- (3) Risikoüberwälzung, d. h. das Risiko wird auf andere Parteien übertragen;
- (4) Risikominderung, d. h., es werden Methoden zur Verringerung der Häufigkeit und/oder der Tragweite des Risikos in der Zukunft angewandt;
- (5) Ausschaltung des Risikos, d. h., es werden Maßnahmen getroffen, um die Wirkung eines eingetretenen Risikos zu neutralisieren.

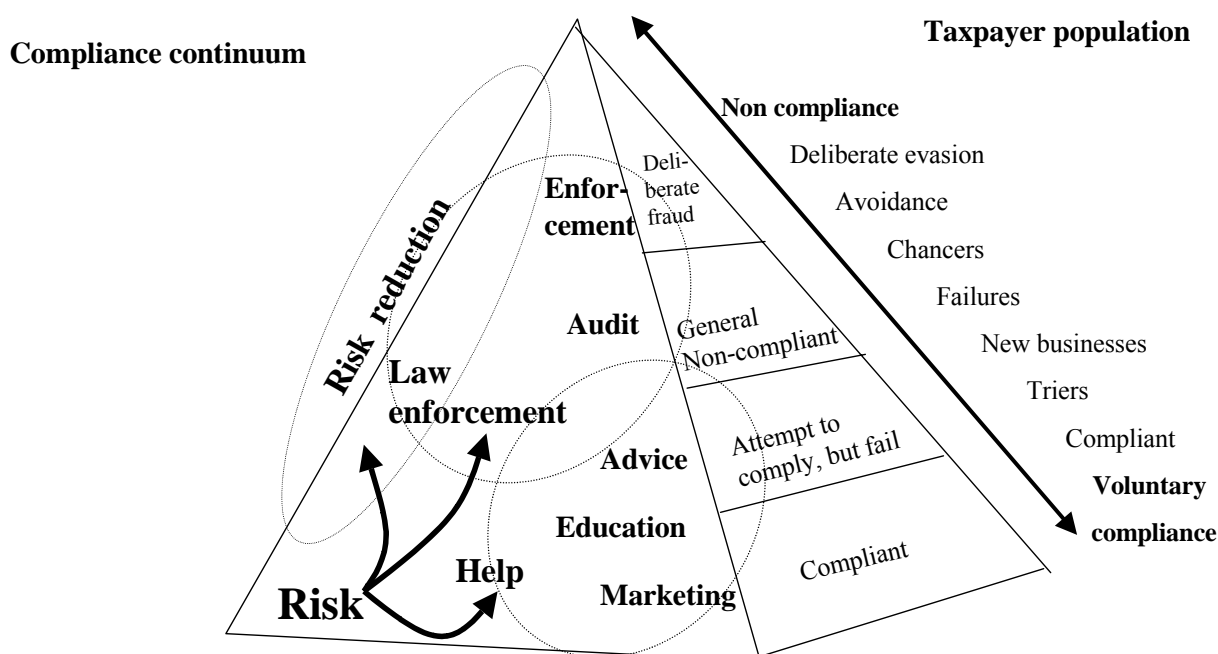
Die einfachste Lösung, die Risikoüberwälzung, ist nur in ganz bestimmten Bereichen möglich. Folglich sind Risikominderung und –ausschaltung die wichtigsten Möglichkeiten der Risikobewältigung. Auch hier spielen der Kontext, die Strategie und die Zielsetzungen eine Rolle. Einerseits muss die Rechtsdurchsetzung allen Gleichheitsgrundsätzen genügen, während andererseits die Steuerverwaltung entscheiden muss, in welchem Ausmaß sie Überprüfungen vornimmt, um ihre Aufgaben wirksam und effizient wahrnehmen zu können. Deswegen muss das Vorgehen wirtschaftlich-rational begründet sein und darf nicht auf willkürlichen Entscheidungen beruhen.

Die Maßnahmen zur Risikominderung und –verhütung werden in der Regel getroffen, *bevor* die Steuererklärung eintrifft, die Maßnahmen zur Risikoausschaltung *danach*. Außerdem sind risikomindernde Maßnahmen oft allgemeiner Art und somit häufig nicht auf einen einzelnen Steuerzahler zugeschnitten, so dass der Einzelne dabei oft völlig anonym bleibt. Risikoausschaltende Maßnahmen hingegen beziehen sich fast immer auf einen einzelnen Steuerzahler.

Die Steuerverwaltung muss die knappen personellen und anderen Mittel möglichst effizient einsetzen und wird daher versuchen, die Durchsetzungskosten auf ein Mindestmaß zu beschränken. Aus diesem Grund werden bevorzugt die Formen der Risikobewältigung eingesetzt, die bei minimalem Ressourcenaufwand einen bestimmten Wirkungsgrad erzielen.

Dies bedeutet, dass im Allgemeinen zunächst risikomindernde Formen eingesetzt werden, dann die Formen der Risikoausschaltung, die wenige Kapazitäten erfordern, und schließlich die mit höherem Aufwand verbundenen Formen. Die besten Ergebnisse werden erzielt, wenn die präventiven bzw. risikomindernden Maßnahmen auf die risikoausschaltenden Formen abgestimmt werden und in einem ausgewogenen Verhältnis zu ihnen stehen. Ein optimales Ergebnis wird häufig erzielt, wenn mehrere Maßnahmen oder Bewältigungsformen kombiniert zum Einsatz kommen. Der Kern des Risikomanagements besteht darin zu wissen, wie verfügbare Mittel am effizientesten einzusetzen sind, um optimale Ergebnisse zu erzielen.

Die vielen möglichen Maßnahmen können auf bestimmte Risiken oder bestimmte Steuerzahler, aber auch allgemein angewendet werden. Welche Maßnahmen gewählt werden, hängt von den Besonderheiten des Risikos und des Steuerzahlers ab. Sie sollten idealerweise widerspiegeln, wo sich ein Steuerzahler im Hinblick auf seine Bereitschaft, seinen Steuerpflichten nachzukommen, situiert (siehe nachstehende „Steuerdisziplin-Skala“). Selbstverständlich ist es weder angemessen, einem Steuerhinterzieher Unterstützung und Beratung zu leisten, noch bei einem pflichtbewussten Steuerzahler eine umfassende Steuerfahndung anzusetzen. Gelingt es durch die Analyse, die relative Steuerdisziplin zu ermitteln, so hilft dies, eine angemessene Entscheidung zu treffen. In den weitaus meisten Fällen jedoch dürften sich in der Analyse lediglich bestimmte Risikobereiche oder eine relative Risikorangordnung abzeichnen, nicht jedoch feststellen lassen, wo auf der Skala der Steuerzahlungsbereitschaft ein bestimmter Steuerzahler situiert ist.



Compliance Continuum
 Taxpayer population
 Risk reduction
 Risk
 Help
 Law enforcement
 Enforcement
 Audit
 Advice
 Education
 Marketing
 Deliberate fraud
 General Non-compliant

Steuerdisziplin-Skala
 Steuerzahlerpopulation
 Risikominderung
 Risiko
 Hilfestellung
 Rechtsdurchsetzung
 Durchsetzung
 Prüfung
 Beratung
 Schulung
 Information
 Bewusste Steuerm Hinterziehung
 allgemein nichtkonformes Handeln

Attempt to comply, but fail	Gescheitertes Bemühen um gesetzeskonformes Handeln
Compliant	Gesetzeskonformes Handeln
Non compliance	Nichtbeachtung der Steuerpflichten
Deliberate evasion	bewusste Steuerflucht
Avoidance	Vermeidung
Chancers	Riskantes Verhalten
Failures	Versagen
Neu businesses	Jungunternehmen
Triers	Bemühungen
Compliant	Beachtung der Steuerpflichten
Voluntary compliance	Freiwillige Steuerdisziplin

Die Steuerdisziplinskala veranschaulicht die Zusammenhänge zwischen dem in der Pyramide dargestellten Niveau der Bereitschaft, Steuern zu zahlen, und der optimalen Wirkung der einzelnen Bewältigungsformen.

All diese Aspekte sind zu berücksichtigen, wenn die Risiken, die behandelt werden sollen, und die bevorzugten Bewältigungsformen bewertet werden. Das Ergebnis der Phase der Risikobewertung ist der Risikomix, also die Kombination der Risiken, die in einem gegebenen Zeitraum auf unterschiedliche Weise behandelt werden sollen. Die Risikobewertung kann zentral, lokal oder auf beiden Ebenen erfolgen. Oft ist es möglich und sogar besser, sie unterhalb der zentralen Ebene vorzunehmen, wenn dies in der Phase der Risikoanalyse oder bei der Erstellung einer Rangordnung und der Prioritätensetzung besonderen Nutzen verspricht.

2.7. Risikobewältigung

Nachdem die festgestellten Risiken analysiert und bewertet wurden, besteht die nächste Phase des Risikomanagement-Prozesses darin, zur richtigen Zeit auf die richtige Weise zu reagieren, um die Risikosituation zu bewältigen. Hierbei bestehen grundsätzlich folgende Möglichkeiten:

- Überwälzung des Risikos auf andere (2.7.1);
- Risikominderung (2.7.2);
- Risikoausschaltung (2.7.3);

Risikobewältigung kann definiert werden als „Prozess, in dem die negativen Auswirkungen des Risikos auf die Ziele der Steuerverwaltungen neutralisiert werden“. Selbstverständlich muss dieser Prozess stets so effizient und wirksam wie möglich durchgeführt werden. Wie die Steuerverwaltung dies tut, kann in einem Arbeitsprogramm festgehalten werden, in dem beschrieben wird, wie auf mehrere bewertete Risiken reagiert werden soll. Dieses Arbeitsprogramm kann auf mehreren organisatorischen Ebenen in der Verwaltung erstellt werden. Die meisten Einzelheiten enthält das Arbeitsprogramm, das auf lokaler Ebene aufgestellt wird.

2.7.1. Risikoüberwälzung

Möglicherweise kann eine andere staatliche Stelle oder eine externe Einrichtung besser mit dem identifizierten Risiko umgehen. Ein Beispiel ist das Zahlungsrisiko. Je nach den gesetzlichen Möglichkeiten kann etwa für die künftige Steuerschuld eine Bankbürgschaft verlangt werden. Das Risiko,

dass die Steuern nicht gezahlt werden, wird daher von der Steuerverwaltung auf eine andere Einrichtung, in diesem Fall eine Bank, übergewälzt. Daher kann die Risiküberwälzung in ihrer Wirkung letztlich als eine Form der Risikominderung betrachtet werden. Weil das Risiko als solches jedoch noch immer besteht, aber jemand anderes betrifft, ist dies als eine Sonderform der Risikobewältigung zu betrachten.

2.7.2. Risikominderung

Je mehr Risiken im Voraus gemindert werden können, desto weniger Anstrengungen sind nach Eintritt des Risikos erforderlich. Die Risikominderung lässt sich als eine Sonderform der Risikoausschaltung sehen. Risikominderung kann in mehreren Schritten durch verschiedene Verfahren erfolgen:

- Einschränkung der Fehlermöglichkeiten;
- Verringerung der Zahl unbeabsichtigter Fehler;
- Verringerung der Zahl absichtlicher Fehler.

Einschränkung der Fehlermöglichkeiten

„Fehler unmöglich machen“

Die Möglichkeiten, absichtlich oder ungewollt Fehler zu machen, können verringert werden. Sie auf Null zu verringern, bedeutet, dass keine Fehler mehr gemacht werden können und es somit kein Risiko mehr gibt: es ist nicht mehr *möglich*, Fehler zu machen. Mögliche Maßnahmen sind:

- *Ändern*: Die Bestandteile von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die zu einem hohen Risiko führen, können durch Regelungen ersetzt werden, bei denen geringere Risiken bestehen und die besser durchsetzbar sind.
- *Aufheben*: Durch die Aufhebung von Vorschriften werden sämtliche diesbezüglichen Risiken auf Null reduziert. Außerdem fallen aber auch die durch die Rechtsvorschriften erzielten Geldeinnahmen oder der beabsichtigte soziale Regelungseffekt weg.
- *Stimmigkeit*: Manchmal ist ein Aspekt in den einzelnen Vorschriften unterschiedlich definiert. Indem diese Aspekte aufeinander abgestimmt werden, wird die Gefahr von Fehlern geringer.
- Anhörung von und Vereinbarungen mit
 - *Steuerberatungsorganisationen* über die Rechtsauslegung bei bestimmten Gegebenheiten oder in bestimmten Sektoren;
 - *Organisationen der relevanten Sektoren* über die Rechtsauslegung bei bestimmten Gegebenheiten oder zur Wertung bestimmter Aspekte;
 - *einzelnen Steuerzahlern*, um Klarheit über steuerrechtliche Vorschriften bei bestimmten Gegebenheiten zu schaffen.
- *Schwellenwerte*: Wird in die Vorschrift ein Schwellenwert aufgenommen, fallen viele (überwiegend kleine) Risiken weg, im Bereich des Schwellenwerts entstehen allerdings neue.
- *Standard-Befreiung*: Mit Standard-Befreiungen werden die Vorschriften mittels rechtlicher Annahmen erfüllt. Durch eine Standard-Befreiung

wird die Komplexität gemildert. Ein Beispiel für derartige Standardbefreiungen bieten die Branchenrichtwerte (Studi di Settore) in Italien.

- *Umstellung auf EDV:* Durch elektronische Steuererklärungsprogramme lässt sich ein Medienbruch (Übertragung von Daten vom Papier auf den Computer) vermeiden. Damit wird nicht nur die Zahl der Eingabefehler verringert, es lassen sich auch Irritationen aufseiten der Steuerzahler vermeiden.
- *Plausibilitätstest:* Gerade in Steuererklärungsprogramme können Plausibilitätstests eingebaut werden, durch die sich bestimmte Fehler vermeiden lassen.
- *Genehmigungen:* Die Erteilung einer Genehmigung kann an bestimmte Auflagen gebunden sein. z. B. indem der Steuerzahler seine Bücher auf prüfungsfreundliche Weise zu führen hat.

Verringerung der Zahl unbeabsichtigter Fehler

„Fehler erschweren“

Nicht alle möglichen Fehler von Steuerzahlern sind gewollt, sie können ihnen auch unbeabsichtigt unterlaufen. Deswegen müssen die Steuerzahler in gewisser Weise geschult werden und Hilfe von der Steuerverwaltung erhalten. Hier tritt die Dienstleistungsseite, die helfende Hand der Verwaltung zu Tage.

- Verständliche Gesetze und Steuererklärungen

Je verständlicher die Gesetze und die Steuererklärungen für den Steuerzahler sind, desto weniger Fehler werden ihm unterlaufen.

- Zugängliche und verständliche Erklärungen

Sind den Formularen beiliegende Erläuterungen, öffentliche Vermerke und Broschüren zu bestimmten Themen einfach erhältlich, zugänglich und verständlich, so dürfte die Zahl der unbeabsichtigten Fehler zurückgehen.

- Information

Über die Massenmedien - Presse, Radio und Fernsehen - können Tausende von Steuerzahler erreicht und über bestimmte Steuerfragen informiert werden. Von der Art der Informationskanäle (Annoncen und Radio- oder Fernsehspots) und ihren Kosten hängt ab, auf welche Weise die Steuerpflichtigen am besten über wesentliche Änderungen sowie über weitere Informationsmöglichkeiten unterrichtet werden.

- Leichte Kontaktaufnahme

Je einfacher es für den Steuerpflichtigen ist, auf die von ihm gewünschte Weise mit der Steuerverwaltung in Kontakt zu treten, desto wahrscheinlicher wird er dies tun.

- *Internet:* Das Internet ist rund um die Uhr zugänglich, einfach zu aktualisieren und bietet die Möglichkeit, allgemeine Informationen weiterzugeben, die mehr oder weniger auf die besonderen Bedürfnisse von Steuerzahlern zugeschnitten sind.
- *Telefon:* Das Telefon ist ein Medium, bei dem bestimmte Gruppen von Steuerzahlern eine geringere Hemmschwelle haben. Der Telefondienst sollte zu bürgerfreundlichen Zeiten angeboten werden.
- *Kundenschalter:* Im Finanzamt kann ein Steuerzahler Steuerbeamte persönlich treffen, doch unterliegt der Zugang durch den Standort des Büros und den Personalbestand stärkeren Einschränkungen.

Je intensiver und genauer auf den Bedarf des einzelnen Steuerzahlers eingegangen wird, desto höher sind selbstverständlich die Kosten. Deswegen muss die Steuerverwaltung der Effizienz halber die verschiedenen Informationsbedürfnisse auf die verfügbaren Kanäle abstimmen.

- **Konsultationen:**

Bei der vorherigen Konsultation handelt es sich insofern um eine besondere Form der Weitergabe von Informationen, als es sich zum einen nicht um eine Einbahnstraße handelt, sondern um von beiden Seiten ausgehende Kommunikation, und weil zum anderen die Konsultation stattfindet, bevor das Steuerereignis eintritt. Hiervon profitieren beide Seiten: Der Steuerzahler erhält Gewissheit, und für die Verwaltung wird das Risiko vermindert. Um dem Steuerzahler früh Gewissheit zu verschaffen, kann die Steuerverwaltung die Möglichkeit einer vorherigen Konsultation anbieten, bei der sie ihren Standpunkt zu den steuerlichen Konsequenzen eines bevorstehenden, wichtigen Ereignisses wie dem Verkauf des Unternehmens darlegt. Um zu verhindern, dass mit Hilfe von Steuerberatern Steuertourismus und Steuerwettbewerb betrieben wird, muss genau geklärt werden, welches Ereignis bevorsteht und wie der Steuerzahler zu handeln beabsichtigt. Die Schlüsselwörter lauten Offenheit und Vertrauen. Wird dieses Konzept von den Steuerzahlern und der Steuerbehörde in geeigneter Weise genutzt, so kann es effizient und wirksam zur Risikominderung beitragen.

- **Schulung**

Öffentliche Bekanntmachungen und Broschüren lassen sich als Mittel der Steuerschulung ansehen; teilweise sind sie auf bestimmte Gruppen zugeschnitten, z. B. Unternehmensgründer. Die Zielgruppen können zu Sonderveranstaltungen im Finanzamt eingeladen werden, um über Gesetze, Steuererklärungen, verwaltungstechnische Pflichten und besondere Buchführungsvorschriften informiert zu werden. Denkbar ist auch ein Besuch der Steuerverwaltung bei einem Jungunternehmer, mit dem dasselbe Ziel verfolgt wird, der aber nun gezielt auf die besondere Lage dieses Steuerzahlers zugeschnitten ist.

Eine weitere Sondergruppe sind Schüler als künftige Steuerzahler. Unterricht über Steuern, deren Aufgabe und Funktion in einer modernen

Gesellschaft, die Art der Verwendung von Steuergeldern und die Folgen von Steuerhinterziehung kann in mehreren Stadien der Schullaufbahn erteilt werden. Ältere Schüler können auch lernen, wie sie Steuerformulare ausfüllen müssen. Zwar ist die Steuerverwaltung nicht Teil des Schulwesens, doch kann sie Unterrichtsmaterial für die Schulen entwickeln. Es gibt weitere Möglichkeiten wie Steuer-Websites für Kinder mit Informationen und Spielen.

- Hilfestellung

- *Elektronisch:* Steuererklärungsprogramme können eine Hilfefunktion enthalten. Bei Online-Steuererklärungen können Hyperlinks zum Web-Auftritt der Steuerverwaltung den Steuerzahler mit spezifischen, fallbezogenen Auskünften durch seine Steuererklärung geleiten.

- *Persönlich:* Persönliche Hilfestellung kann beispielsweise beim Ausfüllen der Steuererklärungen geleistet werden. Trotz des breiten Angebots an EDV-Diensten ist es für einige Steuerzahlergruppen, z. B. Senioren, oft ein Ding der Unmöglichkeit, die Steuererklärung richtig auszufüllen. Durch eine persönliche Hilfestellung lässt sich die Fehlerzahl mit Sicherheit verringern. Dies muss nicht heißen, dass eine solche Hilfe immer von der Steuerverwaltung geleistet werden muss. Diese Möglichkeit besteht, aber auch soziale Einrichtungen wie Gewerkschaften oder Seniorenverbände helfen bei der Steuererklärung. Die Steuerverwaltung kann diese Einrichtungen unterstützen.

- Bereitstellung von Daten

Die Steuerverwaltung kann den Steuerzahlern Steuerdaten liefern, um ihnen beim Ausfüllen der Steuererklärung zu helfen. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, dass die Steuerverwaltung mit den ihr verfügbaren Daten die Steuererklärung vorweg ausfüllt. Dies setzt sehr hochwertige Datenquellen voraus.

Verringerung der Zahl absichtlicher Fehler

„Fehler riskant machen“

Nicht alle Fehler sind unbeabsichtigt. Manchmal beschließt ein Steuerzahler bewusst, seine Buchführung oder seine Steuererklärung zu fälschen. Dies setzt jedoch voraus, dass sich die Gelegenheit bietet, er seine Gründe dafür hat und er über die notwendige Risikobereitschaft verfügt. Diese Aspekte kann die Steuerverwaltung mehr oder weniger stark beeinflussen.

- Schaffung eines Fremdinteresses

Indem ein Fremdinteresse geschaffen wird, kann die Steuerverwaltung die bilaterale Beziehung zwischen ihr und dem Steuerzahler in ein Beziehungsdreieck umwandeln. Somit ist ein Dritter beteiligt, der nicht dem direkten Einfluss des Unternehmers unterliegt und der mehr oder weniger die Verantwortung dafür übernimmt, dass dessen Steuererklärung richtig ist. Dieser Dritte kann ein einzelner Bürger, aber auch eine Organisation sein. Es kann sich um eine Ad-hoc-Beziehung oder um eine strukturelle und institutionalisierte Beziehung handeln.

– Der Bürger als Drittbeteiligter

In der Theorie erhält die Durchsetzung von Steuervorschriften dadurch gewaltigen Auftrieb, dass ein Eigeninteresse der Bürger an korrekten Rechnungen, korrekter Buchführung oder einer korrekten Steuererklärung geweckt wird. In der Praxis aber ist die Wirkung deutlich geringer, doch lohnt es sich trotzdem, dies auszunutzen. Das Eigeninteresse der Bürger kann ein allgemeines oder ein besonderes sein. Im ersten Fall kann beispielsweise vermittelt werden, dass man selbst umso mehr Steuern bezahlen muss, je weniger Steuer die anderen bezahlen. Auf diese Weise kann bei den Bürgern das Interesse daran geweckt werden, eine Rechnung oder einen Zahlungsbeleg zu erhalten, um zu gewährleisten, dass die Buchführung des Händlers vollständig ist. Manchmal liegt ein direktes Eigeninteresse des Bürgers vor, weil die Rechnung für andere Zwecke, beispielsweise die Kostenerstattung durch die Krankenversicherung, gebraucht wird.

– Horizontale Überwachung

Bei der horizontalen Überwachung handelt es sich um eine systematische, nichtstaatliche Kontrolle, durch die die Qualität der Produkte und Dienstleistungen von Steuerzahlern verbessert werden soll. Als Beispiele zu nennen wären Berufskodizes, Bescheinigungen oder Gütesiegel, aber auch ein Verfahren zur Selbstregulierung innerhalb einer Branche. Bei einer starken horizontalen Überwachung sind die Risiken (zumindest in mehreren Bereichen) geringer als ohne ein solches System. Für die horizontale Überwachung gibt es nicht nur steuerliche Gründe. Manchmal findet sie in erster Linie aus wirtschaftlichen Gründen statt, beispielsweise zum Schutz des Marktes und zur Erhaltung der Qualität.

– Bescheinigung

Das Risiko, dass eine Steuererklärung oder Bücher nicht der Wahrheit entsprechen, lässt sich dadurch vermindern, dass die (Prüf-)Bescheinigung eines Wirtschaftsprüfers oder eines anderen Steuerbevollmächtigten verlangt wird. So werden die Verantwortung und die Pflichten auf einen professionellen Dritten (den Wirtschaftsprüfer) und die Kosten hierfür auf den Steuerzahler übertragen.

In dieser Hinsicht sind die horizontale Überwachung und die Bescheinigung Formen der Risikobewältigung. Weil sie aber durch Dritte und vor Abgabe der Buchführung oder der Steuererklärung erfolgt, wird sie als eine Form der Risikominderung eingestuft.

• Abbau der Motive für Steuerbetrug

Nachdem dafür gesorgt wurde, dass sich weniger unabsichtliche Fehler einschleichen können, geht es nun darum, die Fehler zu verringern, die absichtlich begangen werden, um Steuerpflichten zu umgehen. Einige Steuerzahler kommen erst gar nicht in die Versuchung zu betrügen, auch wenn sie die Möglichkeit dazu haben. Dies sind Steuerzahler mit einer hohen Steuermoral, die sich gegenüber der Steuerverwaltung korrekt verhalten. Andere Steuerpflichtige hingegen, die die Möglichkeit zum

Betrug hat, sind durchaus auch versucht, diese Möglichkeit zu nutzen. In der Fachliteratur werden unterschiedliche Gründe beschrieben, warum ein Steuerpflichtiger, der die Möglichkeit hat zu betrügen, dies auch tatsächlich tun möchte. Weder der Staat als Ganzes noch die Steuerverwaltung sind fähig, alle diese Gründe zu verringern oder zu beeinflussen. Indem sie jedoch Einfluss auf gewisse Elemente nehmen, beeinflussen sie auch das Steuerverhalten des Steuerzahlers.

- Geldmangel

Steuerpflichtige, die sich in finanziellen Schwierigkeiten befinden, sind stets auf der Suche nach Einkommensquellen, um dem abzuweichen. Steuergelder sind eine dieser Quellen. Die mit diesem Aspekt verbundenen Risiken lassen sich durch ein System verringern, bei dem die Steuer unmittelbar bei der Einkommensentstehung abgezogen wird, d. h., der Zeitpunkt der Steuererhebung und des Steuereinzugs liegt so nah wie möglich am Zeitpunkt des Geldverdienens. Denkbare Möglichkeiten hierfür sind kürzere Fristen für die Steuererklärung und –einziehung und ein System der vorläufigen Veranlagung.

Steuerzahler mit Geldproblemen haben häufig auch offene Steuerschulden. Dadurch wird die Steuerverwaltung bei einer der vorstehend genannten Bewältigungsformen auf sie aufmerksam. Steuerschulden erhöhen jedoch auch die Gefahr, Aufmerksamkeit in repressiver Form auf sich zu ziehen.

- Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit

In einigen Branchen ist Steuerbetrug weiter verbreitet als in anderen. Ein einzelner Steuerzahler kann in gewisser Weise sozial und wirtschaftlich so unter Druck gesetzt werden, dass er ebenfalls betrügt, wenn er nicht durch die niedrigeren Preise seiner Konkurrenten vom Markt verdrängt werden will. Dieser Aspekt lässt sich nur durch ein branchenorientiertes Konzept in Angriff nehmen. So werden die Steuerzahler derselben Branche und Region bei der Prävention und der Repression möglichst gleich behandelt. Dies trägt zum lauterem Wettbewerb bei.

- Geldgier

Geldgier ist ein Aspekt, der sich nur schwer abbauen lässt. Angeblich kann etwas erreicht werden, indem Steuern öffentlich thematisiert werden. Werden Steuern als „staatlich organisierter Diebstahl“ oder als „Beitrag zur Gesellschaft“ wahrgenommen? Je weiter die letztgenannte Auffassung verbreitet ist, desto weniger werden die Steuerzahler durch Geldgier gelehrt werden.

- Unzufriedenheit mit bestimmten Regeln

Wenn manche Bestimmungen des geltenden Steuerrechts zu Unzufriedenheit führen, weil sie beispielsweise als besonders unsinnig empfunden werden, so ist dies öffentlich bekannt. Der Gesetzgeber kann daher entscheiden, solche Bestimmungen gar nicht erst einzuführen oder sie zu ändern. Letzteres ist auch möglich, wenn das Gesetz bereits verabschiedet ist. In diesem Fall besteht auch die Möglichkeit repressiver Maßnahmen.

Das Wissen um die Unzufriedenheit erlaubt es zu ermitteln, bei welchen Gruppen oder Profilen von Steuerpflichtigen das Fehlerrisiko am höchsten ist.

- Unzufriedenheit mit der Verwendung öffentlicher Gelder

Die Steuerverwaltung kann diese Art der Unzufriedenheit nur in geringem Maße verringern. Eine der wenigen Maßnahmen, die sie treffen kann, besteht darin, dafür zu sorgen, dass sie von den Steuerzahlern als effiziente und wirksame Einrichtung wahrgenommen wird.

- Empfundene Benachteiligung („Bald bin ich der einzige, der noch Steuern zahlt“)

Steuerzahler, die glauben, sie würden als einzige die Vorschriften befolgen und ihre Steuern zahlen, erliegen einer Illusion, denn tatsächlich beachten die meisten Steuerzahler die meisten Vorschriften. Diese falsche Vorstellung einiger Steuerzahler lässt sich durch Öffentlichkeitsarbeit ausräumen. Die Steuerverwaltung muss vermitteln, dass die meisten „Kunden“ den Vorschriften nachkommen. Forschungsarbeiten haben ergeben, dass Menschen dazu neigen, sich der Meinung und dem Verhalten der Mehrheit anzupassen.

- Unzufriedenheit mit der Behandlung durch die Steuerverwaltung

Manche Steuerpflichtigen sind möglicherweise mit dem allgemeinen Konzept der Steuerverwaltung unzufrieden sein. Die Erläuterung dieses Konzepts kann die Unzufriedenheit mindern. Einzelne Steuerzahler können jedoch auch mit der Behandlung unzufrieden sein, die sie seitens der Steuerverwaltung erfahren haben. Dafür kann es viele Gründe geben: nicht erreichbares Personal, unverständliche Schreiben, Verzögerungen bei der Beantwortung von Schreiben, Fehler, unhöfliches Verhalten des Personals usw. Die Steuerverwaltung kann und muss die Verantwortung für solche Dinge übernehmen. Sie sollte ständig bemüht sein, besser zu arbeiten.

- Höhere wahrgenommene Entdeckungswahrscheinlichkeit

Es ist nicht gesagt, dass Steuerpflichtige, die die Gelegenheit haben zu betrügen und auch dazu bereit sind, wirklich zur Tat schreiten. Sie müssen auch bereit sein, das Entdeckungsrisiko zu tragen. So mancher wird die Gelegenheit verstreichen lassen, weil ihm das Risiko, erwischt zu werden, zu groß ist und er die Folgen – Strafen – fürchtet. Solche Steuerpflichtigen führen ihre eigene Risikoanalyse durch: Sie versuchen abzuschätzen, wie wahrscheinlich es ist, dass ein Verstoß entdeckt und bestraft wird. Zusammen mit der Höhe des Strafmaßes (Geldbußen oder Gefängnisstrafen) beeinflusst die Wahrscheinlichkeit, erwischt zu werden, die Überlegungen des Steuerzahlers maßgeblich. Ausschlaggebend ist stets die Kombination der beiden Faktoren. Die Steuerzahler stützen sich bei ihren Überlegungen auf Gehörtes (z. B. was andere sagen), auf ihre Beobachtung, wie die eigenen Steuerangelegenheiten bearbeitet werden (Sichtbarkeit von Kontrollen), und auf Informationen der Medien. Das Fazit solcher Überlegungen ist sehr persönlich, denn es hängt von den jeweiligen Umständen und der jeweiligen Lage jedes Steuerpflichtigen ab.

Ist die tatsächliche Entdeckungswahrscheinlichkeit recht hoch, kann auch die wahrgenommene Entdeckungswahrscheinlichkeit steigen. Die Entdeckungswahrscheinlichkeit darf von Steuerpflichtigen nicht nur „gefühl“, sondern muss wahrgenommen werden. Deswegen müssen die Strategie, Ansätze, Taktiken und Ergebnisse öffentlich bekannt gemacht werden.

Öffentlichkeitsarbeit in diesem Bereich bedeutet Kommunikation über den Rechtsvollzug, was im Grunde bedeutet, dass sie auf die Verringerung der Zahl absichtlicher Fehler ausgerichtet ist. Diese Öffentlichkeitsarbeit kann großflächig stattfinden, beispielsweise mithilfe überregionaler Tageszeitungen. Neben Interviews hoher Beamter der Steuerverwaltung kann sie auch ausgewogene Pressemitteilungen und Jahresberichte umfassen. Veröffentlicht werden können allgemeine, aber auch spezielle Angaben. Sie kann beispielsweise angekündigt werden, welchen Teilen der Steuererklärung die Steuerverwaltung besondere Aufmerksamkeit widmen wird. Eine besondere Spielart hiervon besteht darin, einem Steuerzahler anzukündigen, dass *möglicherweise* eine Steuerprüfung stattfindet und er im Vorfeld gewarnt wird; dies bietet dem Steuerzahler die Gelegenheit, seine Steuererklärung zu berichtigen.

Es hat sich auch gezeigt, dass Hinweise auf „präskriptive Normen“ („*es ist verboten, keine Steuererklärung einzureichen*“) und „deskriptive Normen“ („*zahlreiche Steuerzahler sind ihrer Steuerpflicht bereits nachgekommen*“) Anreize schaffen, sich der Mehrheit anzuschließen. Die Öffentlichkeitsarbeit kann auf die gesamte Steuerzahlerpopulation, aber auch auf eine kleine Gruppe von Steuerzahlern abzielen. Im letztgenannten Fall sind andere Kommunikationsformen wie beispielsweise persönliche Anschreiben geeigneter.

Die Kommunikation über den Rechtsvollzug ist zum Teil noch unerforschtes Terrain, sie eröffnet jedoch insofern Perspektiven, als sie es der Steuerverwaltung gestattet, mit relativ geringen Kosten eine beträchtliche Wirkung zu erzielen. Der Zusammenhang zwischen Botschaft und Wirkung muss noch genauer untersucht werden. Erst dann kann dieses Instrument im Risikomanagement-Prozess effizient zum Einsatz kommen.

In der Öffentlichkeitsarbeit, die die Wahrnehmung der Entdeckungswahrscheinlichkeit beeinflussen soll, zeigt sich die Steuerverwaltung von ihrer anderen Seite. Zeitweise ist sie nämlich nicht transparent, lässt sich nicht in die Karten sehen und schafft bewusst Unsicherheit. Dies steht im Widerspruch zu den vorhergehenden Aussagen, wonach die Dienstleistungserbringung durch Offenheit, Sicherheit, Zugänglichkeit und Entgegenkommen geprägt sein sollte.

Eine Verwaltung hat eben zwei Gesichter: ein freundliches und ein bedrohliches.

2.7.3. Ausschaltung des Risikos

Sind all diese Maßnahmen getroffen worden, hat die Steuerverwaltung noch immer mit den Steuerpflichtigen zu tun, die die Gelegenheit zum Betrug haben, bewusst betrügen wollen und aus freiem Willen das Risiko eingehen. Hier gibt es nur eine Option: repressive Kontrollmaßnahmen und

Durchgreifen gegen Steuersünder. Je früher Risiken analysiert und aufgedeckt werden, desto früher können sie beseitigt werden. Risikoausschaltung, also das aktive Vorgehen gegen die erwartete Nichtbefolgung von Vorschriften, führt im Risikoeintrittsfall zum Ausgleich des Schadens. Der Ausgleich kann finanzieller Art sein, indem eine neue Steuerveranlagung erstellt wird, die die umgangene Steuer und eine Geldbuße umfasst, in einigen Fällen können jedoch andere Strafen, z. B. Freiheitsentzug, verhängt werden. Wird die Repression durch Risikobewältigung richtig angewendet, so übt sie auch eine abschreckende Wirkung nicht nur auf den betreffenden Steuerzahler, sondern auch - über dessen soziales und berufliches Netzwerk - auf andere Steuerpflichtige aus. Außer im Falle verdeckter Ermittlung ist die Risikobewältigung allgemein dadurch geprägt, dass der Steuerzahler weiß, dass sein Fall bearbeitet wird. Er bekommt die Steuerverwaltung „zu spüren“.

Allerdings können die Ausschaltung von Risiken und die Interaktion mit dem Steuerzahler auf unterschiedliche Weise erfolgen. Die betreffenden Maßnahmen werden sich in der Regel nicht nur in Bezug auf die Intensität, sondern auch auf die Kapazitäten unterscheiden. Wird eine Maßnahme zur Ausschaltung eines bestimmten Risikos durchgeführt, so heißt dies nicht, dass alle Risiken in Angriff genommen werden. Einige Risiken können hingenommen werden, weil sie beispielsweise nur geringe finanzielle Folgen haben. Der Effizienz und Wirksamkeit halber müssen Maßnahmen zur Risikoausschaltung in einem ausgewogenen Verhältnis zur Tragweite des Risikos bzw. zu den Kosten für die Steuerzahler stehen. Dies ist der so genannte Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Anzumerken ist, dass die mögliche Anwendung der vorgenannten Maßnahmen selbstverständlich von den vorliegenden einschlägigen rechtlichen Rahmenbedingungen oder politischen Zwängen abhängt.

- Schriftliche Kontakte

Schriftverkehr wird zu unterschiedlichen Anlässen und mit unterschiedlichen Absichten aufgenommen. In diesem Kapitel jedoch werden schriftliche Kontakte lediglich im Zusammenhang mit der Risikobewältigung gesehen. Hinter einem solchen Kontakt kann die Absicht stehen, Fragen zu stellen, die der Klärung eines Sachverhalts dienen oder die Angaben der Steuererklärung ergänzen sollen. Manchmal kann ein Standardfragebogen erstellt und verwendet werden. Aus den Antworten kann gegebenenfalls geschlossen werden, dass das vermutete Risiko nicht eingetreten ist oder dass es weiter besteht. Im letzteren Fall sind Folgemaßnahmen erforderlich.

Eine Sonderform des schriftlichen Kontakts besteht darin, dass Antworten, Entscheidungen und Ähnliches dem Steuerzahler übermittelt werden. In den meisten Fällen geschieht dies im Endstadium der Phase der Risikoausschaltung. Die Art und Weise, wie die Kommunikation mit dem Steuerzahler gehandhabt wird, ist die „Visitenkarte“ der Steuerverwaltung und Teil ihres Images. Deswegen kann gar nicht genug betont werden, dass auf Form und Inhalt (Bearbeitungsfristen, Qualität und Verständlichkeit) zu achten ist.

- Telefonische Kontakte

Verglichen mit schriftlichen Kontakten stellen telefonische Kontakte einen tieferen Einriff in die Privatsphäre des Steuerzahlers dar. Die Steuerverwaltung legt den Zeitpunkt der Kontaktaufnahme, aber auch den Antwortzeitpunkt fest. Die Gründe für telefonische Kontakte und deren Ergebnisse entsprechen denen, die unter der Rubrik schriftliche Kontakte aufgeführt sind. Darüber hinaus können Auflagen für die Form der telefonischen Kontaktaufnahme gemacht werden. In manchen Fällen muss das Personal speziell geschult werden.

- Besuche bei Steuerzahlern

Besuche bei Steuerzahlern finden während der Büroöffnungszeiten statt, um Informationen zu sammeln, die später bei der Bearbeitung der Steuererklärung verwendet werden sollen. Zweck des Besuchs kann es sein, Folgendes zu ermitteln:

- Anzahl der im fraglichen Moment tätigen Beschäftigten,
- Identität der Beschäftigten,
- Höhe des Kassenbestands,
- Planungsunterlagen u. ä.
- Geschäftsvolumen,
- tatsächlich praktizierte Preise,
- Maße, Inhalt und Zusammensetzung des Produkts bzw. der Produkte. Dieser besondere Aspekt wird auch als Testkauf bezeichnet.

Der Besuch bei einem Steuerzahler kann angekündigt oder unangekündigt, offen oder verdeckt erfolgen. Die Entscheidung ist Teil der Taktik und hängt von Aspekten ab wie rechtliche Befugnisse, Sicherheitsrisiken, Image der Steuerverwaltung, Art der zu erfassenden Informationen und Tragweite des (Steuer-)Risikos. Die offene Ankündigung von Besuchen („Sie erhalten möglicherweise in den nächsten zwei Monaten Besuch von uns“) könnte wesentlich zur Prävention und zu einer Verhaltensänderung beitragen.

- Aufforderung zur Selbstanzeige

Wird ein Steuerzahler für eine intensivere Form der Risikobewältigung ausgewählt, wie eine Dokumentenprüfung im Finanzamt („Schreibtischprüfung“), so kann der Steuerzahler aufgefordert werden, seine Steuererklärung freiwillig zu berichtigen. Im Gegenzug kann die Strafe verringert oder gestrichen werden. In gewisser Weise sieht dies nach einer Methode der Risikominderung aus, doch wurde in diesem Fall die Steuererklärung bereits eingereicht, und der Steuerzahler wurde für eine Prüfung ausgewählt und ist darüber informiert. Steht das Haus bereits in Flammen, kann das Brandrisiko nicht mehr gemindert werden! Die Durchführung der Maßnahme ist sorgfältig zu planen, und die Art, in der die Aufforderung formuliert ist, ist maßgeblich für ihren Erfolg.

- Teilbearbeitung im Finanzamt

Bei einer Teilbearbeitung im Finanzamt werden eines oder mehrere spezielle Risiken der Steuererklärung vom Schreibtisch aus geprüft. Hierbei sind Kontakte mit dem Steuerzahler möglich. Bei der Teilbearbeitung werden die ermittelten Risikobereiche mit den verfügbaren Informationen und der Auslegung von Gesetzen und Verordnungen verglichen.

- Vollständige Bearbeitung im Finanzamt

Eine vollständige Bearbeitung unterscheidet sich von einer partiellen lediglich darin, dass hier die Steuererklärung vollständig bearbeitet wird.

- Dokumentenprüfung

Im digitalen Zeitalter erledigen immer mehr Steuerzahler ihre Buchführung mit EDV. Die Steuerverwaltung kann somit den Steuerzahler auffordern, dem Finanzamt seine Buchführungsunterlagen zu schicken. Dort können seine Aufzeichnungen untersucht werden. Einer Dokumentenprüfung kann eine abgekürzte oder vollständige Außenprüfung folgen, wenn beispielsweise die Belege eingesehen werden müssen. Oder die Dokumentenprüfung kann im Finanzamt abgeschlossen werden, indem der Steuerzahler aufgefordert wird, die fehlenden Unterlagen einzusenden. In diesem Fall können einige Teile der Prüfung von weniger qualifiziertem Personal erledigt werden.

- Abgekürzte Außenprüfung

Eine abgekürzte Außenprüfung ist von vornherein auf eines oder mehrere spezielle Risiken beschränkt. In der Regel wird die Außenprüfung nicht auf andere Bereiche ausgedehnt, es sei denn, dies ist ganz offensichtlich nötig. Anders als die „Schreibtischprüfung“ zielt eine Außenprüfung auf die Verwaltung und Buchführung des Steuerzahlers ab. In der Regel betrifft die Prüfung einen bestimmten Zeitraum, zumeist den jüngsten Besteuerungszeitraum. Wird allerdings ein Fehler festgestellt, so kann die Prüfung auch auf frühere Besteuerungszeiträume ausgedehnt werden. Dem Steuerzahler werden die Grenzen der Prüfung im Voraus mitgeteilt, wodurch die negativen Folgen verhindert werden, die sich daraus ergäben, dass potenzielle Fehler in den nicht geprüften Bereichen unentdeckt bleiben.

Gewöhnlich findet die Prüfung in den Betriebsräumen und nicht im Finanzamt statt. Dort sind nicht nur die notwendigen Verwaltungsdaten und Informationen verfügbar, sondern der Prüfer kann sich einen persönlichen Eindruck vom Unternehmen des Steuerzahlers machen.

- Vollständige Außenprüfung

Eine vollständige Außenprüfung unterscheidet sich von einer abgekürzten nur darin, dass in diesem Fall das gesamte Unternehmen geprüft wird. Die Risikobewertung hilft dem Steuerbeamten zu entscheiden, in welchen Bereichen genauere Untersuchungen erforderlich sind.

Außenprüfungen können angekündigt oder unangekündigt beginnen. Normalerweise wird eine Außenprüfung angekündigt. Doch manchmal liegt der Grund für eine unangekündigte Außenprüfung klar auf der Hand,

beispielsweise wenn die Gefahr besteht, dass bei der Ankündigung wesentliche Teile der Buchhaltung vernichtet werden.

Der Steuerbeamte muss das Unternehmen und sein Umfeld verstehen. Er muss bestimmen, wie sich das bewertete Risiko zusammensetzt. Hierfür kann der Steuerbeamte statistische Verfahren und/oder IT-Unterstützung heranziehen. Bei komplexen Sachverhalten kann die Außenprüfung von einem Team durchgeführt werden, das sich aus mehreren Sachverständigen beispielsweise in den Bereichen EDV, Statistik und Recht zusammensetzt.

- Steuerfahndung

Die intensivste Behandlung eines Steuerzahlers ist die Strafermittlung. In dieser Situation ist er kein Steuerzahler mehr, sondern ein Verdächtiger mit besonderen Rechten und Pflichten. Ziel der Steuerfahndung ist es, Beweismittel für ein Strafgerichtsverfahren zusammenzutragen. Deswegen und wegen der besonderen geltenden Rechtsvorschriften werden diese Ermittlungen von Fachleuten mit besonderen Befugnissen ausgeführt.

- Sondertätigkeiten

- Kampagnen

Manchmal ist es effizienter und wirksamer, die Handhabung eines bestimmten Risikos oder eines Bündels von Risiken mit einer landesweiten Kampagne zu verbinden. Hierbei kommen bewährte Verfahren zum Einsatz, und die Kampagne, die von Funk und Presse mitgetragen werden kann, bewirkt eine positive Verhaltensänderung. Zwar machen Kampagnen zusätzliche organisatorische und zeitliche Investitionen erforderlich, sie erzielen jedoch eine höhere Wirkung als die Summe der einzelnen Maßnahmen. Ziel solcher Kampagnen ist es, die Risiken und die betreffenden Steuerzahler wesentlich zu beeinflussen.

- Projekte

Projekte sind den Kampagnen vergleichbar. Der wesentliche Unterschied besteht darin, dass ein Projekt gezielt auf interne Aspekte zugeschnitten ist und nicht nach außen getragen wird. So kann im Falle der Bewältigung komplexer Risiken ein Projekt eingerichtet werden, um die Steuerbeamten effizient mit Sachwissen zu unterstützen. Projekte erzielen häufig eine geringere Wirkung als Kampagnen. Ein anderes Beispiel ist ein Pilotprogramm, mit dem Alternativen zu förmlich erprobten und getesteten Mitteln darauf hin geprüft werden, ob sich bislang nicht erkannte Fortschritte erzielen lassen, mit denen sich die Risiken einer unter die Kriterien fallenden Population effizienter und besser bewältigen lassen.

Die Projekte lassen sich weiter untergliedern. Anhand von Stichproben soll festgestellt werden, in welchem Umfang ein bestimmtes Risiko in einer gegebenen Steuerzahlergruppe verbreitet ist. Die Steuerzahler werden willkürlich aus der betreffenden Population ausgewählt, damit die Ergebnisse nicht verfälscht werden.

- Tätigwerden mehrerer Behörden

Eine gemeinsame Risikobewältigung ist dann möglich, wenn das Risiko oder der Steuerzahler bzw. der Gruppe von Steuerzahlern neben steuerlichen Aspekten auch andere rechtliche Aspekte berühren und es nicht nur um Steuerdelikte geht. Außerdem kann die Kombination von mehreren kleinen Risiken in unterschiedlichen Bereichen ein enormes Risiko für die Gesellschaft darstellen. Das Risiko oder die Risiken können in enger Zusammenarbeit mit anderen staatlichen Stellen oder lokalen Behörden gehandhabt werden.

2.7.4. Zeitpunkt und Qualität des Eingreifens

Manche Risiken können und müssen in Angriff genommen werden, bevor ein Steuerzahler in das Steuersystem aufgenommen wird. Die meisten Risiken treten jedoch erst nach erfolgter Registrierung zu Tage, weswegen die Risikoanalyse und entsprechende Maßnahmen erst danach stattfinden können.

Nicht nur die Form des Eingreifens ist wichtig, sondern auch der Zeitpunkt. Tatsächlich müssen diese beiden Aspekte stimmig miteinander kombiniert werden, wenn maximale Ergebnisse erzielt werden sollen. Der Zeitpunkt des Eingreifens hängt jedoch nicht nur davon ab, wann das Risiko entdeckt wurde; auch nach der Entdeckung des Risikos muss der richtige Zeitpunkt gewählt werden. Je nachdem, ob es sich um ein strukturelles oder ein anlassgebundenes Risiko handelt, ist der richtige Moment zum Handeln zu bestimmen. Dies gilt besonders bei anlassgebundenen Risiken, weil bei zunehmender Verzögerung die Gefahr steigt, dass die entsprechenden Geldmittel verschwunden sind und die Steuer nicht eingezogen werden kann.

Ein weiterer Aspekt ist die erzieherische Wirkung. Je mehr Zeit zwischen dem Zeitpunkt der fehlerhaften Angabe und deren Entdeckung verstreicht, umso weniger wird die Strafe eine Verhaltensänderung bewirken. Der Steuerzahler bringt sein Fehlverhalten nicht mehr mit der Strafe in Verbindung. Die maximale Wirkung wird natürlich erzielt, wenn der Steuerzahler auf frischer Tat ertappt wird, doch stehen der Steuerverwaltung hierfür nur wenige Möglichkeiten zur Verfügung. Ein Besuch beim Steuerzahler ist eine dieser Möglichkeiten. Eine adäquate Durchführung der Risikoidentifikation, -analyse, -bewertung und -ausschaltung kann jedoch zu Ergebnissen führen, die dem Ertappen auf frischer Tat sehr nahe kommen.

Nicht nur der Zeitpunkt, auch die Qualität des Eingreifens beeinflusst die Wirkung, die letztendlich auf die Risikokette ausgeübt wird. Es ist ganz offensichtlich, dass es kein großer Erfolg sein kann, wenn auf eine sachgemäße Identifikation, Analyse und Bewertung eines Risikos eine unangemessene Behandlung folgt. Dabei wird nicht nur die Energie verschwendet, die in die ersten Phasen gesteckt wurde, sondern es wird auch die angestrebte Wirkung verfehlt und in manchen Fällen eine Verschlechterung bewirkt. Der Steuerzahler wird weiterhin seinen steuerlichen Pflichten nicht nachkommen, und zwar höchstwahrscheinlich in größerem Umfang, denn „der Steuerbeamte merkt ja sowieso nichts“. Der Aspekt „Qualität“ wird in Kapitel 2.8 (Evaluierung) behandelt.

Das Ergebnis der Phase der Risikobewältigung ist eine Antwort auf die Frage nach dem Risiko. Diese Antwort kann ein niedrigeres Risikoniveau aufgrund der getroffenen Risikominderungsmaßnahmen sein. Im Falle der Risikoausschaltung kann die Antwort lauten, dass das Risiko nicht eingetreten ist, oder aber dass es eingetreten ist und dass der Verstoß mit einer Berichtigung der Steuererklärung (manchmal einschließlich einer Strafe) geahndet wurde. Diese Ergebnisse führen zur nächsten Phase des Prozesses, der Evaluierung.

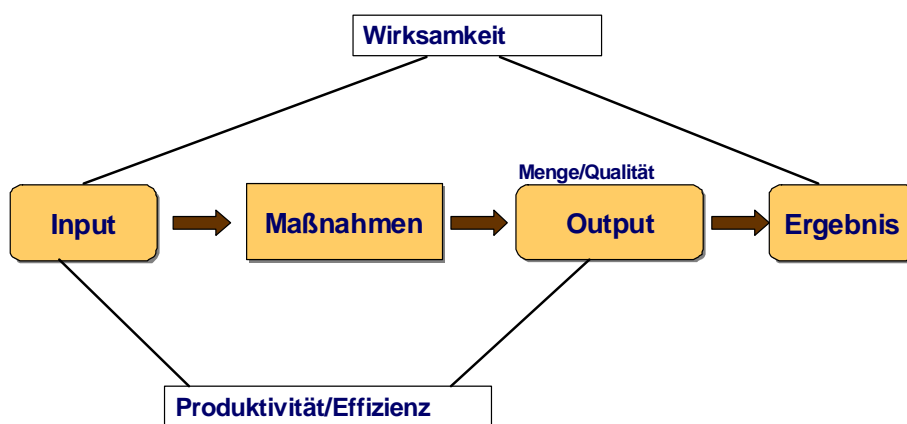
Die Risikoausschaltung führt auch zu Aufzeichnungen und Schlussfolgerungen in Akten, die während der Bewältigung angelegt werden. Diese Akten können zu Zwecken der Qualitätskontrolle und als Teil des kontinuierlichen Lernprozesses herangezogen werden, in dessen Mittelpunkt eine zunehmend bessere Risikobewältigung steht, die stets empfänglich ist für Veränderungen aufseiten des Steuerzahlers.

2.8. Evaluierung

2.8.1. Leistungsmessung

Ein Lehrsatz lautet: „Was nicht messbar ist, kann nicht verwaltet werden“. Bei Steuerverwaltungen kann die Leistung auf verschiedenen Ebenen gemessen werden. Die erste Ebene bestünde darin, die Wirksamkeit jedes Schritts des Risikomanagement-Prozesses zu messen, indem relative einfache, direkte Fragen gestellt werden: Wurden die richtigen Risiken identifiziert, wurden sie richtig analysiert, wurde die richtige Bewältigung gewählt usw. Auf der zweiten Ebene wird der Risikomanagement-Prozess als Ganzes evaluiert, indem untersucht wird, wie und inwieweit die Anwendung des Prozesses dazu beigetragen hat, die Ziele der Steuerverwaltung zu verwirklichen. Schließlich kann die Evaluierung Aufschluss darüber geben, ob die Organisation selbst wirksam mit Risiken umgeht. Ist die Steuerverwaltung als solche fähig, mit den identifizierten Risiken wirksam umzugehen, oder braucht sie mehr oder andere Ressourcen?

Ausgangspunkt jeder Leistungsmessung kann das nachstehende Basismodell sein. In jeder Phase können Messungen – allerdings mit verschiedenen Mitteln und Indikatoren vorgenommen werden.



„*Input*“ bezeichnet die Ressourcen, die verbraucht werden, um den Output zu erbringen. Sie lassen sich finanziell (Kosten) oder materiell (Arbeitsstunden) angeben.

„*Maßnahmen*“ bezeichnet die grundlegenden Schritte des Prozesses, bei denen Input in Output umgewandelt wird (z.B. Analysen, Möglichkeiten der Risikobewältigung, jede von der Steuerverwaltung zur Verwirklichung ihrer Ziele getroffene Maßnahme).

„*Output*“ bezeichnet, was hervorgebracht wird (z. B. Zahl und Qualität von Prüfungen, Zahl der Neuveranlagungen oder zusätzlichen Steuereinnahmen, andere Maßnahmen zur Risikominderung). Die Evaluierung sollte sich nicht ausschließlich auf den Output konzentrieren, denn Ergebnismessungen sind heutzutage zunehmend beliebt. Eine abgeschlossene Außenprüfung gilt als Output, eine höhere Steuerdisziplin gilt als Ergebnis.

„*Ergebnis (Wirkung)*“ Der Zweck der Maßnahmen besteht in der Regel darin, neben dem direkten Output noch etwas anderes zu erreichen (z. B. anderes Verhalten); dies ist das langfristige Ziel (z. B. höhere Steuerdisziplin).

„*Produktivität*“ (oder „*Effizienz*“) bezeichnet das Verhältnis zwischen Input und Output. Sie wird üblicherweise als pro Stunde (oder anderes Zeitmaß) erzeugte Anzahl von Einheiten ausgedrückt. Sie kann auch als das Verhältnis zwischen tatsächlicher Produktivität und (durch Benchmark-Analyse ermittelter) optimaler Produktivität betrachtet werden. Die Messung der Produktivität und Effizienz des Gesamtprozesses ist im Falle von Steuerverwaltungen komplex.

„*Wirksamkeit*“ bezeichnet das Verhältnis zwischen Input und Ergebnissen. Zuverlässige Wirksamkeitsmessungen sind äußerst wünschenswert, häufig aber schwer zu finden. Ergebnisse lassen sich messen, doch ist es nicht einfach, ein spezielles Ergebnis auf eine spezielle Maßnahme oder einen speziellen Input zurückzuführen. Weil die Ergebnismessung der schwierigste und wichtigste Teil der Evaluierung ist, werden nachstehend einige Verfahren beschrieben.

2.8.2. *Ergebnismessung*

Der Output darf kein Indikator für das Ergebnis sein. Selbst wenn zahlreiche Maßnahmen (z. B. Prüfungen) ausgeführt wurden, ist nicht sicher, dass sich diese positiv auf die Steuerdisziplin auswirken. Genauso wichtig wie die Zahl der Außenprüfungen, die als Indikator für den Output dient, ist es, dass die richtigen Steuerzahler für die Prüfung ausgewählt und die Prüfungen ordnungsgemäß durchgeführt werden. Nur wenn die Steuerverwaltung die tatsächlichen Auswirkungen (z. B. auf den Steuerfehlbetrag, das Niveau der Steuerdisziplin usw.) misst, erfährt sie, ob sie Erfolg hatte.

Gemessen werden können Endergebnisse und Teilergebnisse. Endziel und Endwirkung könnte die Verringerung des Steuerfehlbetrags sein. Dies sollte dadurch erreicht werden, dass freiwilliges gesetzeskonformes Verhalten gestärkt wird. Wie verbreitet ein solches Verhalten ist, hängt von vielen verschiedenen Faktoren ab. Wichtig ist beispielsweise, dass der Steuerzahler

dem Steuersystem und der Steuerbehörde vertraut. Der Steuerzahler sollte auch ein Risiko, erwischt zu werden, wahrnehmen. Er wird stark dadurch beeinflusst, was andere Steuerzahler tun und denken. Wichtig ist schließlich auch, dass es einfach sein muss, seine steuerlichen Pflichten zu erfüllen. Alle diese verschiedenen Faktoren müssen berücksichtigt werden.

Die Ergebnisse können mit vielen unterschiedlichen Methoden gemessen werden. Ein einigermaßen genaues Bild des erzielten Ergebnisses ergibt sich, wenn man die verschiedenen Methoden kombiniert.

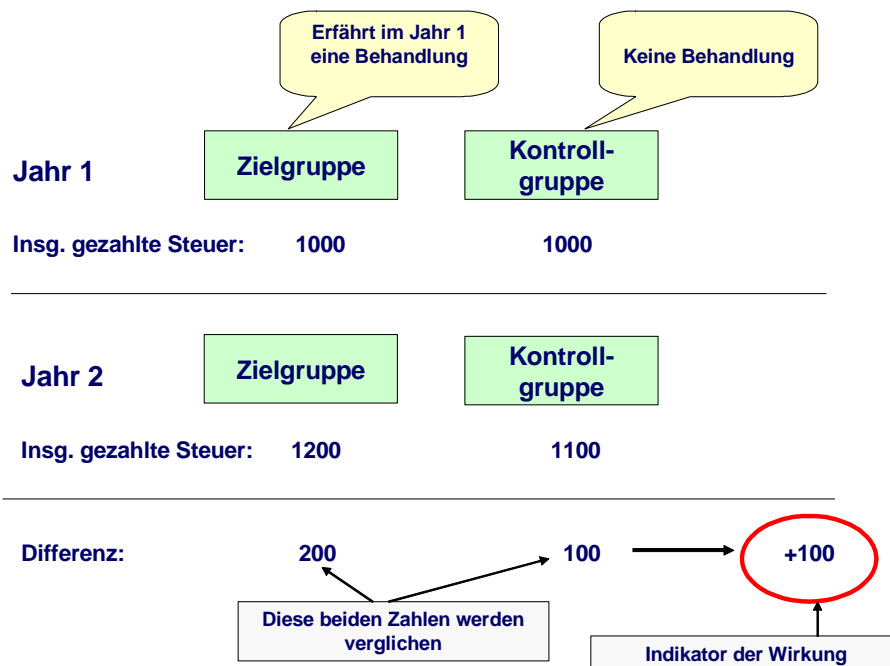
Denkbare Methoden:

- *Befragungen von Steuerzahlern* eignen sich, um das Vertrauen der Steuerzahler (in das Steuersystem und in die Steuerverwaltung), das wahrgenommene Entdeckungsrisiko und Einstellungen (soziale Normen) zu messen.
- Untersuchung der Prüfmethoden:
 - Prüfung durch Stichprobenauswahl kann ein wirksames Instrument sein, um die Größe des Steuerfehlbetrags in bestimmten Bereichen zu messen. Aus einer größeren Steuerzahlergruppe wird willkürlich eine kleine Stichprobe gezogen, um die Anzahl und die Größenordnung aller (beabsichtigten und unabsichtlichen) Fehler zu messen.
 - Es könnte sinnvoller sein, einen speziellen Sachverhalt oder einen speziellen Risikobereich zu prüfen, z. B. verschiedene Absetzungen, Kapitalgewinne, Bilanzpunkte oder MwSt-spezifische Probleme, für die eine kleinere Stichprobe benötigt wird und die ein genaueres Ergebnis zeitigt. Die Ergebnisse von Stichprobenprüfungen hängen stets von der Qualifikation und dem Engagement der Prüfer ab. Deswegen sind die Ergebnisse nicht immer zuverlässig. Ein besseres Ergebnis erhält man in der Regel, wenn man sich auf einen speziellen Sachverhalt konzentriert (statt die gesamte Steuererklärung zu prüfen) und wenn einige wenige Steuerbeamte die Arbeit übernehmen.
 - Die Messung kann sich auch ausschließlich auf die Fehlerzahl (und nicht auf Geldbeträge) konzentrieren, da hier eine kleinere Stichprobe ausreicht. Jedes Jahr oder alle zwei Jahre sollte derselbe Risikobereich oder Sachverhalt geprüft werden. Die Veränderung der Fehlerzahl ist ein Indikator der Wirkung.
 - Die Anzahl offensichtlicher Fehler in den Steuererklärungen lässt sich mit Auswahlssystemen messen. Solche Auswahlssysteme wählen häufig lediglich ein angemessenes Arbeitsvolumen aus. Das heißt, dass Schwellenwerte, die von den verfügbaren Ressourcen abhängen, darüber bestimmen, wie viele Steuererklärungen geändert werden können, selbst wenn es sich um offensichtliche Irrtümer wie Rechenfehler handelt.
- Steuererklärungen können von einem Jahr zum nächsten auf Veränderungen hin geprüft werden. So lassen sich unerwartete Veränderungen entdecken

(z. B. Anstieg einer bestimmten Absetzung oder rückläufiger Umsatz in einem bestimmten Gewerbebezweig).

- Anhand von Vergleichsgruppen kann die Wirkung einer bestimmten Behandlung oder die Wirkung innerhalb einer bestimmten Steuerzahlergruppe gemessen werden. Der Anteil der Steuerzahler, die nach einer **Prüfung oder** Schulung eine bestimmte Absetzung geltend machen, kann einer Gruppe gegenübergestellt werden, die keinerlei Schulung erhalten hatte und auch nicht geprüft wurde. Außerdem können Veränderungen bei der insgesamt gezahlten Steuer in einer Gruppe, der dieselbe Behandlung zuteil wurde, verglichen werden mit einer Kontrollgruppe, der diese Behandlung nicht zuteil wurde.

Ein Beispiel für die „Differenz der Differenz“



Eine weitere Möglichkeit der Evaluierung besteht in einer experimentellen Methode, bei der zwei – im Wesentlichen identische – Gruppen durch Zufallsauswahl geschaffen werden; eine Gruppe (Zielgruppe) erfährt eine bestimmte Behandlung, während die andere Gruppe (Kontrollgruppe) alle anderen Einflüsse außer dieser besonderen Behandlung erfährt.

Die Wirkung lässt sich feststellen, indem beide Gruppen vor und nach der Behandlung verglichen werden. Beide Gruppen werden von einem Jahr zum anderen Veränderungen aufweisen, doch nicht diese Veränderungen (von Jahr 1 auf Jahr 2) sind ein Indikator für die Wirkung, sondern die Varianz der Veränderung.

In diesem Fall wird nicht die im Jahr 1 (in dem die Behandlung erfolgt) aufgetretene direkte Wirkung gemessen, sondern die Wirkung auf das künftige Verhalten. Es ist auch möglich, eine quasi-experimentelle Methode zu verwenden, bei der keine Ziel- und Kontrollgruppe durch Zufallsauswahl geschaffen werden, sondern vielmehr eine Quasi-Kontrollgruppe gebildet

wird, die mit den Teilnehmern der Zielgruppe in möglichst vielen Eigenschaften übereinstimmt.

Im vorstehenden Beispiel wird die insgesamt gezahlte Steuer als Maßstab angelegt. Es ist jedoch selbstverständlich möglich, viele unterschiedliche Maßstäbe anzulegen, z. B. das angegebene Einkommen, die geltend gemachte Absetzung, der Umsatz, verschiedene Kennzahlen und andere.

Alle vorstehend genannten Methoden sollten zum Einsatz kommen, und das Gesamtergebnis kann Aufschluss über die erzielten Ergebnisse geben. Das bedeutet, dass es schwierig ist, die Ergebnisse einer einzigen Maßnahmenart, z. B. von Prüfungen, zu messen. Stattdessen stellt das gemessene Ergebnis die kombinierte Wirkung aller Maßnahmen dar.

2.8.3. *Rückmeldung*

Die Informationen aus dem Evaluierungsprozess dienen als Rückmeldung für die einzelnen Schritte des Risikomanagement-Prozesses, aber auch für den Prozess als solchen. Die Risikoanalyse und die Risikobewertung sollten angesichts neuer Informationen und Erkenntnisse aktualisiert werden.

Eine wichtige Erkenntnis des Risikomanagement-Prozesses, die zu berücksichtigen ist, lautet, dass die Ergebnisse erst im Nachhinein gemessen werden können, was bedeutet, dass man, solange die Maßnahmen noch laufen, nicht weiß, ob man in die richtige Richtung zielt. In manchen Fällen dauert es ein bis zwei Jahre, bevor sichtbar wird, ob die Maßnahmen irgendeine Wirkung erzielt haben. Das bedeutet allerdings nicht, dass man, während die einzelnen Maßnahmen durchgeführt werden, auf jegliche Form der Weiterbehandlung oder Überwachung verzichten könnte. Der Output kann im Laufe der Durchführung gemessen werden, was auch kontinuierlich geschehen sollte.

C. ORGANISATORISCHE ASPEKTE

2.9. Personal

Wesentlich für die Qualität der Bewältigung sind die adäquate Risikobewertung, die adäquate Wahl der Behandlungsform und der adäquate Zeitpunkt. Die Ergebnisse der Behandlung hängen aber auch und vor allem von der Sachkenntnis und der Fähigkeit der Steuerbeamten ab, die Behandlung effizient und wirksam durchzuführen. Deswegen sollte den Sachkenntnissen und Fähigkeiten von Steuerbeamten Aufmerksamkeit geschenkt werden.

2.9.1. Einstellung und Auswahl

Jede Steuerverwaltung wünscht, hinreichend über die Zusammensetzung und Struktur ihres Personals sowie dessen kurz- und mittelfristige Bedürfnisse Bescheid zu wissen. Deswegen muss die Steuerverwaltung über ein Instrumentarium verfügen, um den Einstellungs- und Auswahlprozess zu steuern.

Der Umgang mit dem Risikomanagement bedeutet auch, dass unterschiedliche Fähigkeiten (Statistik, IT, EDV und Kommunikation) benötigt werden.

2.9.2. Sachkenntnis und Fähigkeiten

Ein kompetenzbasiertes Personalverwaltungssystem wurzelt in dem Gedanken, dass gute Leistungen erbracht werden, wenn die richtigen Personen mit den richtigen Sachkenntnissen und Fähigkeiten an der richtigen Stelle zur richtigen Zeit eingesetzt werden.

Genauer gesagt müssen zur Risikobewältigung eingesetzte Bedienstete die folgenden Fähigkeiten aufweisen:

- wirksame interaktive Kommunikation;
- hinreichende Kundenorientiertheit;
- redaktionelle Fähigkeiten;
- hinreichendes Vertrauen;
- grundlegende Analysefähigkeiten;
- Kenntnis der Grundsätze der verantwortungsvollen Verwaltung;
- Kenntnis der Gesetze, politischen Ziele und Verfahren;
- Prüfkenntnisse (vor allem Prüfer);
- Kenntnis der Bürotechnologie;
- Kenntnis der Werte der Steuerverwaltung.

Jede Fähigkeit lässt sich in verschiedenen Stufen (oder einer Befähigungsskala) untergliedern, durch die allgemein ein bestimmtes Tätigkeitsniveau definiert wird: z. B.: Expertenwissen, fundierte Kenntnisse,

hohe Kompetenz; solide Fertigkeiten und hinreichendes Wissen; Grundfertigkeiten; Grundkenntnisse.

Sachkenntnis und Befähigung sind nicht nur ein Anliegen der Steuerverwaltungen, sondern auch des einzelnen Beschäftigten. Die Bedeutung von Fortbildungsmaßnahmen sollte nicht unterschätzt werden.

2.9.3. *Unterstützung*

Ein weiterer wichtiger Aspekt bei der richtigen Risikobewältigung ist die Möglichkeit, während der Bearbeitung Unterstützung zu erhalten. Dadurch werden die Maßnahmen wirkungsvoller. Es gibt viele Unterstützungsmöglichkeiten, die von gemeinsamen Prüfungen durch bedarfsorientierte Sachverständigenunterstützung bis zur Unterstützung durch risikobezogene Prüfungshandbücher und Prüfungsautomatisierung reicht.

2.10. Prozessmanagement

Häufig hört man, die Risikomanagementkette sei so stark wie ihr schwächstes Glied. Gleichzeitig ist der Risikomanagement-Prozess kein „Perpetuum mobile“, er läuft nicht von alleine an und bleibt nicht von allein in Schwung. Außerdem muss alles organisiert werden, Ressourcen müssen zur Verfügung gestellt und die Qualität der einzelnen Prozessabschnitte muss gesichert werden. Dies ist die Verwaltungskomponente des Prozesses, die sehr wichtig ist und auf allen organisatorischen Ebenen vorkommt.

Diese Komponente ergänzt nicht nur jede Prozessphase, sondern auch deren Beziehungen untereinander. Angesichts der unterschiedlichen rechtlichen, organisatorischen und geografischen Gegebenheiten in den einzelnen Mitgliedstaaten ist es schwierig, die Verwaltungskomponente im Einzelnen darzustellen. Dies würde den Rahmen dieses Leitfadens, in dem es um den Risikomanagement-Prozess geht, sprengen.

Aufgabe der Verwaltung ist es, durch Initiative, Organisation, Kontrolle und letztendlich auch Kommunikation dafür zu sorgen, dass zur rechten Zeit das Richtige richtig getan wird. Eine kohärente Botschaft, die so oft wiederholt wird, wie dies nötig ist, kann das Endergebnis wesentlich beeinflussen. Für den Inhalt dieser Botschaft kann aus dem vorliegenden Leitfaden geschöpft werden.

2.11. Auswirkung auf die Verwaltung

Risikoorientiertes Arbeiten bedeutet nicht nur, dass ein anderes Verhältnis zum jeweiligen Umfeld der Steuerverwaltung besteht. Es wirkt sich auch auf den internen Arbeitsablauf und auf die daran beteiligten Menschen, das Personal, aus.

Gleichzeitig ist das Engagement des Personals ein wichtiger Faktor für erfolgreiches risikoorientiertes Arbeiten. Auf dem Weg zum risikoorientierten Handeln kommt es zu Verschiebungen und Veränderungen. Das Personal kann diese Verschiebungen positiv oder negativ sehen. Die Verwaltung muss wissen, wie das Personal diese Veränderungen auffasst. Weitblick, eine gute Kommunikationsfähigkeit, Offenheit und kohärente Signale sind notwendig, damit das Personal den Veränderungsprozess akzeptiert.

Wichtig ist auch, dass die Führungsebene die Änderungen mitträgt und dies in kohärenter Weise sichtbar macht. Kohärenz setzt Weitblick voraus, nicht nur in Bezug auf Risikomanagement, sondern auch in Bezug auf dessen externe und interne Auswirkungen. Gerade die Führungsebene braucht diesen Weitblick.

Verschiebungen und Verlagerungen

- *von der direkten Einflussnahme auf bestimmte Risiken zu einer indirekten Einflussnahme:* Vorher entschied das operative Personal selbst, mit welchen Steuerzahlern es sich befassen und welche Bereiche es prüfen würde. Risikoorientiertes Arbeiten bedeutet, dass hierüber andere entscheiden. Natürlich sind das Kollegen, aber trotzdem ...
- *von der Bearbeitung aller Bereiche zur Bearbeitung von vorab festgelegten Angelegenheiten:* Vorher konnte das operative Personal fast alles selbst bearbeiten, wenn es dies für sinnvoll oder interessant hielt. Nun wird im Vorfeld abgegrenzt, mit welchen Bereichen es sich befassen muss, und häufig wird ihm mitgeteilt, in welchem Umfang Berichtigungen voraussichtlich erforderlich sind und welche Ressourcen es dafür einsetzen darf.
- *von der Bearbeitung sowohl leichter als auch schwieriger Fälle zu mehr schwierigen Fällen:* Vorher hatte das operative Personal mit einer Mischung aus einfachen und schwierigen Fällen zu tun. War ein schwieriger Fall abgeschlossen, konnte man sich einfachere Arbeiten aussuchen, bei denen man gut vorankam und eine Zeitlang weniger unter Stress stand. Beim risikoorientierten Arbeiten wird das Personal häufiger schwierige Fälle übernehmen müssen.
- *vom Arbeiten in einer „Black box“ zum Arbeiten in einem transparenten Umfeld:* Vorher arbeitete jeder Mitarbeiter in einer „Black Box“, ja, er war eine „Black Box“. Was in der „Black Box“ vorging, war für die Führungsebene nicht ersichtlich, und diese störte sich auch nicht weiters daran. Risikoorientiertes Arbeiten bedeutet, dass die Beschlussfassung völlig transparent ist. In diesem Prozess werden die Entscheidungen transparent (von der Verwaltung) getroffen und (vom Personal) transparent - in Bezug auf Einnahmen und Zeitaufwand - durchgeführt.
- *von implizit zu explizit:* Auch vorher wurde risikoorientiert gearbeitet, aber Vieles wurde nicht expliziert. Infolgedessen war hinterher nicht immer klar, warum bestimmte Aspekte eines bestimmten Sachverhalts untersucht wurden, und in welchem Verhältnis die Qualität der Arbeit zum Zeitaufwand stand. Risikoorientiertes Arbeiten setzt voraus, dass Alles expliziert wird. Expliziert werden muss, warum auf einen bestimmten Sachverhalt eingegangen werden muss, welche Risiken mit diesem Sachverhalt verbunden sind, welche finanzielle Tragweite er hat und wie viel Zeit voraussichtlich erforderlich sein wird. Manche Bedienstete fühlen sich angreifbar, wenn sie alles explizieren müssen, denn im Nachhinein kann sich zeigen, dass sie sich geirrt haben. Explizieren ermöglicht aber auch einen Lernprozess.
- *von Freiheit zu eingeschränkter Freiheit:* Risikoorientiertes Arbeiten kann den Eindruck eines Freiheitsverlustes vermitteln. Es muss betont werden, dass die Freiheit noch vorhanden ist, aber eine andere Form angenommen hat. Es ist

weiterhin möglich, auf Risiken hinzuweisen, Sachverhalte auszuwählen und die Risiken zu gewichten. Es muss aber auch akzeptiert werden, dass andere Kollegen Entscheidungen treffen können. Den Kollegen zu vertrauen ist eine Kompetenz, die häufig noch entwickelt werden muss.

- *von Abarbeiten von Dokumentenstapeln zu bedarfsorientiertem Arbeiten:* Jeder kennt den Anblick von Aktenschränken, die von laufenden Vorgängen überquellen und den schwierigen Fällen, die stets auf einen Stapel gelegt werden. Erfahrungsgemäß vermitteln überquellende Aktenschränke dem Personal den Eindruck, einer enormen Arbeitbelastung ausgesetzt zu sein. Risikoorientiertes Arbeiten macht ein bedarfsorientiertes System erforderlich, das neue Risiken einbeziehen kann. Im Eingangskorbchen sollte nur so viel Arbeit liegen, wie darin Platz findet.
- *von der zahlenbasierten Personalbeurteilung zu Lernen aus Inhalten:* Vorher wurde das Personal anhand der Anzahl der begonnenen Vorgänge bzw. der abgeschlossenen Fälle beurteilt. Risikoorientiertes Arbeiten geht andere Wege. Nicht mehr Zahlen sind das Maß aller Dinge, sondern Inhalte:
 - welche Risiken werden behandelt,
 - welche Ergebnisse wurden erzielt,
 - warum wurden einige Risiken behandelt und andere nicht,
 - wie entwickeln sich die Risiken,
 - welche Entscheidungen wurden getroffen.

Kurz, ein transparenter Prozess, der einen Einblick in das laufende Geschehen gibt. Wer dies akzeptiert, eignet sich eine Lernkultur statt einer Beurteilungskultur an. Anstatt zu beurteilen, was gestern geschehen ist, lernen wir für morgen.

- *von Treibenlassen zum Lenken:* Vorher hatte ein Manager wenig oder nichts mit den fachlichen Aspekten der Arbeit zu tun und musste den primären Prozess der Steuererhebung und -prüfung wenig oder gar nicht lenken. Gerade auf der Führungsebene gestattet es das risikoorientierte Arbeiten, das Personal zu führen. Das klingt gut, setzt jedoch den Mut voraus, Entscheidungen zu treffen, zu beschließen, auf bestimmte Risiken *nicht* einzugehen und somit auf zusätzliche Einnahmen zu verzichten. Auch der Entscheidungsprozess ist transparent, was eine Führungskraft angreifbar macht. Er gestattet es ihr aber auch, Verantwortung zu übernehmen und Rechenschaft über ihr Handeln abzulegen.
- *von allgemeinen zu speziellen Fähigkeiten:* Vorher waren die Mitarbeiter Allround-Talente, die über alles ein bisschen Bescheid wussten und überall eingesetzt werden konnten. Bei risikoorientiertem Arbeiten können manche Fähigkeiten häufiger verlangt werden als andere, denn dabei wird deutlich, mit welchen Risiken man sich befassen muss und welches Spezialwissen gegebenenfalls dafür nötig ist. Dieses Spezialwissen ist möglicherweise nicht oder nicht in ausreichendem Maße vorhanden, so dass eine Schulung in einem bestimmten Bereich notwendig wird. Auch können Risiken auftreten, mit denen sich nur die Spezialisten unter den Mitarbeitern befassen können.

Diese Liste mit zehn Veränderungen ist weder erschöpfend noch wertneutral, sie soll lediglich einen Einblick in die menschliche Seite und die persönlichen Auswirkungen von risikoorientiertem Arbeiten bieten. Das risikoorientierte Arbeiten kann nur erfolgreich funktionieren, wenn die Führungskräfte und die Organisation als Ganzes diese Verschiebungen kennen und wissen, inwieweit das Personal positiv oder negativ darauf reagiert.

2.12. Corporate Governance – auf interne Risiken reagieren

In den früheren Kapiteln standen die Risiken im Mittelpunkt, die Steuerzahler für die Steuerverwaltung bei der Einziehung von Steuern darstellen. Dieses Kapitel befasst sich mit den internen Risiken, mit denen die Steuerverwaltung konfrontiert wird.

Auf strategischer Ebene wird das Risikomanagement eingesetzt, um den Ruf der Steuerverwaltung zu schützen und eine verantwortungsvolle Rechnungslegung für öffentliche Gelder gewährleisten. Auf operativer Ebene sichert ein wirksames Risikomanagement die Durchführung von Großprojekten und Programme, sorgt für die frühe Warnung vor potenziellen Problemen und/oder ermittelt potenzielle Chancen.

Das gesamte Personal und vor allem die Führungskräfte sollten Risiken identifizieren, verstehen und managen und ein Gefühl dafür entwickeln, welche Risiken toleriert werden können und welche nicht.

Interne und externe Risiken müssen in der einen oder anderen Art und Weise bewältigt werden. Externe Risiken betreffen alles, was außerhalb der Steuerverwaltung liegt, interne Risiken alles innerhalb.

Interne Risiken lassen sich in die folgenden drei Kategorien untergliedern (mit Beispielen):

- (6) Der Risikomanagement-Prozess läuft nicht wie erwartet.
 - Schwerwiegende Risiken werden nicht erkannt
 - Risiken werden falsch behandelt
 - geringe Qualität oder Produktivität
- (7) Die interne Organisation und die internen Systeme funktionieren nicht.
 - Versagen der IT-Unterstützung
 - Versagen der internen Kommunikation
 - schlechte Organisation oder Führung
- (8) Unangemessenes Verhalten des Personals.
 - Bestechlichkeit
 - Betrug
 - unfreundliche Haltung gegenüber Steuerzahlern.

Ohne eine gesamtheitliche Sicht lassen sich die Ziele nicht mit Erfolg erreichen. Die meisten Probleme hängen sowohl mit internen als auch mit externen Risiken

zusammen und haben mehr als eine Ursache. Darüber hinaus betreffen die meisten Ursachen mehrere Probleme

Der Risikomanagement-Prozess als solcher bleibt gleich, unabhängig davon, ob er auf externe Risiken, interne Risiken oder beide angewandt wird. Dieser Leitfaden lässt sich durchweg auf alle drei Möglichkeiten anwenden. Wichtig ist, dass auf alle Risiken oder Probleme in der einen oder anderen Form eingegangen wird, und zwar nach einem gesamtheitlichen Konzept. Jede Steuerverwaltung muss entscheiden, welche Instrumente und Mechanismen für die verschiedenen Risikoarten eingesetzt werden sollten.

Beim integrierten Risikomanagement, das interne und externe Risiken einschließt, geht es darum, sich aus einer übergeordneten Perspektive, die die gesamte Organisation umfasst, mit Risiken zu befassen. Alles dreht sich darum, die Ziele der Steuerverwaltung ungeachtet etwaiger interner oder externer Risiken zu erreichen.

Ein integrierter Risikomanagement-Prozess ist vollständig in die normalen Planungs- und Beschlussfassungsprozesse eingebunden.

Risikomanagement wird von einigen Beobachtern als zusätzliche Aufgabe der Steuerverwaltung und deswegen eine Belastung verstanden. Das integrierte Risikomanagement aber ist etwas anderes. Es verlangt zwar Anstrengungen, ist aber eng mit den operativen Tätigkeiten einer Steuerverwaltung verwoben. Integriertes Risikomanagement ist dann besonders wirksam, wenn diese Mechanismen in die Infrastruktur der Steuerverwaltung eingebaut werden.

TEIL 3 - Beispiele

3. EINLEITUNG

So interessant die theoretischen Konzepte des Risikomanagements auch sein mögen, hängt letztendlich doch alles davon ab, wie sie in die Praxis umgesetzt werden, denn schließlich „geht probieren über studieren“.

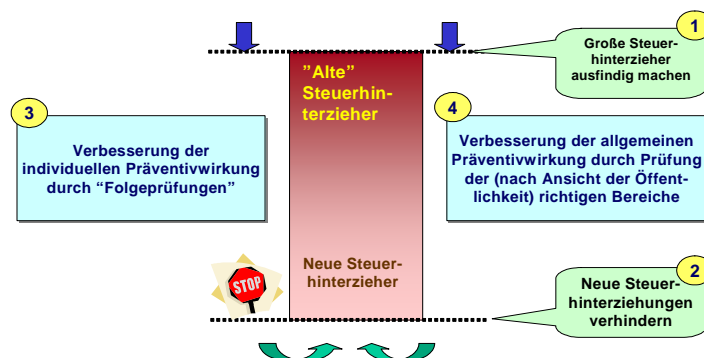
In diesem Teil soll die Theorie durch Beispiele aus dem Erfahrungsschatz verschiedener Steuerverwaltungen veranschaulicht werden, die nach dem theoretischen Modell gegliedert sind. Es wird kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben, und die Beispiele sind zuweilen willkürlich gewählt. Vielmehr handelt es sich um eine dynamische Sammlung von Erfahrungen, die verschiedene Steuerverwaltungen bei ihrem Vorgehen nach dem Modell für den Risikomanagementprozess gemacht haben.

3.1. Beispiele zu Kapitel 2.4 - Strategie

3.1.1. Prüfstrategien

Schweden

Vier verschiedene Prüfstrategien



Die Strategien beruhen auf der (aus Theorie und Praxis abgeleiteten) Annahme, dass Steuerhinterzieher zunächst einmal klein anfangen und dann immer kühner werden, wenn die Hinterziehung unbemerkt geblieben ist. Die größeren Steuerhinterzieher hinterziehen im Allgemeinen schon seit einer ganzen Weile.

Die erste Strategie besteht darin, große Steuerhinterzieher zu fassen, die hohe Beträge vorenthalten.

Mit der zweiten Strategie soll verhindert werden, dass erstmalige Steuerhinterzieher zu „Gewohnheitstätern“ werden. Das bedeutet, dass erstmalig Handelnde (neue Unternehmen, junge Menschen) geprüft werden sollten, selbst wenn es möglicherweise nur um die Hinterziehung von Bagatellbeträgen geht.

Die dritte Strategie besteht darin, durch Folgeprüfungen die Präventivwirkung im Einzelfall zu verbessern. Das bedeutet, dass Steuerzahler, die in der Vergangenheit bereits geprüft worden sind (und nachweislich Steuern hinterzogen haben), erneut einer Prüfung unterzogen werden. Damit diese Strategie funktioniert, muss sie den Steuerzahlern bekannt sein. Der Grundgedanke ist, dass ein geprüfter Steuerzahler sein Verhalten eher ändert, wenn er weiß, dass schon eine einmalige Aufdeckung das Risiko, auch in Zukunft geprüft zu werden, erhöht.

Die vierte Strategie besteht darin, die allgemeine Vorbeugung so zu verbessern, dass die in den Augen der Öffentlichkeit "richtigen" Bereiche geprüft werden. So können zum Beispiel Steuern hinterziehende Personen, die Sozialleistungen beziehen, gezielt geprüft werden. Solche Prüfungen dürften in den Medien auf wohlwollende Aufmerksamkeit stoßen. Es sind nicht viele Prüfungen erforderlich, sie sollten sich aber auf Bereiche konzentrieren, in denen die Öffentlichkeit die Steuerhinterziehung für ungerechtfertigt hält und meint, dass sie das Vertrauen in das Steuersystem beschädigt (Konzentration auf „Empörung auslösende Fälle“).

3.1.2. Abkommen zwischen dem Finanzministerium und der Einnahmenverwaltung

Italien

Das Wirtschafts- und Finanzministerium und die Einnahmenverwaltung regeln alljährlich in einem Abkommen die Ziele der Einnahmenverwaltung und die Zuweisung der entsprechenden Finanzmittel. Das für drei Jahre geltende Abkommen wird in jedem Haushaltsjahr aktualisiert.

In dem Abkommen für die Jahre 2005-2007 ist die strategische Planung wie folgt geregelt:

- (9) Erhöhung der Wirksamkeit von Vorbeugung und Bekämpfung im Bereich der Steuerhinterziehung.

Es wird angestrebt, eine höhere Zahl von Steuerpflichtigen zu kontrollieren und

- bei großen Unternehmen, aber auch bei anderen Steuerpflichtigen eine angemessene Anzahl von Finanzprüfungen durchzuführen;
- an Ort und Stelle Prüfungen durchzuführen, um festzustellen, ob die Steuerzahler ihren Pflichten nachkommen;
- Steuererklärungen generell zu prüfen;
- die Anzahl der Rechtsfälle zu senken.

- (10) Verbesserung der Dienstleistungen für Steuerpflichtige und Allgemeinheit mit folgenden Zielen:

- Die Steuerpflichtigen sollen verstärkt dazu gebracht werden, die Vorschriften freiwillig einzuhalten.
- Die Steuereinzahlung soll verbessert werden.

- Die Beziehungen zwischen der Einnahmenverwaltung und den Steuerpflichtigen sollen verbessert werden.
 - Die Umsetzung der Steuergesetzgebung soll verbessert werden – auch auf internationaler Ebene.
- (11) Entwicklung von Organisationsmodellen und effizientere Nutzung der Ressourcen:

Ziele:

- Förderung innovativer Organisationsschemata auf den verschiedenen Ebenen;
- Entwicklung neuer Personalverwaltungsverfahren;
- Verbesserung der Kommunikation zwischen der Einnahmenverwaltung und der Allgemeinheit.

3.2. Beispiele für Kapitel 2.5 – Risikoidentifizierung

3.2.1. Aufmerksamkeitskategorie

Niederlande

Für die Einstufung in eine so genannte Aufmerksamkeitskategorie wird eingeschätzt, inwieweit ein Unternehmen die Vorschriften einhält und welche Bedeutung es hat. Dabei werden Steuerrisiko und steuerliche Bedeutung als „hoch“, „mittel“ und „gering“ eingestuft. Die neun Kategorien werden durch zwei Sonderkategorien ergänzt: Unternehmensneugründungen (ein neues Unternehmen kann noch nicht in die richtige Kategorie eingestuft werden, weil zu wenig über es bekannt ist) und Steuerschuldner, gegen die ein Strafverfahren läuft (Betrugsfaktor). Anhand objektiver Kriterien sind elf verschiedene Aufmerksamkeitskategorien bestimmt worden. Jedes Unternehmen - bis auf die tausend größten – ist in eine Kategorie eingestuft worden.

Steuerliche Bedeutung	Hoch	1A	1C	1D	E
	Mittel	2A	2C	2D	
	Gering	3A	3C	3D	
		A	C	D	
		Gering	Mittel	Hoch	Steuer- risiko

Die **Steuerrisikoklasse** basiert auf 13 Kriterien:

- (12) Unternehmensgründung Ja/Nein
- (13) Sektorbezogenes Risiko
- (14) Steuerliche Komplexität aufgrund der Anzahl der Unternehmen im Konzern
- (15) Steuerverhalten (Einkommens- und Körperschaftsteuer). Der Anteil des angegebenen geschuldeten Betrags an Einkommens- und Körperschaftsteuer wird im Steuerjahr selbst durch vorläufige Veranlagung erhoben
- (16) Ordnungsmäßigkeit der Erklärungen für alle Steuern in den letzten zwölf Monaten
- (17) Amtliche Veranlagungen im letzten abgeschlossenen Jahr
- (18) Zusätzliche MwSt-Zahlung im vergangenen Kalenderjahr
- (19) Qualität der Verwaltung
- (20) Substantielle materielle Berichtigungen in den Steuererklärungen der letzten fünf Jahre
- (21) Steuertechnische Berichtigungen in den letzten fünf Jahren
- (22) Betrug
- (23) Regelmäßigkeit der Zahlung (ungeachtet der Quelle)
- (24) Vorherige Rücksprache

Für jedes Kriterium werden Punkte vergeben. Die Einstufung des Unternehmens in die Gruppe mit niedrigem, mittlerem oder höherem Risiko

hängt von der Gesamtpunktzahl ab. Je höher die Punktzahl, desto höher die Einstufung.

Die steuerliche Bedeutung beruht auf den jährlichen Steuererklärungen für die vier wichtigsten Steuerarten: Körperschaftsteuer, Einkommensteuer, MwSt und Lohnsteuer. Die Summe der Erklärungen führt zur niedrigen, mittleren oder hohen Einstufung des Unternehmens. Je höher das Ergebnis, desto höher die Einstufung.

Die Zuordnung zu einer Aufmerksamkeitskategorie ist vollständig automatisiert und fast alle Fragen werden automatisch beantwortet. Zweimal jährlich wird die Aufmerksamkeitskategorie durch Beantwortung aller Fragen anhand der aktuellsten Informationen aktualisiert.

3.2.2. Nationale Risikodatenbank

Niederlande

Die Nationale Risikodatenbank (RDB) ist eine EDV-gestützte Methode zur Aufzeichnung und Abwägung von Risiken im Steuerprozess. Zu dieser Anwendung haben alle Mitarbeiter der Steuerverwaltung Zugang. In der RDB ist der gesamte „Lebenszyklus“ eines Risikos verzeichnet.

Jeder Mitarbeiter der Steuerverwaltung kann ein neues Risiko in die RDB eintragen. Es werden folgende Angaben gemacht:

- Bezeichnung des Risikos;
- Beschreibung des Risikos;
- das Risiko betreffende Rechtsvorschriften;
- Art des Risikos;
- Wie wurde das Risiko entdeckt?
- Gibt es Anzeichen dafür, dass das Risiko oft auftritt?
- In welchem Sektor wurde das Risiko entdeckt? Gibt es Angaben über das Ausmaß und die finanzielle Bedeutung des Risikos?
- Wie kann das Risiko am Besten entdeckt werden?
- Wie kann dem Risiko am Besten begegnet werden?

Die nationale Risikoverwaltung optimiert jedes neue Risikosignal. Damit wird gewährleistet, dass

- die Beschreibung verständlich und vollständig ist;
- es sich wirklich um ein neues Risiko handelt, das noch nicht unter einer anderen Bezeichnung in der Datenbank gespeichert ist;
- das neue Risiko schematisch und eindeutig beschrieben wird;
- beschrieben wird, wie, wann und mit welchen Mitteln das Risiko festgestellt werden kann;
- eine mögliche Auswahlregel entwickelt wird.

Sofern Voruntersuchungen (Buchprüfungen oder stichprobenartige Prüfungen) erforderlich sind, werden die beteiligten Steuerverwaltungen und die Ergebnisse der Untersuchungen in die RDB eingetragen, um Aufschluss zu erhalten über

- den Prozentsatz der ausgewählten Steuererklärungen: diejenigen Steuererklärungen, die durch die Auswahlformel als Prozentsatz aller Steuererklärungen ausgewählt worden sind;
- die Effizienz: in wie vielen der ausgewählten Steuererklärungen ist das Risiko aufgetreten und korrigiert worden?
- die Wirksamkeit: Welcher Teil der berichtigten Steuererklärungen wurde von der Auswahlformel erfasst?
- die finanzielle Bedeutung des Risikos;
- die erforderliche Bearbeitungskapazität (in Stunden);
- endgültige Auswahlformel und Parameter.

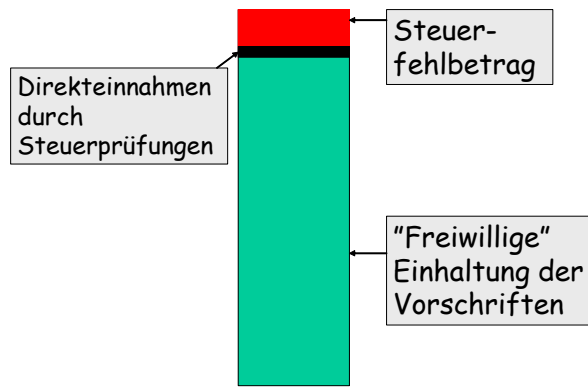
Nach Eingabe des Risikos werden die Ergebnisse der Erfassung in der RDB in nahezu denselben Worten aufgezeichnet wie in der Phase der Voruntersuchungen.

Jeder Steuerbeamte kann die Risikodatenbank jederzeit abfragen, um festzustellen, ob ein bestimmtes Risiko bereits verzeichnet ist und welche Risiken verzeichnet sind. Die Angaben über die Ergebnisse der Voruntersuchung und den Umfang des erfassten Risikos sind vertraulich und können nur von einigen wenigen Angehörigen der nationalen Riskoverwaltung eingesehen werden.

3.2.3. *Ermittlung des Steuerfehlbetrags*

Schweden

Es gibt eine Differenz zwischen dem Steuerbetrag, der den Rechtsvorschriften entsprechend entrichtet werden sollte (theoretische Steuer) und dem tatsächlich angelasteten Betrag. Dieser Steuerfehlbetrag entsteht durch Steuerhinterziehung und Irrtümer des Steuerzahlers oder der Steuerbehörde. Der Sachverhalt wird als „Erklärungsdifferenz“ bezeichnet. Angelastete, aber nicht entrichtete Steuern gelten als „Erhebungsverluste“. Der Steuerfehlbetrag lässt sich wie folgt veranschaulichen:



Die komplette Säule steht für den theoretisch korrekten Steuerbetrag. Beim grünen Teil handelt es sich um vor einer etwaigen Prüfung oder vor Inspektionen freiwillig entrichtete Steuern. Beim schwarzen Teil handelt es sich um Zusatzeinnahmen aufgrund von Prüfungen. Der Rest ist der Steuerfehlbetrag, also der Einnahmeverlust aufgrund absichtlicher oder unabsichtlicher Fehler oder nicht gezahlter Steuern.

Aus naheliegenden Gründen ist es sehr schwierig, das Ausmaß der Steuerhinterziehung und den Steuerfehlbetrag zu ermitteln. Es gibt für diesen Zweck aber direkte und indirekte Methoden. Direkte Methoden stützen sich auf Umfragen oder Befragungen bei nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Steuerpflichtigen, indirekte Methoden auf verfügbare Statistiken, wobei den Steuerbehörden gemeldete Informationen über Einkommen und Vermögenswerte mit aus anderen Quellen stammenden Informationen über Verbrauch und Sparen abgeglichen werden.

Der Steuerfehlbetrag (oder ein Teil davon) kann u.a. mit folgenden Methoden geschätzt werden:

- **Indirekte Methoden**

Verfügbares Einkommen	Für den Bereich Haushalte in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung werden Verbrauch und Sparen mit den auf Steuererklärungen angegebenen Einkommen verglichen.
BSP	Das von der Ausgabenseite ermittelte BSP wird mit dem von der Einnahmenseite ermittelten BSP verglichen.
Unerklärte Unterschiede in den Handelsbilanzen	Kumulierte Spareinlagen, die in den Berichten der Finanzinstitute nicht erfasst sind (Aus Einkommen und Verbrauch berechnete Spareinlagen werden mit Berichten von Finanzinstituten verglichen). Auf diese Weise können im Ausland verborgene Vermögenswerte sichtbar

	gemacht werden.
MwSt-Diskrepanz	Theoretische Berechnung der MwSt anhand der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und Vergleich mit der MwSt auf Steuererklärungen
Geldkreislauf-Methoden	Entwicklung von Bargeschäften. Es wird ein „Überhang“ an Barbeträgen errechnet, der durch normale Finanzvorgänge nicht erklärt werden kann.

• **Direkte Methoden**

Umfragen	Umfragen bei Steuerpflichtigen (schriftlich oder mündlich)
Prüfungen	Stichprobenartige Prüfungen zur Bestätigung einer systematischen Ergebnisanalyse.

Damit verlässliche Ergebnisse erzielt werden können, sollten verschiedene Methoden miteinander kombiniert werden. Dadurch kann die Steuerverwaltung den Umfang des Steuerfehlbetrags in etwa ermessen. Da eine präzise Ermittlung nicht möglich ist, sollte die Messmethode nicht für eine kurzfristige Leistungsmessung verwendet werden. Die Messung ist nützlich, um langfristige Tendenzen zu erkennen und Referenzdaten für die Risikobewertung zu erhalten.

3.2.4. *Analyse von Verknüpfungen*

Italien

Die Verknüpfungsanalyse ist eine Anwendung, die Schaubilder über die Verbindungen zwischen Personen und Unternehmen liefert und einen Zugriff auf das Steuerregister (*Anagrafe Tributaria*) ermöglicht, um sämtliche für Steuerzwecke nützliche Informationen über den jeweiligen Steuerzahler aufzuzeigen:

- Konzernzugehörigkeit
- Unternehmenszugehörigkeit
- Amt in einem Unternehmen
- familiäre Bindungen
- Buchführung durch Berater.

Die Anwendung soll also in erster Linie die wichtigsten und bedeutungsvollsten Beziehungen aufzeigen und auf „Risikosituationen“ hinweisen, z.B.

- Zahlungsunfähigkeit, Abwicklung usw.;

- Nichtbefolgung steuerrechtlicher Bestimmungen;
- Einstellung der Tätigkeit binnen zwölf Monaten nach ihrem Beginn;
- Nicht entrichtete MwSt;
- Aufrechnung von Steuergutschriften.

3.2.5. M.E.R.C.E. (*Überwachung und Beschreibung des Außenhandels*)

Italien

M.E.R.C.E. ist ein von den italienischen Zollbehörden konzipierter und gepflegter Datenspeicher. Die Finanzverwaltung nutzt ihn als Datenquelle über inner- und außergemeinschaftliche Geschäfte.

Durch M.E.R.C.E. können Warenlieferungen italienischer Wirtschaftsbeteiligter in EU-Mitgliedstaaten und Drittländer sowie Wareneingänge aus anderen Staaten analysiert werden (*Analisi EU und Analisi extra-EU*), und es kann eine Liste mit allen Geschäften des Wirtschaftsteilnehmers erstellt werden (*Analisi intestatari*).

Die Daten über EU-interne Geschäfte stammen aus Intrastat-Meldungen, Informationen von außerhalb der EU werden den bei der italienischen Zollagentur aufbewahrten Bescheinigungen entnommen.

Mithilfe von M.E.R.C.E. kann festgestellt werden, ob Geschäfte stattgefunden haben oder nicht und ob sie ordnungsgemäß ausgeführt worden sind.

Durch eine Datenabfrage anhand verschiedener Kriterien kann eine multidimensionale Analyse erstellt werden. Solche Kriterien sind z.B.

- der Zeitraum,
- die geltende Regelung,
- der Ursprungs/Bestimmungsort,
- die Produktgruppe,
- das Transportmittel,
- die Zollstelle.

Schließlich werden Statistiken, Quoten und Schaubilder angezeigt.

3.2.6. BEE (*Datenbank für externe Stellen*)

Italien

BEE ist eine Datenbank, mit der Steuerzahler, die ihren Pflichten nicht nachkommen, anhand ihrer Steuerkraft ausfindig gemacht werden. Für die Kontrollen werden Gruppen von Steuerpflichtigen mit besonderen Kennzeichen ausgewählt. Das Ziel besteht darin, Steuerhinterziehungen aufzuspüren und Tendenzen zu analysieren.

BEE-Daten dienen nur zur ersten Information. Damit die Steuerschuld des Steuerpflichtigen mit den entrichteten Steuern verglichen werden kann, sind weitere Untersuchungen erforderlich. BEE besteht aus folgenden Datenbanken:

- BEE – Flugzeuge: Informationen über Rechtsgeschäfte (Eigentum, tatsächliche Rechte usw.) über Flugzeuge;
- BEE – Versicherungen: Informationen von Gesellschaften, Agenturen usw. über Versicherungsverträge;
- BEE – Handelskammer: Informationen der Handelskammer über Firmen;
- BEE – Lieferverträge: Informationen über Liefer- und Beförderungsverträge in privaten, nicht eingetragenen Vereinbarungen bei über einer bestimmten Schwelle liegenden Beträgen;
- BEE – Kapitalströme: Informationen von Banken, Aktienhändlern, Wechselstuben usw. über Kapitalflüsse aus dem bzw. in das Ausland (Bargeld, Anteilsscheine, Wertpapiere usw. bei über einer bestimmten Schwelle liegenden Beträgen);
- BEE – Wasserfahrzeuge: Informationen von Schifffahrtsagenturen und Fahrzeugämtern (Abt. Wasserfahrzeuge) über Geschäftsvorgänge betreffend Schiffe, Schlepper und nicht gewerbliche Wasserfahrzeuge;
- BEE – Wiederaufbau: Informationen von Banken und anderen Finanzinstituten über Banküberweisungen aufgrund eines steuerlich abzugsfähigen Wiederaufbaus von Immobilien.

3.2.7. Frühwarnsystem

Italien

Das Frühwarnsystem ist eine Anwendung, die ständig aktualisiert wird und dazu dient, in einem frühen Stadium beim ersten Hinweis auf eine Steuerhinterziehung verdächtiges Verhalten zu kontrollieren.

Das Programm zeigt Diskrepanzen und Unregelmäßigkeiten bei allen Inhabern einer MwSt-Nummer an, indem es Umsätze der letzten 36 Monate anhand von mittelbar oder unmittelbar mit dem Steuerpflichtigen zusammenhängenden Risikoindikatoren überprüft.

(25) Die wichtigsten, unmittelbar mit dem Steuerpflichtigen zusammenhängenden Risikoindikatoren sind

- eine nicht oder nur teilweise bezahlte Mehrwertsteuer,
- die Anrechnung von MwSt-Gutschriften und –Schulden,
- MwSt-Veranlagungen,
- eine in der Vergangenheit eingetretene Abwicklung oder Zahlungsunfähigkeit,
- Zollvorgänge,
- Geschäfte innerhalb der EU,

- eine Änderung des steuerlichen Wohnsitzes oder Fälle, in denen die berufliche Tätigkeit nicht am Wohnsitz ausgeübt wird,
- Anträge auf Steuererstattungen,
- über 75 oder weniger als 18 Jahre alte Personen mit MwSt-Nummer.

(26) Die Anwendung verarbeitet auch andere, mittelbar mit dem Steuerpflichtigen zusammenhängende Risikoindikatoren, die andere Personen betreffen, mit denen der Steuerpflichtige eine Geschäftsbeziehung unterhält (z.B. derselbe Rechtsvertreter, Partner oder Manager).

Die wichtigsten mittelbaren Risikoindikatoren sind

- Veranlagungen für direkte oder indirekte Steuern
- die Ausstellung falscher Rechnungen
- Konkurs oder behördliche Zwangsliquidation
- die Hinterziehung aller Steuern
- die Einstellung der Tätigkeit binnen eines Jahres nach ihrem Beginn.

Die Steuerbeamten ermitteln anhand der von der Zentralen Analyse- und Forschungsabteilung entwickelten Methoden Querverbindungen, um zu überprüfende Steuerpflichtige auszuwählen.

3.2.8. *Hinterziehung sämtlicher Steuern*

Italien

ET – Hinterziehung sämtlicher Steuern – ist ein Datenverarbeitungssystem, das auf der Grundlage von Risikoindikatoren verdächtiges Verhalten von Steuerpflichtigen anzeigt. Mit ET können Personen ausfindig gemacht werden, die Einkünfte aus unabhängigen Dienstleistungs- oder Wirtschaftstätigkeiten beziehen und überhaupt keine Steuern bezahlen.

Durch die Datenverarbeitung können Risikoindikatoren wie die Weiterführung von Geschäftstätigkeiten und Aufwendungen des Steuerzahlers festgestellt werden.

Die Daten stammen aus internen oder externen Quellen (z.B. Handelskammer) sowie anderen indirekten Informationsquellen (z.B. Energieverbrauch).

Den Steuerbeamten stehen zwischen 1 und 16 Informationseinheiten zur Verfügung, die sie miteinander abgleichen können. Je nachdem, ob einer oder mehrere Faktoren mit dem Steuerzahler zusammenhängen, können weitere Kontrollen durchgeführt werden.

ET kann u.a. die folgenden Hinweise auf Wirtschaftstätigkeiten verarbeiten, die ein Risiko beinhalten können:

- zweckbestimmte Übereignung von Immobilien durch den Staat (z.B. Grundstücke für Gebäude, Immobilien für Büros, Parkplätze, Industrieanlagen, Sportanlagen, Minen, Museen usw.),
- Mehrwertsteuerpflichtige Urkunden (z.B. Zuwendungen an den Steuerpflichtigen bei der Eingliederung eines Unternehmens, Eigentum oder Nutznießung von gewerblich genutzten Gebäuden, Minen, Industrieanlagen, Barzuwendungen),
- sonstige eingetragene Urkunden über die Miete von Industrieanlagen, Patenten, Maschinen, Minen usw.,
- Beiträge zu Sozialversicherungsfonds,
- Registrierung bei der Handelskammer,
- Registrierung bei Berufsverbänden,
- Genehmigung zur Weiterführung der Tätigkeit,
- zu bestimmten Zeitpunkten aktivierte MwSt-Nummern,
- besondere Risiken betreffende Versicherungsverträge (Transport, Kredit, Bürgschaften usw.),
- Eigentum an bestimmten Fahrzeugen (Busse, Schulbusse, LKW usw.),
- Energieverbrauch in den Geschäftsanlagen.

Die Aufwendungen von Personen, bei denen auf Wirtschaftstätigkeiten geschlossen werden kann, können Folgendes umfassen:

- den Kauf von Wertpapieren oder Anteilsscheinen im Ausland,
- Sozialversicherungsbeiträge für Angestellte, Hausangestellte usw.,
- nicht entrichtete Pflichtbeiträge,
- Kapitaltransfers ins Ausland,
- Zinszahlungen auf Darlehen,
- Eigentum an einem PKW, Motorrad, LKW, Bus usw.,
- Zahlung von Versicherungsprämien,
- registrierungspflichtige Transaktionen (Zuwendungen oder Geschenke).

3.2.9. Risikoanalyse bei neuen MwSt-Nummern

Italien

Die „Risikoanalyse bei neuen MwSt-Nummern“ ist eine Anwendung der Analyse- und Forschungsabteilung der italienischen Einnahmenverwaltung, um die Vorbeugung gegen MwSt-Betrug zu verbessern.

Die Software enthält persönliche Daten sowie Angaben über Einkommen und Eigentum von Steuerpflichtigen, die für sich selbst oder als Rechtsvertreter eines Unternehmens eine neue MwSt-Nummer erhalten. Diese Daten werden automatisch verarbeitet.

Das Ergebnis der Verarbeitung ist ein „Risikoprofil“.

Es werden alle MwSt-Nummern analysiert und nicht nur solche, die einen Risikobereich betreffen.

Jede Information erhält auf der Grundlage von Erfahrungswerten und der von den örtlichen, für MwSt-Betrug zuständigen Dienststellen übermittelten Informationen eine Risikobewertung. Einige Faktoren beziehen sich auf neue MwSt-Nummern (z.B. wenn Wohn- und Geschäftsadresse des Eigentümers bzw. gesetzlichen Vertreters miteinander übereinstimmen, in den letzten zwei Jahren mehr als zweimal der Wohnsitz gewechselt wurde usw.), einige andere beziehen sich auf etwaige frühere MwSt-Nummern (z.B. MwSt-Abzug, MwSt-Erstattungen, keine MwSt-Zahlung in den letzten fünf Jahren usw.). Des Weiteren enthält jeder Faktor interne Spezifikationen.

Die aus der Summe von 16 Risikofaktoren geschätzte endgültige Risikobewertung wird einem Steuerpflichtigen zugeordnet und gilt als wichtiger Risikoindikator.

Am Ende des Vorgangs erstellt die Anwendung eine Liste sämtlicher neuer MwSt-Nummern geordnet nach Risikowert.

Anhand der folgenden Variablen können bestimmte Gruppen von MwSt-Nummern ausgewählt werden:

- Gebiet (Land, Region, örtliches Finanzamt)
- Tätigkeit (bestimmte Tätigkeit, gesamter Sektor usw.)
- Zeitraum (Jahr, Halbjahr, Quartal, Monat)

Mit der Software können Verdachtsfälle aufgedeckt werden, die das örtliche Finanzamt genauer prüfen muss, bevor ggf. eine Vor-Ort-Kontrolle stattfindet.

Die Anwendung ist ein Analyse- und Forschungsinstrument der örtlichen Finanzämter.

Für Kontrolle, Koordinierung und Bewertung der Analyseergebnisse sind die regionalen Zweigstellen zuständig.

3.2.10. Kontrollen vor der Registrierung

Griechenland

Neue Steuerpflichtige, die sich registrieren lassen möchten, um eine Geschäftstätigkeit aufnehmen zu können, erhalten von einem örtlichen Finanzamt, das mit EDV arbeitet, eine Steuernummer (TIN).

Es sind verschiedene Formulare auszufüllen und zusammen mit den vom Steuerpflichtigen beizubringenden sachdienlichen Unterlagen bei der Registrierungsabteilung des örtlichen Finanzamts - in den meisten Fällen das Finanzamt am Wohnsitz des Steuerpflichtigen – einzureichen.

Jede in Griechenland steuerpflichtige juristische oder natürliche Person besitzt eine Steuernummer, die für alle Geschäftsvorgänge und entsprechende steuerliche Verpflichtungen zu verwenden ist (MwSt,

Einkommenssteuer usw.). Die Steuerbehörden wenden bestimmte Verfahren an, um die erforderlichen Informationen zu sammeln und Steuerpflichtige davon abzuhalten, Steuern zu hinterziehen.

Zunächst einmal werden die Unterlagen von der Registrierungsabteilung überprüft (erste Validierung), sodann erfolgt ein elektronischer Abgleich mit der zentralen Datenbank des Finanz- und Wirtschaftsministeriums, damit bereits registrierte Steuerpflichtige nicht eine weitere Steuernummer erhalten.

In der Regel innerhalb von drei Tagen nach Einreichung der Formulare und Schriftstücke überprüft ein Steuerprüfer am angegebenen Ort der Wirtschaftstätigkeit, ob

- der Betrieb tatsächlich existiert und den Zweck der angegebenen Wirtschaftstätigkeit erfüllt,
- bereits Geschäftsvorgänge abgewickelt worden sind oder der Steuerpflichtige vor Aufnahme der Tätigkeit Vermögenswerte erworben hat.

Danach wird die Registrierung abgeschlossen.

Der Prüfer verfasst einen kurzen Bericht für die Registrierungsabteilung des örtlichen Finanzamts, dem der Direktor des Amtes bei der endgültigen Genehmigung der Geschäftstätigkeit Rechnung trägt.

3.3. Beispiele für Kapitel 2.6 - Risikoanalyse

3.3.1. Externe Informationsquellen, Internet (Webroboter)

Niederlande

Seit 2004 benutzt die niederländische Steuerverwaltung XENON einen „Internet(web)-Roboter“, der nicht nur unbekannte Steuerpflichtige ausfindig macht, sondern auch andere, nicht den Vorschriften entsprechende Fälle, beispielsweise die unbefugte Benutzung von Markennamen oder eine illegale Umlenkung des Handels.

Das von der niederländischen Steuerverwaltung entwickelte XENON besteht aus drei Teilen:

- (27) einem Basissuchwerkzeug für den Steuerbereich (Trainer) zur Aufstellung von Profilen;
- (28) einem Internet-Suchwerkzeug (Crawler), das das Internet nach Webseiten durchsucht, die dem eingegebenen Profil entsprechen. Dabei können Suchdauer und –tiefe und Trefferhöchstzahl eingestellt werden.
- (29) einem Internet-Identifizierungs-Tool (WebID) zur Identifizierung der Webseitenbesitzer.

Die Ergebnisse werden mit den Datenbanken der Steuerverwaltung abgeglichen.

XENON funktioniert folgendermaßen:

- Ein Sachverständiger zeigt dem XENON-„Trainer“ anhand einiger Beispiele, wonach er suchen muss;
- anhand dieser Beispiele erstellt XENON ein Profil, das erforderlichenfalls verfeinert werden kann;
- nach Erstellung des Profils sucht der Crawler im Internet während eines vorher festgelegten Zeitraums oder anhand einer vorher bestimmten Trefferhöchstzahl nach Seiten, die dem Profil entsprechen;
- die Ergebnisse werden gespeichert und können analysiert werden;
- mithilfe von WebID wird ein „mutmaßlicher Eigentümer der Seiten“ identifiziert.

3.3.2. Neueinträge unter Verwendung von Kontrolllisten

Deutschland

Seit 2005 wird jeder Steuerzahler, der zum ersten Mal eine MwSt-Nummer beantragt, anhand einer bundesweit einheitlichen Kontrollliste überprüft, damit Risikofälle möglichst schnell erkannt werden können. Die Kontrollliste enthält ein der jeweiligen Rechtsform entsprechendes Verzeichnis mit Merkmalen. Diese Merkmale sind auf Grundlage der Kenntnisse nationaler Betrugsbekämpfungssachverständiger ausgewählt worden.

So werden beispielsweise Aktiengesellschaften nach folgenden Kriterien beurteilt:

- Haben die an der neuen Gesellschaft beteiligten Personen in der Vergangenheit mit Betrugsabsicht gehandelt?
- Ist der Rechtsvertreter bereits steuerlich registriert?
- Um welchen Wirtschaftszweig handelt es sich?
- Weist das Bankkonto besondere Merkmale auf?
- Halten die Anteilseigner in ihren Steuerangelegenheiten die Bestimmungen ein?

Die Kontrolle stützt sich in erster Linie auf die Angaben in einem mehrseitigen Fragebogen für die steuerliche Registrierung, den die Steuerbehörden dem neuen Steuerpflichtigen zusenden, um Detailinformationen zu seinem Unternehmen zu erhalten.

Das Finanzamt verfügt über verschiedene interne Informationssysteme. Durch diese Datenbanken wird die Qualität der Kontrollen u.a. durch Folgendes verbessert:

- landesweite Speicherung der Namen aller eingetragenen Steuerpflichtigen (Name, Anschrift, Geburtsdatum, MwSt.-Nummer, Bankkonto und einige allgemeine Steuermerkmale);
- landesweite Datenbank mit MwSt-Betrugsfällen;

- örtliche Datenbanken mit Büro/Dienst-Anschriften oder Fällen, in denen Steuerverbindlichkeiten bestehen.

Um einen maximalen Nutzen zu erzielen, wird jedes verfügbare Informationssystem in Anspruch genommen. Ist eines von 27 Kriterien erfüllt, erfolgt keine MwSt-Registrierung und die Finanzämter werden angewiesen, weitere Überprüfungen vorzunehmen.

Diese erfolgen im Wesentlichen in Form einer unangekündigten, begrenzten Prüfung, um sich ein realistisches Bild vom Unternehmen zu verschaffen. Bei einem begründeten Anfangsverdacht auf Steuerhinterziehung ist unverzüglich die Steuerprüfung einzuschalten.

3.4. Beispiele für Kapitel 2.8 – Risikominderung

3.4.1. Begrenzung der Möglichkeiten und Minderung der Zahl von Irrtümern

Niederlande

Beratungsgremium

2005 hat die niederländische Steuerverwaltung ein Beratungsgremium für den Bürokratieabbau gegenüber Privatpersonen eingerichtet.

Auf die in überregionalen und einigen regionalen Zeitungen veröffentlichte Anzeige, mit der Mitglieder für dieses Gremium gewonnen werden sollten, meldeten sich nahezu 600 Personen, die alle zu einem „Tag des Gedankenaustauschs“ eingeladen wurden, bei dem sie u. a. ihre Vorschläge, Anregungen und Vorstellungen vortragen sollten. Die Tatsache, dass die Steuerverwaltung sich die Mühe gab, den Menschen zuzuhören, fand ein sehr positives Echo. Siebzehn Interessenten (Steuerzahler) wurden in das Beratungsgremium berufen.

Das Beratungsgremium tritt unter Leitung des Generaldirektors zweimal jährlich zusammen. Es berät nicht nur über Vorschläge der Steuerverwaltung, sondern kann auch eigene Vorschläge unterbreiten.

3.4.2. Konsultationen im Agrarbereich

Niederlande

In den Niederlanden gibt es seit über zehn Jahren strukturierte Konsultationen zwischen der Steuerverwaltung und dem Agrarsektor. Die meisten Landwirte nehmen die Dienste spezialisierter Steuerberater in Anspruch. Diese Berater sind landesweit zusammengeschlossen und ihre Vertreter sind die Gesprächspartner der Steuerverwaltung.

Im Rahmen dieser Konsultationen werden alljährlich Standards für die gängigsten Betriebskosten sowie für bestimmte Betriebsmittel und den Tierbestand vereinbart. Diese Vereinbarungen werden amtlich festgelegt und in einem kostenlosen Merkblatt veröffentlicht, das an alle Steuerberater in

den Niederlanden versandt wird. Der Inhalt des Merkblatts kann auch auf den Internetseiten der Steuerverwaltung abgerufen werden.

Die Standards sind auch in einer ganzen Reihe externer, kostenfreier Informationsquellen zu finden, die im Merkblatt genannt sind. In einem ersten Entwurf werden anhand der Vorjahresstandards, der tatsächlichen Entwicklungen und der Durchsicht der weiter oben genannten Informationsquellen die neuen Standards festgelegt. Der Entwurf wird mit Vertretern des Steuerberaterverbandes erörtert. Das Ergebnis dieser Konsultation sind die einvernehmlich angenommenen Standards für den Zeitraum eines Jahres. Diese Standards betreffen die gesamte Steuerverwaltung *und* alle Landwirte. Nur in begründeten Ausnahmefällen kann von den Standards abgewichen werden. Einige Standards, beispielsweise für den privaten Anteil bei den Energie- und Telefonkosten, gelten nicht als Norm, sondern als Leitlinie. Von den Leitlinien kann abgewichen werden, wenn der Steuerpflichtige eine stichhaltige Begründung und in der Regel einen Beleg vorlegt. Wenn keine Einigung erzielt wird, kann das übliche Einspruchsverfahren durchgeführt werden.

Zu folgenden Punkten gibt es Standards:

- private Nutzung landwirtschaftlicher Güter,
- privater Anteil an den Kosten,
- veranschlagter Wert des Viehbestands,
- veranschlagter Wert von Getreide und Gras,
- Abschreibungsnormen im Gartenbau,
- veranschlagter Wert der auf den Feldern wachsenden Pflanzen,
- veranschlagter Wert von Blumenzwiebeln,
- veranschlagter Wert von Bäumen,
- Abzugsstandards für landwirtschaftliche Maschinen,
- Abzugsstandards für Erzeugungsrechte.

Dadurch erübrigt es sich, Kosten- und Wertangaben auf der Ebene des einzelnen Steuerpflichtigen zu diskutieren, was dazu beiträgt, dass Steuererklärungen und Steuerzahlungen besser den Vorschriften entsprechen.

3.4.3. Beispiel für die verstärkte Wahrnehmung einer möglichen Aufdeckung

Niederlande

In den Niederlanden ist untersucht worden, wie sich mehr Publizität auswirkt. Diese Studie war Teil eines Projekts, bei dem die niederländische Steuer- und Zollverwaltung Informationen über die Guthaben von in den Niederlanden ansässigen Personen auf Auslandskonten sammeln konnte.

Die Steuerpflichtigen erhielten die Möglichkeit, der Steuerbehörde freiwillig bisher nicht auf der Steuererklärung angegebene Auslandskosten zu melden.

Im Gegenzug wurde darauf verzichtet, Geldstrafen zu verhängen, allerdings waren die fälligen Steuern zuzüglich Zinsen für bis zu zwölf Jahre nachzuzahlen. Diese Möglichkeit wurde durch die Presse bekannt gemacht. Aus der Studie ist ersichtlich, dass sich die Einhaltung der Steuerbestimmungen durch folgende Faktoren beeinflussen lässt:

- Gezielte Berichterstattung: Je relevanter die Berichterstattung in den Medien für das Zielpublikum ist, desto größer ist ihre Wirkung.
- Pro und Contra: Die Argumente des Journalisten, weshalb man sich korrekt verhalten sollte (oder auch nicht), sind ein wichtiger Faktor: Zum einen, weil dadurch für oder gegen eine Befolgung der Bestimmungen eingetreten wird und zum anderen, weil nicht alle Argumente gleichermaßen überzeugen. Sind die Argumente für eine Einhaltung der Bestimmungen überzeugend und die Gegenargumente schwach, so werden sich mehr Steuerzahler (wenn auch widerwillig) dafür entscheiden, die Bestimmungen zu befolgen.
- Risiko des Entdecktwerdens: Steuerpflichtige verhalten sich eher korrekt, wenn ein hohes Risiko besteht, entdeckt zu werden (oder zumindest ein hohes Risiko vermutet werden kann) und wenn unkorrektes Verhalten ernste Folgen hat (oder zumindest ein entsprechender Eindruck vermittelt wird).
- Verhaltensnormen: Korrektes Verhalten kann ganz erheblich von den Verhaltensnormen abhängen. Es gibt zwei verschiedene Arten von Normen: auferlegte Normen (Was wird von der Steuerverwaltung aufgrund von Vorschriften oder impliziten Regeln erwartet?) und beobachtete Normen, nämlich das tatsächliche Verhalten der Menschen. Der Einfluss von Normen ist vor allem dann besonders groß, wenn die Menschen ausdrücklich auf sie aufmerksam gemacht werden.
- Legitimität: Die Wahrscheinlichkeit, dass sich Steuerpflichtige korrekt verhalten, ist größer, wenn sie davon überzeugt sind, dass die Steuerbehörde fair und gerecht arbeitet – die wichtigsten Aspekte dabei sind gerechte Verfahren, die Art und Weise, in der Steuern erhoben werden und die Art und Weise, in der die Steuerverwaltung die Vorschriften durchsetzt.
- Folgen: Es hat sich gezeigt, dass die Menschen beeinflusst werden können, wenn sie wissen, welche Möglichkeiten es gibt. Deshalb war es in diesem Projekt wichtig, den Steuerpflichtigen klar zu machen, dass korrektes Verhalten eine Handlungsmöglichkeit ist.

Auf dieser Grundlage wurde das folgende Modell für wirkungsvolle Pressemitteilungen entwickelt:

Viele Steuerpflichtige melden den Finanzämtern ihre geheimen Guthaben im Ausland.

Seit einigen Monaten besteht sehr großes Interesse (2) an der von der niederländischen Zoll- und Steuerverwaltung eingeräumten Möglichkeit, dass Steuerpflichtige bisher nicht gemeldete Auslandsguthaben (3) angeben. Die Webseiten der Verwaltung (3) (www.belastingdienst.nl), von denen das Formular für die „Meldung eines Auslandsguthabens“

heruntergeladen werden kann, hatte schon über 50.000 Besucher (2). Steuerpflichtige, die der Steuerbehörde freiwillig Angaben machen, können die normalerweise bei nicht bezahlten Steuern fällige Geldbuße vermeiden (6).

Anfang 2001 erhielt die Steuerbehörde von verschiedenen Banken in mehreren Ländern Informationen über niederländische Bürger, die Auslandsguthaben unterhalten (5). Ermöglicht haben dies u. a. internationale Abkommen, auf deren Grundlage die Zoll- und Steuerverwaltung die Kontoinhaber veranlagen kann (4). Weitere Informationen sind in der Form von Hinweisen eingegangen (5).

Auslandsguthaben nicht bei den Steuerbehörden anzugeben ist ein Delikt, das die Niederlande alljährlich mehrere Millionen Euro kostet (1). Bisher haben fast tausend niederländische Bürger das Internetformular ausgefüllt (2). Andere haben die Meldung direkt oder durch einen Rechtsanwalt bei den Steuerbehörden eingereicht (3a).

- (1) Auferlegte Normen
- (2) Beobachtete Normen
- (3) Möglichkeit
- (3a) Möglichkeit für Personen ohne Internet-Anschluss
- (4) Legitimität
- (5) Erweiterung der Zielgruppe
- (6) Folgen

3.4.4. Zwischengeschaltete Ebenen, horizontale Überwachung

Niederlande

Das Verhältnis zwischen der Regierung und den Bürgern im Allgemeinen und zwischen der Steuerverwaltung und dem einzelnen Steuerpflichtigen im Besonderen ist immer weniger ein Verhältnis der Über- und Unterordnung sondern entwickelt sich zu einem Verhältnis zwischen Gleichrangigen. Dabei fühlen sich die Bürger auch für die Durchsetzung von Rechtsvorschriften verantwortlich, was zu dem Konzept der horizontalen Überwachung führt. Andererseits kann aber die Durchsetzung von Rechtsvorschriften in einer komplexen und sich rasch wandelnden Gesellschaft nur dann funktionieren, wenn in dieser Gesellschaft ein Wissen vorhanden ist. Die horizontale Überwachung und die Überwachung durch Nichtregierungsorganisationen kommt zu der Überwachung durch die Regierung hinzu. In den Niederlanden verläuft die Entwicklung bei der horizontalen Überwachung je nach Zielgruppe unterschiedlich.

Große Unternehmen

Aufgrund der kleinen Zahl von Unternehmen in dieser Gruppe sind individuelle Vereinbarungen möglich. Dabei werden gegenseitige Verpflichtungen für die Zukunft und zur Ergänzung der in der Vergangenheit eingegangenen Verpflichtungen festgelegt und es wird eine gegenseitige Information vorgesehen in Fällen, in denen Handlungen oder Tätigkeiten unerwartete steuerliche Folgen haben. Die Unternehmen werden um freiwillige Teilnahme gebeten.

Kleine und mittlere Unternehmen

Aufgrund der Zahl der Unternehmen sind keine individuellen Vereinbarungen möglich. Stattdessen wird eine Zusammenarbeit mit repräsentativen Verbänden in einzelnen Bereichen angestrebt. In vielen Fällen haben Steuerverwaltung und Verband gemeinsame Interessen (beispielsweise bei Themen wie der Schwarzarbeit², dem Informationsaustausch und einer gemeinsamen Festlegung von Normen und Quoten). Ein weiteres Konzept beinhaltet die Förderung von Bereichen, in denen sich die betreffenden Kreise selbst Bescheinigungen ausstellen. Allerdings wird die Zusammenarbeit nicht in allen Bereichen mit der gleichen Geschwindigkeit und Intensität betrieben, denn sie setzt gegenseitiges Vertrauen und eine gewisse Bereitschaft voraus.

Einzelpersonen

Bei dieser Gruppe geht es in erster Linie darum, die Dinge einfacher zu machen. Gewinne werden auf einer bereits teilweise ausgefüllten Steuererklärung angegeben. Die Steuerverwaltung setzt bekannte Daten ein und der Steuerpflichtige bestätigt sein Einverständnis durch seine Unterschrift oder nimmt Änderungen vor. Ein weiteres Beispiel ist die Entwicklung einer persönlichen Domäne für jeden Steuerpflichtigen im Internet. Darin werden persönliche Daten (Informationen über den Status) aufgezeichnet und es können Einträge gemacht werden, beispielsweise bei einer steuerlich relevanten Veränderung der persönlichen Situation.

Zwischengeschaltete Ebenen

Zwischengeschaltete Ebenen wie Verwaltungs-, Finanz- und Steuerberater und Softwarefirmen spielen im Steuerbereich eine wichtige Rolle. Eine Zusammenarbeit führt hier zu steuerlich annehmbaren Ergebnissen und deshalb mittelbar zu einem korrekteren Verhalten.

3.4.5. Sektorbezogene Studien (Studi di Settore, „Branchenkennzahlen“)

Italien

Durch das Gesetz Nr. 427 von 1993 wurden sektorbezogene Studien eingeführt, damit die italienische Steuerverwaltung feststellen kann, ob sich die Steuerpflichtigen korrekt verhalten.

Aus fachlicher Sicht handelt es sich bei sektorbezogenen Studien um eine Analyse und wirtschaftliche Bewertung von KMU im Hinblick auf die spezifischen gebietsbezogenen Merkmale jedes Unternehmens und die Art und Weise, wie das Unternehmen geführt wird. Anhand einer vergleichenden Analyse wurde in diesen Studien das Verhältnis zwischen den Rechnungslegungs- und strukturellen Variablen jedes Wirtschaftszweigs in Bezug auf den entsprechenden Sektor, den Produktionsprozess, die Unternehmensstruktur, die hergestellten Produkte, den Standort, den Markt und andere für jedes Unternehmen relevante Faktoren untersucht. Die Variablen sind aus den Angaben von Steuerpflichtigen in Fragebögen

² Schattenwirtschaft.

abgeleitet. Auf diese Weise wird eine Rechnungslegungs- und strukturelle Datenbank eingerichtet.

Für die einzelnen Wirtschaftssektoren ist aus einer solchen Analyse Folgendes ersichtlich:

- die für die Geschäftstätigkeit eines Sektors charakteristischen Strukturmerkmale (z. B. Erzeugnisse, Referenzmärkte, Produktionsprozess und –verfahren, Absatzkanäle und Verfahren ...);
- das Modell der Unternehmensorganisation in einem bestimmten Sektor (Clusteranalyse);
- eine Auswahl an Steuerpflichtigen, die unter normalen Wirtschaftsbedingungen tätig sind; diese Auswahl wird anhand wesentlicher wirtschaftlicher Indikatoren für die Tätigkeit im betreffenden Sektor (im Handel z.B. Handelsspannen, Lagerumschlag, Produktivität der Beschäftigten) getroffen;
- bei der Anwendung sektorbezogener Studien werden die Steuerpflichtigen einem Cluster zugeordnet, das dem Organisationsmodell der Unternehmen in dem Sektor entspricht;
- die Definition von Einnahmefunktionen und gebietsbezogener Analyse: Anhand einer statistischen Analyse durch Mehrfachregression kann die Steuerverwaltung das Verhältnis zwischen den Einkünften und den aus den Fragebögen stammenden Rechnungslegungs- und strukturellen Daten erkennen; dementsprechend wird jedem sektoralen Organisationsmodell eine eigene Einnahmefunktion zugewiesen. Die Einnahmefunktionen bestimmen das Spektrum, in dem unter ähnlichen Bedingungen tätige Steuerpflichtige situiert werden sowie ein „Referenzeinkommen“, das der Steuerpflichtige melden kann, um eine Steuerveranlagung zu vermeiden.

Das System der sektorbezogenen Studien (bzw. „Branchenkennzahlen“) beruht auf dem im Steuerwesen bereits geltenden Grundsatz, dass die Veranlagung auf der Grundlage einer indirekten Prüfung erfolgen kann, wenn die vorliegenden Angaben stark von den Daten abweichen, die aus den Merkmalen und Umständen der Geschäftstätigkeit abgeleitet worden sind.

Da die Branchenkennzahlen nur insofern nützlich sind, als damit der Umsatz geschätzt werden kann, nicht aber das letztendliche Einkommen, können die aus ihnen abgeleiteten Beträge nur als Richtwert dienen. Eine Kennzahl reicht indessen bereits aus, um die Beweislast von der Verwaltung auf den Steuerpflichtigen zu verlagern.

Mit dieser Methode kann die Steuerdisziplin verbessert werden, denn

- die Steuerpflichtigen können über Handelsverbände Bemerkungen übermitteln und neben den Vertretern der Steuerverwaltung in der Sachverständigenkommission mitwirken (die die Studien billigt);
- Steuerpflichtige, deren Einkommen unter der von der „Einkommensfunktion“ festgelegten Schwelle liegt, können eine Veranlagung vermeiden, wenn sie das gemeldete Einkommen „anpassen“;

- sie ermöglichen es, die Entwicklung des wirtschaftlichen und unternehmerischen Zusammenhangs zu prüfen.

3.4.6. *Beispiel für die Erstellung von Branchen Kennzahlen: Einzelhandel mit Zeitungen und Zeitschriften*

Italien

Der Einzelhandel mit Zeitungen und Zeitschriften ist nur eines von vielen Beispielen für sektorbezogene Studien der italienischen Steuerverwaltung. Um Informationen über diesen Sektor zu sammeln, versandte die italienische Einnahmenverwaltung an eine hohe Zahl von Steuerpflichtigen Fragebögen, in denen verschiedenen Daten zur Rechnungslegung und strukturelle Daten angegeben werden sollten. Einige der zurückgesandten Fragebögen waren fehlerhaft ausgefüllt oder unvollständig und konnten deshalb nicht analysiert werden. Anhand der verwertbaren Informationen wurde eine „Clusteranalyse“ mit den folgenden acht Clustern erarbeitet:

- Verkaufsstellen in Einkaufszentren oder auf Märkten: mittelgroß bis groß, zumeist Verlagsprodukte.
- Zeitungskioske: an Orten mit starkem Verkehrsaufkommen (Bushaltestellen, Ämter, Schulen ...); klein, zumeist Verlagsprodukte.
- Zeitungskioske mit Waren für Touristen: mittelgroß bis groß, Verlagsprodukte, Waren für Touristen und Vergnügungsartikel (Stadtpläne, Landkarten, Postkarten, CDs, Reisemitbringsel usw.).
- Zeitungskioske/Schreibwarenläden: große Schreibwarenläden. Umfangreiches Warenangebot (Verlagsprodukte, Geschenke usw.).
- Verkaufsstellen an Orten mit starkem Publikumsverkehr (Bahnhöfe, Dienstleistungsbereiche, Universitäten, Krankenhäuser usw.): mittelgroße Zeitungskioske oder Schreibwarenläden; vor allem Verlagsprodukte.
- Saisonale Zeitungskioske: mittelgroße Zeitungsverkaufsstellen; hauptsächlich Verlagsprodukte.
- Verkaufsstellen für Comics: mittelgroße bis große Schreibwarenläden; neue und gebrauchte Comics.
- Traditionelle Zeitungskioske: mittelgroße bis große Schreibwarenläden in der Nähe von Bushaltestellen, Kirchen oder Schulen; hauptsächlich Verlagsprodukte.

Sodann wurde der Wirtschaftsindikator „Mehrwert je Beschäftigten“ ausgewählt und in Intervalle gegliedert. Steuerpflichtige, deren Indikatoren außerhalb der Intervalle liegen, werden nicht geprüft. Danach wird für jedes Cluster anhand statistischer Daten eine „Einkommensfunktion“ erstellt. Diese Funktion ergibt sich aus der Verbindung der Einkünfte (abhängige Variable) mit verschiedenen Rechnungslegungs- und Strukturdaten (unabhängige Variable).

Ein Steuerpflichtiger kann einer oder mehreren homogenen Gruppen angehören. Auf diese Weise werden die „indirekten Einkünfte“ geschätzt.

3.4.7. *Information und Unterstützung*

Italien

Die italienische Einnahmenverwaltung ist bestrebt, die Steuerdisziplin der Steuerpflichtigen zu verbessern. Sie vereinfacht deshalb die Beziehungen zu den Steuerpflichtigen und verbessert die Qualität der angebotenen Dienstleistungen.

So bieten beispielsweise die Finanzämter eine umfassende Unterstützung bei der ordnungsgemäßen Zusammenstellung der Angaben für die Steuererklärungen, ihre elektronische Übermittlung und die Anwendung des Steuerrechts an. Weitere Unterstützung ist über die Webseiten und das Callcenter der Einnahmenverwaltung erhältlich.

Des Weiteren können die meisten Finanzämter Personen, die das Amt nicht aufsuchen können (alte Menschen, Behinderte usw.) Beamte ins Haus schicken, die beim Ausfüllen der Steuererklärung behilflich sind. In diesem Zusammenhang organisiert die Steuerverwaltung zusammen mit mehreren Stadtverwaltungen an verschiedenen Orten Informationsveranstaltungen unter dem Titel „Die Steuerverwaltung bei den Menschen“. Dabei können sich Steuerpflichtige das Steuerrecht von den Beamten direkt erklären lassen. Außerdem können die Steuerpflichtigen ihre Steuererklärungen auf elektronischem Weg einsenden, ein Duplikat der Steuernummer beantragen usw. Um einen umfassenden Service zu bieten, nehmen an diesen Veranstaltungen auch Kommunalbeamte teil, die die kommunalen Steuern erläutern.

Beim Stand der Einnahmenverwaltung sind Formulare für die Steuererklärung und verschiedene Veröffentlichungen der Behörde (Stuerratgeber für Renovierungsarbeiten und IT-Dienste, Steuerglossar, Leistungsübersicht) erhältlich.

Mit dieser Veranstaltung wird Folgendes bezweckt:

- bessere Information über Aufgaben und Tätigkeiten der Einnahmenverwaltung;
- Bekanntmachung der Initiativen und Dienstleistungen der Behörde;
- bessere Information über das Steuersystem, damit die Steuerpflichtigen weniger Schwierigkeiten haben und die angebotenen Dienstleistungen, insbesondere die Online-Dienste, nutzen können;
- weitere Verbesserung der Beziehungen zwischen der Steuerverwaltung und dem Steuerpflichtigen, um die freiwillige Steuerdisziplin noch weiter zu verbessern.

3.4.8. *Instrumente zur Ermittlung des Einkommens – Fallstudie: Bankkarten in Verbindung mit Steueroasen*

Schweden

In dieser Fallstudie wird ein neuartiges Verfahren erläutert, durch das über inländische Bankkartengeschäfte Informationen über Vermögenswerte in Steueroasen erlangt werden können.

Hintergrund

Nach Schätzungen der schwedischen Steuerverwaltung gehen dem Fiskus in Schweden aufgrund von Transaktionen über Steueroasen zwischen 200 und 500 Millionen EUR verloren. Solche oft aus nicht angegebenen Einkünften stammende Vermögenswerte werden dem Fiskus häufig nicht gemeldet. Da die Steueroasen selbst praktisch keine Informationen weitergeben, müssen andere Wege gefunden werden.

Eine Möglichkeit besteht darin, mit Bankkarten getätigte Geldgeschäfte aufzuspüren. Steuerhinterzieher, die in ihrem Wohnsitzland (also Schweden) über Vermögenswerte verfügen wollen, die sich auf einem Konto in einer Steueroase befinden, können für Einkäufe, Restaurantbesuche, das Abheben von Barbeträgen an Geldautomaten usw. in Schweden und im Ausland internationale Bankkarten verwenden. Die Verwendung von Bankkarten zur Steuervermeidung ist auch von Steuerberatern empfohlen worden.

Wenn die Steuerverwaltung feststellt, wer solche Karten verwendet, kann sie Folgendes entdecken:

- nicht gemeldete Einkünfte aus Berufs- und Geschäftstätigkeiten,
- nicht gemeldete Ersparnisse (Zinsen, Dividenden, Kapitalgewinne usw.),
- Personen, die für Steuerzwecke als in Schweden ansässig gelten sollten.

Konzept und Arbeitsmethoden

In Schweden laufen Kartenzahlungen mit in- und ausländischen Karten über die technischen Systeme zwischengeschalteter Unternehmen.

Die schwedische Steuerverwaltung hat durch die Prüfung zwischengeschalteter Unternehmen Informationen über alle Kartentransaktionen zwischen 2001 und 2003 erhalten. Etwa 3 % dieser Transaktionen wurden mit ausländischen Bankkarten, einige davon aus Steueroasen, getätigt. Die Informationen über ausländische Karten betreffen in etwa

- 48 Millionen Transaktionen
- 7 Millionen Bankkarten
- einen Betrag von insgesamt 4 Milliarden EUR
- in 123 Ländern ausgestellte Karten.

Um Personen zu ermitteln, die im Verdacht stehen, über Steueroasen Steuern zu hinterziehen, muss eine Auswahl erfolgen.

In einem ersten Schritt wird über die Kartenummer festgestellt, welche Karten von Banken in Steueroasen ausgestellt wurden. Danach werden alle mit solchen Karten getätigten Transaktionen miteinander abgeglichen und

bei den Karten mit den höchsten Beträgen und/oder den am häufigsten genutzten Karten wird weiter ermittelt.

Des Weiteren müssen die Verwendungsmuster für jede Karte bewertet werden. Ein großer Teil der in Schweden mit ausländischen Karten erfolgenden Zahlungen wird natürlich von Touristen oder ausländischen Geschäftsleuten getätigt. Wenn die Zahlungen Lebensmittel, Unterhaltungselektronik, Möbel und Benzin betreffen, besteht die Möglichkeit, dass sie von einem schwedischen Staatsbürger getätigt wurden. Wenn die Zahlungen an verschiedenen Orten erfolgt sind und Hotelrechnungen, Mietautos usw. betreffen, liegt der Schluss nahe, dass der Karteninhaber nicht in Schweden ansässig ist.

In einem nächsten Schritt wird der Karteninhaber ermittelt. Aus den Angaben zu jeder Transaktion ist zwar der Ort der Transaktion ersichtlich, nicht aber die Identität der Person. Karteninhaber können durch die Prüfung Dritter identifiziert werden. Durch die Verwendung einer Personnummer wird die Identifizierung vereinfacht³. Es handelt sich um einen sehr umständlichen Prozess. Deshalb wird die Prüfung zwischengeschalteter Unternehmen auf Orte beschränkt, an denen häufig Transaktionen mit hohen Beträgen erfolgen.

Wenn schließlich die betreffende Person ermittelt ist, muss untersucht werden, ob die Vermögenswerte aus einer Steuerhinterziehung stammen. Könnten die Vermögenswerte mit dem Transfer von Geschäftsgewinnen in Steueroasen zusammenhängen? Wohnt die Person in Schweden (und ist deshalb dort steuerpflichtig), hat aber in Schweden keinen Wohnsitz gemeldet?

Nutzung der Medien

In der schwedischen Strategie zur Verbesserung der Steuerdisziplin werden auch die Medien genutzt, um die Öffentlichkeit über Tätigkeiten der Steuerverwaltung zu informieren. Damit soll dem ehrlichen Steuerzahler klargemacht werden, dass Steuerhinterziehung verfolgt wird. Im Fall der Bankkarten hat die Steuerverwaltung die Öffentlichkeit durch die Berichterstattung in Tageszeitungen und im Fernsehen wissen lassen, dass sie die Möglichkeit hat, an Informationen zu kommen und laufend Kontrollen durchführt.

Ergebnisse

Bei der Arbeit mit Bankkarten in Steueroasen handelt es sich um ein laufendes Projekt. Bisher sind etwa 2000 Karteninhaber identifiziert worden, die Hälfte davon wurde näher überprüft, was zu etwa 500 Untersuchungen geführt hat (die größtenteils noch nicht abgeschlossen sind).

³ Jeder schwedische Staatsbürger erhält bei der Geburt für verschiedene Zwecke (Steuer, Wohnsitzanmeldung, Versicherungen, Führerschein usw.) eine Personnummer.

3.4.9. Aussendung von Briefen

Schweden

Die Aussendung von Briefen an Steuerzahler kann sich als wirksames Instrument erweisen. In solchen Briefen können die Steuerpflichtigen über die Steuerpolitik und bereits erfolgte oder zukünftige Prüftätigkeiten unterrichtet werden. Außerdem lässt sich damit die Einstellung der Steuerpflichtigen beeinflussen, beispielsweise durch Informationen darüber, wie andere Steuerpflichtige denken und sich in Steuerfragen verhalten (Grundlage sind Umfragen).

Die schwedische Steuerbehörde hat in diesem Zusammenhang Folgendes erprobt:

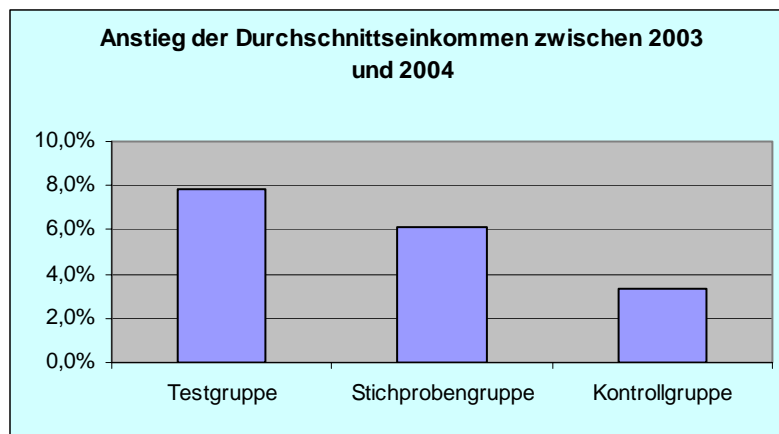
An zwei vergleichbare Gruppen von Unternehmen (Selbständige im Baugewerbe) wurden während des Steuerjahres (lange bevor die Steuererklärung auszufüllen war) Schreiben gerichtet. Einer Gruppe (der „Testgruppe“) wurde angekündigt, dass einige Betriebe einer Steuerprüfung unterzogen würden und hierfür die Betriebe mit den niedrigsten Nettobarbeständen ausgewählt würden (aus den Nettobarbeständen sind die zur Deckung der Lebenshaltungskosten verfügbaren Mittel, Gesamteinkommen, Gesamtausgaben und Nettokapitalveränderungen ersichtlich). Der anderen Gruppe (der „Stichprobengruppe“) wurde angekündigt, dass einige Unternehmen nach dem Stichprobenverfahren geprüft werden sollen (diese Gruppe diente als Vergleichsgruppe).

Eine weitere Vergleichsgruppe, die so genannte „Kontrollgruppe“, erhielt keinerlei Schreiben, wies aber ansonsten Ähnlichkeiten mit den beiden anderen Gruppen auf.

Durch die Schreiben sollten die Steuerpflichtigen dahingehend beeinflusst werden, dass sie höhere (korrektere) Einkünfte angeben. In den Gruppen, die Schreiben erhalten hatten, wurden nicht mehr Prüfungen durchgeführt als bei anderen Selbständigen, vielmehr sollten die Schreiben nur der Sensibilisierung dienen.

Als die Steuererklärungen vorlagen (und noch bevor irgendwelche Prüfungen stattfanden) wurde die Wirkung der Schreiben gemessen.

Da es sich nur um einen Test handelte, waren die Gruppen nicht groß. Es hat sich herausgestellt, dass die Unternehmen der Testgruppe ihre Einkommen am meisten gesteigert haben. Auch die Stichprobengruppe gab höhere Durchschnittseinkommen an, die allerdings geringfügig unter den Einkommen der Testgruppe lagen. Aus dem folgenden Schaubild ist der durchschnittliche Einkommensanstieg ersichtlich:



3.4.10. „Nehmen Sie die Rechnung mit“

Polen

Jede Person, die eine Ware oder Dienstleistung bezahlt, sollte dafür einen Beleg erhalten. Besitzt der Verkäufer eine Registrierkasse, handelt es sich dabei um einen Kassenzettel, auf dem zumindest der Preis, die fällige Steuer und die Kenndaten des Verkäufers angegeben sind. Der Käufer sollte den Kassenzettel im Allgemeinen erhalten, ohne danach fragen zu müssen. Leider ist dies nicht bei allen Verkäufern der Fall.

Eine Rechnung für den Kauf von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen zu erhalten, ist für die Kunden aus folgenden Gründen wichtig:

- Wenn die Waren oder Dienstleistungen nicht zufrieden stellen, kann der Käufer leichter Ansprüche geltend machen;
- Der ehrliche Wettbewerb wird gefördert, weil der Verkäufer, der die Rechnung ausstellt, die Transaktion als Teil des Umsatzes registriert, was die Schattenwirtschaft reduziert.
- Indirekt hat jeder einen Vorteil, weil die erhobene Steuer in den Staatshaushalt einfließt und dem Staat/der Regierung ermöglicht, allen Steuerzahlern eine angemessene Gesundheitsfürsorge, Bildungsmöglichkeiten, sozialen Schutz usw. zu bieten.

In Anbetracht dieser drei Faktoren und der Tatsache, dass nicht jeder Verkäufer eine Rechnung ausstellt, wurden einige Vorsichtsmaßnahmen ergriffen. Eine Maßnahme besteht darin, die Steuerpflichtigen über ihre Rechte, Pflichten und Vorteile aufzuklären. Das polnische Finanzministerium hat mit dem Slogan „Nehmen Sie die Rechnung mit“ eine Kampagne für die folgenden Zielgruppen eingeleitet:

- Verbraucher (auch Kinder und Jugendliche),
- Unternehmer, die ihren Umsatz in Registrierkassen registrieren,
- Verbraucherverbände,
- Unternehmerverbände,
- Medien.

Vor dem Start der Kampagne wurden den Steuerpflichtigen in einer Meinungsumfrage drei Fragen gestellt:

- Stellt man Ihnen jedesmal, wenn Sie eine Ware oder Dienstleistung bezahlen, eine Rechnung aus?
- Fragen Sie jedesmal nach einer Rechnung?
- Ist es schon einmal vorgekommen, dass sich der Verkäufer an der Registrierkasse geweigert hat, eine Rechnung auszustellen?

Als die Umfrageergebnisse vorlagen, kündigte das Finanzministerium in einer Pressekonferenz den Start der Kampagne an. Die Maßnahmen umfassten auch die Verteilung von Broschüren und Postern und die Sensibilisierung von Kindern und Jugendlichen.

3.5. Beispiel für Kapitel 2.9

3.5.1. Umfragen bei Steuerzahlern

Schweden

In Schweden werden regelmäßig Umfragen durchgeführt, um die Einstellung der Bevölkerung in Steuerfragen herauszufinden. Die Umfrage von 2001 hat gezeigt, dass Jugendliche eine positivere Einstellung zu Steuerhinterziehung haben als die Bevölkerung insgesamt. 12 % der Befragten in der Altersgruppe zwischen 18 und 24 Jahren stimmten der Aussage zu, dass es in Ordnung ist, Steuern zu hinterziehen, wenn man die Gelegenheit dazu hat (in der Gesamtbevölkerung lag dieser Anteil bei 7 %).

Dieses Ergebnis wurde vor allem im Hinblick auf künftige Steuereinnahmen als Risiko angesehen, weshalb beschlossen wurde, die Jugendlichen durch eine Kampagne dazu zu bringen, Steuerhinterziehung kritischer zu sehen. Die für drei Jahre konzipierte Kampagne wurde 2002 mit einem Fernsehspot eingeleitet (in dem gezeigt wurde, wie die Gesellschaft aussehen würde, wenn wir keine Steuern bezahlen würden). In den Schulen wurde Informationsmaterial darüber verteilt, wofür Steuergelder verwendet werden, und der Generaldirektor richtete ein Informationsschreiben an die Zielgruppe. Auf einer Webseite wurden allgemeine Erläuterungen zu Steuerfragen gegeben. Im zweiten Jahr der Kampagne wurde in weiteren Fernsehspots der Zusammenhang zwischen Steuern und staatlichen Leistungen wie Gesundheitsfürsorge, Bibliotheken, Infrastruktur usw. deutlich gemacht. Die Kommunen versahen Parkbänke, Abfallkörbe, Schulgebäude und ähnliches mit kleinen Aufklebern, auf denen zu lesen war „Von Ihnen bezahlt“.

Die Ergebnisse zeigen, dass die Kampagne ein Erfolg war. Aus den Ergebnissen der Umfrage von 2004 ist ersichtlich, dass die Jugendlichen ihre Einstellung geändert haben und nunmehr nur noch 7 % der Befragten in der Altersgruppe zwischen 18 und 24 Jahren der obigen Aussage zustimmen (also genauso viele wie in der Gesamtbevölkerung).

3.6. Beispiele für Kapitel 2.12: Führungskräfte

3.6.1. Gewährleistung der Zuverlässigkeit durch Führungskräfte

Vereinigtes Königreich

Risikomanagement ist für eine strategische Unternehmensführung von zentraler Bedeutung. Es beinhaltet eine Reihe genau definierter Schritte, um Risiken zu ermitteln und zu erkennen, wie bei der Verwirklichung von Zielen Chancen und Hindernisse beherrscht werden können. Ein wirksames Risikomanagement trägt der Wahrscheinlichkeit und relevanten Faktoren Rechnung, grenzt die Konfrontation mit dem Risiko ein und sorgt dafür, dass die Gefahr, die gesetzten Ziele nicht zu erreichen, in einem vertretbaren Rahmen bleibt.

Auf strategischer Ebene dient Risikomanagement dazu, den Ruf der Steuerverwaltung zu schützen und die Rechenschaft über öffentliche Gelder zu erhalten. Auf operativer Ebene können durch ein wirksames Risikomanagement größere Vorhaben und Programme verwirklicht und Probleme und Chancen frühzeitig erkannt werden.

Alle Angestellten und insbesondere die Führungskräfte sollten Risiken erkennen, verstehen und bewältigen können und ein Gespür dafür entwickeln, welche Risiken hinnehmbar sind und welche nicht.

Nachstehend sind interne Risiken sowie Optionen genannt, um das Risiko zu ermitteln und zu verringern.

Risiko	Gegenmaßnahme	Aktion
Die zentrale Risikoanalyse ergibt keine korrekte Risikoeinstufung der Steuerpflichtigen.	Stichprobenartige Auswahl von Steuerpflichtigen aus jedem Prüfsegment oder andere Interventionen.	Die Prüfungen sollten nach Möglichkeit von erfahrenen Bediensteten durchgeführt werden, damit das Einstufungsverfahren umfassend getestet werden kann.
Genehmigung unangebrachter Steuerrückzahlungen a) betrügerische Forderungen von Bediensteten; b) unangebrachte Freigabe von Mitteln.	a) Stichprobenartige Auswahlkriterien erfordern eine umfassende Prüfung; b) Komplette Aufstellung aller Genehmigungen zur Vorlage auf der Führungsebene.	a) Die Prüfungen sollten von Bediensteten durchgeführt werden, die mit dem risikobehafteten Vorgang nichts zu tun haben. b) Führungskräfte, die nichts mit dem risikobehafteten Vorgang zu tun haben, knüpfen Kontakte.
Die alltäglichen Gepflogenheiten entsprechen nicht der zentral	Es erfolgt eine befristete Systemprüfung.	Ein „Sachverständigenteam“ überprüft das System auf lokaler und

festgelegten Politik.		zentraler Ebene.
Risikoreiche Steuerpflichtige werden nicht als solche ermittelt.	Die örtlichen Führungskräfte überprüfen Entscheidungen ihrer Bediensteten zur Risikoeinstufung auf örtlicher Ebene.	Die Betroffenen sollten über Feststellungen unterrichtet werden.
Gegenüber Steuerpflichtigen werden nicht die richtigen Maßnahmen ergriffen.	Die örtlichen Führungskräfte überprüfen Entscheidungen ihrer Bediensteten zur Risikoeinstufung auf örtlicher Ebene.	Maßnahmen ergreifende Bedienstete werden zu Rückmeldungen ermutigt.
Suboptimales Eingreifen	Die örtlichen Führungskräfte überprüfen die dafür vorgesehene Zeit.	Die Führungskräfte begleiten Bedienstete bei Prüfungen zum Zweck der Leistungseinschätzung.
Bedienstete und Steuerzahler sprechen sich ab.	Führungskräfte leiten auf Grundlage einer Risikobewertung ihrer Bediensteten gegenüber Steuerpflichtigen Folgemaßnahmen ein.	Es müssen Gegenbesuche oder Kontakte vorgesehen werden.

Bei den Führungskräften wird vorausgesetzt, dass sie

- Risiken, ihre Ursachen, ihre Wahrscheinlichkeit und ihre Wirkung verstehen;
- im Risikomanagement Schwerpunkte setzen und dafür sorgen, dass mit den wichtigsten Risiken begonnen wird;
- auf die Risiken in ihren Bereichen reagieren, um zu gewährleisten, dass die Risiken für die Steuerverwaltung akzeptabel sind und die Kontrollen im richtigen Verhältnis zum Risiko stehen.

Alle diese Faktoren sind Gegenstand von Programmen zur Gewährleistung der Zuverlässigkeit durch Führungskräfte.

3.6.2. *Qualitätsbescheinigung*

Italien

Zurzeit werden für die lokalen Ämter der italienischen Einnahmenverwaltung Qualitätsbescheinigungen ausgestellt, um

- die Beratung von Steuerpflichtigen zu gewährleisten und weiter auszubauen und die Prüfverfahren durch eine Beschleunigung zu vereinfachen. Dadurch sollen die Steuereinnahmen erhöht und die Anzahl der Rechtsfälle soll verringert werden;

- auf organisatorischer Ebene integrierte Abläufe vorzusehen und Mehrzweckteams zu bilden.

Die Qualitätsbescheinigung erfolgt in mehreren Stufen:

- Vorstellung des Vorhabens: Der regionale Verantwortliche erläutert dem Teamverantwortlichen das Projekt.
- Analyse der Management- und operativen Prozesse: Es wird bewertet, ob die Voraussetzungen für eine Qualitätsbescheinigung erfüllt sind. So muss bestätigt werden, dass entscheidende Faktoren behandelt worden sind und zu ihrer Lösung Eigeninitiativen eingeleitet wurden.
- Umsetzung des Qualitätsmanagementsystems: Die internen Verfahren werden kontrolliert, um festzustellen, ob sie wirkungsvoll funktionieren.
- Ergebnisanalyse: Es wird Bericht erstattet über die Ergebnisse der Qualitätssicherung, die Ziele für die unmittelbare Zukunft und die Vorschläge zur Verbesserung des Systems.
- Es wird festgestellt, welche Ämter überprüft werden: Die externe Prüfstelle teilt der zentralen Personaldirektion mit, welche Ämter geprüft werden.
- Bescheinigung: Die externe Prüfstelle überprüft, ob die Organisation den Normen entspricht und stellt für das Amt die Bescheinigung aus. Die Qualitätsbescheinigung gilt für drei Jahre und kann erneuert werden.

TEIL 4 – Technische Einzelheiten (Statistiken, Variablen, mathematische Modalitäten, I.T.)

4. EINLEITUNG

Die Identifizierung und Analyse von Risiken hängt oft von der Verarbeitung einer großen Anzahl von Daten ab, die in den Steuerverwaltungen zur Verfügung stehen. Nur bei fortgeschrittener Nutzung und Kenntnis von Informationsmanagementsystemen lassen sich aus diesen Daten schlüssige Informationen ableiten und (in Echtzeit gemessen) schneller kohärentere und stichhaltigere Entscheidungen treffen.

Die gängigsten Methoden sind im Folgenden beschrieben. Der Leitfaden enthält lediglich eine kurze Beschreibung der wichtigsten Merkmale, um eine Einführung dieser Instrumente zu geben und eine bessere Kenntnis über Datenverarbeitungstechniken zu vermitteln. Er bietet sich somit als Mindestgrundlage für amtliches Risikomanagement an.

4.1. Relationale Datenbanken

Relationale Datenbanken verwenden einen Satz miteinander verknüpfter Tabellen, die aus Spalten (Feldern) und Reihen bestehen, in denen Informationen verwaltet werden. Die Korrelation wird anhand einmaliger Werte (Primär- und Sekundärschlüssel) hergestellt, die in entsprechenden Spalten gespeichert sind; auf diese Weise lassen sich Informationen in einer Tabelle mit denen in einer anderen Tabelle verknüpfen. Mit einer gut konzipierten relationalen Datenbank lässt sich die Menge der Daten, die jedes Mal einzugeben ist, wenn ein Eintrag hinzukommt, stark reduzieren.

Ein Vorteil der relationalen Datenbank liegt darin, dass in relativ kurzer Zeit eine große Anzahl von Einträgen abgesucht werden kann, wodurch sich diese Art von Datenbank für Steuerverwaltungen besonders eignet.

4.2. Anwendung von Datenverarbeitungstechniken bei der Gewinnung von Erkenntnissen

Erkenntnisgewinnung lässt sich als ein Prozess definieren, mit dem Daten in Form von Berichten und zusammengestellten Informationen Entscheidungsträgern zur Tätigkeitsbewertung bereitgestellt werden.

Im Allgemeinen besteht der Prozess aus vier Phasen:

1. Extraktion von Daten aus vorhandenen Datenquellen und Import in einen vorläufigen Managementbereich;
2. Transformation der Daten zu einer nutzbaren Form: Die aus den genannten Informationsquellen extrahierten Daten werden in einen vorläufigen Bereich importiert, gefiltert und bereinigt. Beim Filtern werden insbesondere Daten eliminiert, die nach vordefinierten Regeln (Beispiel: Übereinstimmung von Steuernummer und persönlichen Daten bei natürlichen Personen) nicht kohärent sind oder bei denen wichtige Informationen fehlen (z.B. die Steuernummer);

3. Laden der Daten in eine spezifische Datenbank (*Data warehouse* und *Data marts*);
4. für die Abfrage von Daten aus dem *Data warehouse* erforderliche Datenanalyse und Datensuche (*Data mining*, „Datenschürfen“). Eine der gängigsten *Data-mining*-Methoden für die Risikoidentifizierung ist als „neuronales Netz“ bekannt, das vor allem für die so genannte „prädiktive Bestimmung“ geeignet ist, die eine schnelle Identifizierung risikobehafteter Tätigkeiten gestattet.

Die wichtigsten verwendeten Termini sind im Folgenden erläutert.

- **Data warehouse**

Das so genannte *Data warehouse* ist eine spezielle Sammlung historisierter Daten, die zur Analyse von Daten auf allen Ebenen - von der strategischen Planung bis hin zu Entscheidungen über besondere Informationen –gespeichert werden.

Die Qualität der Daten ist für die Funktionalität einer solchen Datensammlung ausschlaggebend. Denn sind die gespeicherten Daten ungenau oder enthalten sie Fehler, kann die Analyse falsch oder gar kontraproduktiv sein. Im Interesse einer hohen Datenqualität sind Datenfilter mit vielen Datenintegrationsregeln zu verwenden und ist die Datenqualität anschließend zu kontrollieren.

Bei der Konzipierung des *Data warehouse* müssen Tabellen für Fakten (*Fact tables*) und Dimensionen (*Dimension tables*) angelegt und Indizes mit Schlüsselfeldern in allen Tabellen festgelegt werden.

In den *Fact tables* werden die numerischen Daten der Analyse (Zahl der Geschäftsereignisse, Beträge usw.) erfasst, die sich aus der auf der Grundlage der *Dimension tables* durchgeführten Selektion ergeben. Die Dimensionstabellen sind oft hierarchisch geordnet (Beispiel: Gebietstabelle: national - regional - kommunal).

Das gängigste Schema ist eine Faktentabelle und mehrere Dimensionstabellen (Sternschema).

- **Data mart**

Ein *Data warehouse*, das alle Daten einer Steuerverwaltung enthält, lässt sich nur schwer anlegen. Der schiere Datenumfang würde effiziente und akkurate Datenanalysen erschweren. Daher wird häufig ein einfacherer Ansatz gewählt, d.h. die Informationssumme wird in einfachere Datenteilmengen aufgesplittet, bei denen der Gegenstand der Analyse genau identifiziert ist. Ein *Data mart* repräsentiert die so geordneten Daten und folglich einen Teil der Information.

Durch den Einsatz von *Data marts* können die besonderen Ansprüche einer bestimmten Anwendergruppe analytisch und inhaltlich sowie unter dem Gesichtspunkt der Präsentation und der Benutzerfreundlichkeit weitgehend berücksichtigt werden.

In der Praxis bedeutet dies, dass *Data marts* in gewisser Hinsicht ein *Data warehouse* voraussetzen und umgekehrt. Ein *Data mart* wird jedoch in der Regel für einen bestimmten Anwendungsbereich geschaffen, während ein *Data*

warehouse das Ergebnis der Analyse vorhandener Datenquellen ist, wobei die Daten so gespeichert werden, dass sie später verwendet werden können. Im Allgemeinen ist ein *Data warehouse* ein strategisches, wenn auch relativ unausgefeiltes Konzept, während ein *Data mart* ein taktisches Instrument darstellt, das einem unmittelbaren Anwendungsbedarf gerecht werden soll.

- **Data mining**

Das *Data Mining* („Datenschürfen“, Datensuche) ist eine Technik, die der explorativen Datenanalyse zugeordnet wird. Ziel der explorativen Datenanalyse ist das Aufspüren von einheitlichen Mustern und/oder systematischen Beziehungen zwischen Variablen und die anschließende Validierung der Ergebnisse durch Anwendung der ausgespürten Muster auf neue Datenteilmengen.

Ultimatives Ziel des *Data Mining* ist das Extrahieren nützlicher Informationen aus einer großen Datenmenge zwecks Vorhersage von Trends und Mustern.

- **Neural Networks**

Neural networks (neuronale Netze) sind eine Technik des *Data Mining*, definiert als eine nach den Prozessen des Erlernens kognitiver Systeme und den neurologischen Funktionen des Gehirns modellierte Analysetechnik, mit der sich im Anschluss an einen Prozess so genannten *Lernens* aus vorhandenen Daten neue Beobachtungen (zu spezifischen Variablen) aus anderen Beobachtungen (zu denselben oder anderen Variablen) vorhersagen lassen. Neuronale Netze können immer dann eingesetzt werden, wenn Relationen zwischen „fuzzy“-Mustern erkannt werden müssen.

Die so geschaffene „künstliche Intelligenz“ macht es möglich, aus einer ganzen Reihe von Fällen jene zu identifizieren, von denen die relevanten Risiken ausgehen. Künstliche neuronale Netze imitieren die Kapazität des Gehirns, sich selbst durch Lernprozesse zu organisieren.

Neuronale Netze können aus folgenden Gründen nützlich sein:

1. Musterbildung: Muster können sich aus häufigen und unendlich komplexen Kombinationen von Indikatoren ausprägen. Risikobehaftete Geschäfte können infolge der ausgebildeten Muster genau erkannt werden. MwSt-bezogene Muster könnten sein:
 - Gründer fiktiver Unternehmen
 - "missing traders"
 - "buffer"
 - Verteiler ("distributor")
 - ergebnislose Fälle
 - harmlose Fälle.
2. Vorhersagen: Im Steuerrecht können Vorhersagen beispielsweise zur Prävention von MwSt-Betrug genutzt werden.

Nicht alle Probleme lassen sich durch künstliche neuronale Netze allein lösen. So erhält der Sachbearbeiter beispielsweise keine speziellen Informationen über den

Grund, warum der Fall als Risikofall identifiziert wurde. Folglich werden neuronale Netze häufig in Verbindung mit anderen Technologien (z.B. Fuzzy-Logik) verwendet.

4.3. Regelbasierte Systeme

Fälle mit potenziellem Steuerrisiko lassen sich auch anhand eines regelbasierten Entscheidungssystems identifizieren.

Ein regelbasiertes System ist ein auf langjährigen Erfahrungen von Steuerfachleuten beruhendes Expertensystem. Grundlage des Systems sind

- Fakten,
- definierte Regeln,
- ein Überwachungssystem mit Regelinterpretation.

Um in einem Rechnersystem verwendet werden zu können, müssen alle Fakten in einer einheitlichen Datenbank gespeichert und die bewerteten Risiken anhand möglichst einfacher, abstrakter, mathematischer Regeln beschrieben werden. Eine Regel besteht aus einem oder mehreren miteinander verknüpften Fakten (Vorbedingungen) und Aktionen. Regeln der Art WENN „x“ DANN „y“ sind besonders geeignet. Dieser Regeltyp bildet die Grundlage für die rechnergestützte Analyse von Risikofällen.

Ein „Regelinterpretierer“ überprüft alle eingehenden MwSt-Erklärungen. Die zentrale Komponente seiner Tätigkeit besteht darin, aus den bekannten Fakten Schlussfolgerungen abzuleiten, d. h. das System prüft alle Regeln, deren Vorbedingungen erfüllt sind, und arbeitet diese Regeln ab.

Sobald eine der Regeln „feuert“, zeigt das System den Fall dem Sachbearbeiter an, der dann eine Prüfung vornimmt.

Beispiel:

Regel 1: Wenn *„Neu gegründetes Unternehmen“* und
„sofortiger Umsatz in Millionhöhe“ und
„niedrige MwSt-Schuld“

Dann *„Verdacht auf Beteiligung an einem MwSt -
Betrugskarussell“*

Regel 2: Wenn *„Verdacht auf Beteiligung an einem MwSt-
Betrugskarussell“*

Dann *„Umsatzsteuerprüfung“*

Bei Regel 1 sind „neu gegründetes Unternehmen“, „sofortiger Umsatz in Millionenhöhe“ und „geringe MwSt-Schuld“ verknüpfte Fakten, während „Verdacht auf Beteiligung an einem MwSt-Betrugskarussell“ eine Aktion ist.

Schließlich sollte ein Expertensystem auch in der Lage sein, dem Anwender seine Schlussfolgerungen so „überzeugend wie möglich“ zu erläutern.

TEIL 5 – Organisatorische Aspekte des Risikomanagements

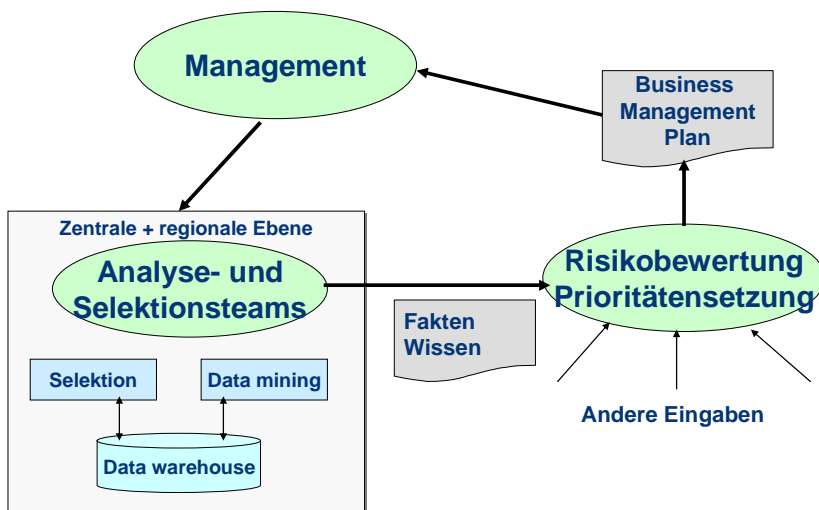
5. ORGANISATORISCHE ASPEKTE DES RISIKOMANAGEMENTS

In diesem Teil wird zusammenfassend erläutert, wie das Risikomanagement in den Tätigkeitsbereich verschiedener Steuerverwaltungen integriert wurde⁴.

5.1. Wie funktioniert Risikomanagement (Schweden)

Die Tätigkeiten im Rahmen des Risikomanagements werden zwar auf zentraler Ebene koordiniert, doch sind alle Verwaltungsebenen beteiligt und darum bemüht, Risikobewertung und Prioritätensetzung zu einem ganzheitlichen Ziel für das gesamte Land zu machen.

Das nachstehende Schaubild erläutert, wie Risikomanagement funktioniert.



- (1) Analyse- und Selektionsteams arbeiten sowohl auf zentraler als auch auf regionaler Ebene. Sie sind zuständig für die Risikoidentifizierung und Risikoanalyse (Erkenntnisgewinnung). Die Teams bestehen aus Experten, deren Aufgabe es ist, Informationen zusammenzutragen und zu analysieren; sie sind jedoch nicht zuständig für die Risikobewertung bzw. Prioritätensetzung. Ihre Arbeit besteht darin, das Fundament für die Entscheidungsfindung zu legen.
- (2) Eine ständige Arbeitsgruppe (Referenzgruppe für Risikomanagement) delegiert Arbeiten auf regionaler und zentraler Ebene. Diese Gruppe nimmt die Risikobewertung vor und macht Vorschläge für die Prioritätensetzung. Ihre Arbeit beruht auf den von den Analyse- und Selektionsteams

⁴ Bisher sind nur Mitgliedstaaten berücksichtigt, die an der Fiscalis Risk Management Project Group teilnehmen.

übermittelten Fakten/Daten und anderen Informationen (z.B. aus dem Umweltscanning). Vorschläge werden der Unternehmensleitung in Form eines vorläufigen Business-Management-Plans vorgelegt.

- (3) Die Unternehmensleitung nimmt die Vorschläge der Referenzgruppe für Risikomanagement (und andere Daten im Business-Management-Plan) entgegen. Sie trifft ihre Entscheidungen auf der Grundlage dieser Vorschläge und erstellt einen endgültigen Business-Management-Plan.
- (4) Sowohl das Analyse- als auch das Selektionsteam sind an der Umsetzung dieses Plans beteiligt. Auf der Grundlage der im Plan gesetzten Prioritäten sind die Teams zuständig für die Selektion zu Prüfungs- und anderen Zwecken. Sie nehmen auch zusammen mit der Evaluierungseinheit an der Bewertung teil.

5.2. Risikomanagement in den Niederlanden

Risikomanagement ist integraler Bestandteil der Überwachungs- und Durchsetzungsstrategie der niederländischen Steuer- und Zollverwaltung (SZV). Die Arbeit der SZV konzentriert sich ausschließlich auf Steuerpflichtige, die ihren Steuerpflichten nicht nachkommen oder ihre Steuern nicht zahlen. Neben den Steuerrisiken spielen sowohl der finanzielle Gesichtspunkt als auch die Auswirkungen auf die Gesellschaft eine bedeutende Rolle.

Die Überwachungs- und Durchsetzungsstrategie ist gekennzeichnet durch

- eine risikoorientierte, transparente Behandlung der Steuerpflichtigen durch mehr Dokumenten- und Betriebsprüfungen (oft in enger Zusammenarbeit mit anderen Ermittlungsbehörden);
- eine scharfe Trennung zwischen gesetzestreu und nicht gesetzeskonformen Steuerpflichtigen unter besonderer Berücksichtigung der letzteren Kategorie.

Die Risikomanagement-Organisation⁵ regelt den Risikomanagementprozess innerhalb der SZV und den 13 regionalen Finanzämtern. Der Prozess des Risikomanagements umfasst die Risikoidentifizierung, die Risikoselektion und die Entwicklung von Risikoprofilen. Zurzeit werden Profile von Großrisiken entwickelt; die Ergebnisse fließen in einen landesweiten, dynamischen Überwachungs- und Durchsetzungsplan ein. Übereinstimmung zwischen allen Komponenten des Plans und die enge Zusammenarbeit mit den anderen Abteilungen der SZV, die an der Überwachung der Einhaltung und Durchsetzung der Steuervorschriften beteiligt sind, sind von grundlegender Bedeutung für das Risikomanagement. Die Risikomanagement-Organisation sammelt und verbreitet risikobezogenes Wissen und arbeitet nach dem „hier-und-jetzt“-Prinzip.

Ein zweigleisiger Ansatz: Die SZV geht das Risikomanagement nach zwei gegenläufigen Verfahren an - Sie analysiert Steuerrisiken nach dem *top-down*-Ansatz und materielle Risiken nach dem *bottom-up*-Ansatz.

⁵ Die Risikomanagementorganisation ist produkt[risiko]orientiert und besteht aus vier Teilen: (1) Einkommensteuer und Körperschaftssteuer, (2) MWSt und Lohnsteuer, (3) materielle Risiken und (4) Wissen.

Ein zentral gesteuerter, automatisierter Prozess wählt anhand von Selektionsregeln und Parametern für Steuerrisiken (Einkommenssteuer, Körperschaftsteuer, Lohnsteuer und MwSt) elektronische Steuererklärungen aus. Selektionsregeln beruhen auf vorhandenen Daten und den zwischen ihnen bestehenden Korrelationen. Parameter werden angewendet, um die Arbeitslast den in den regionalen Finanzämtern verfügbaren Kapazitäten anzupassen.

Materielle Risiken⁶ werden lediglich in den regionalen Finanzämtern gemeldet. Grundlage für die Bewertung materieller Risiken könnte die Korrelation zwischen vorhandenen Daten aus internen und externen Quellen und professioneller Wertung, Kreativität und Intuition der regional zuständigen Steuerprüfer sein. Materielle Risiken werden auf Projektbasis oder schwerpunktbezogen bewältigt (wobei mehrere Arten von Steuern oder Wirtschaftssektoren betroffen sind).

Die Philosophie hinter dem Risikomanagementkonzept beeinflusst die Qualität des gesamten Selektionsprozesses. Vorbedingung für ein qualitativ hochwertiges Selektionssystem ist eine fundierte Kenntnis der „Population der Steuerpflichtigen“. Dies zu erreichen, werden sowohl für Steuer- als auch für materielle Risiken stichprobenartige Zufallsprogramme durchgeführt, deren Ergebnisse eingehend analysiert und in den Selektionsprozess (Lernzyklus) eingebunden werden.

Die Risikoidentifizierung ist eng an Forschung und Entwicklung gebunden. Trendanalysen, Forschungstechniken wie *Data mining* und die Ergebnisse der Zufallsstichproben werden zur Identifizierung neuer Risiken und zur Verbesserung der Selektionsregeln verwendet. Die Risikomanagementorganisation kann die Risikoidentifizierung durch risikobezogenes Wissen und/oder Risikobewältigungsprogramme unterstützen.

Risikokultur und Risikoorganisation

Für die Risikomanagementorganisation ist es sowohl wichtig zu wissen, „was“ getan werden muss, als auch „wie“ dies zu geschehen hat. Aus diesem Grunde wird ein Lernzyklus in das Risikomanagement einbezogen, der es den Verantwortlichen der Risikomanagement-Organisation und den regionalen Finanzämtern ermöglichen soll, auf der Grundlage von Beobachtungen, Überlegungen, konzeptionellen Aspekten und Experimenten eine Auswahl zu treffen und tätig zu werden.

Sachbearbeiter in regionalen Finanzämtern und Sachbearbeiter für die Risikomanagementorganisation verwenden zur Erfassung und Abfrage von Risikodaten eine Risikodatenbank. Bei dieser Datei handelt es sich um eine Software, die den gesamten „Lebenszyklus“ eines Risikos erfasst.

Eine gewisse Sensibilisierung für und Reaktion auf Entwicklungen innerhalb der SZV und innerhalb der Gesellschaft ist für Identifizierung und Selektion von Risiken und die Entwicklung von Risikoprofilen unerlässlich. Nur so kann Risikomanagement zu einem dynamischen und erfolgreichen Überwachungs- und Durchsetzungsinstrument für die SZV werden.

⁶ Materielle Risiken beziehen sich vielmehr auf Geschäftsaktivitäten als auf die Buchführung, z.B. Vollständigkeit der Umsatzangaben.

5.3. Zentrale Risikoanalyse im Vereinigten Königreich

Seit 1983 stellen Statistiker der britischen Zoll- und Steuerbehörde „Customs & Excise“ politischen Entscheidungsträgern und Sachbearbeitern ein als zentrale MwSt-Risikoanalyse (VAT Central Risk Analysis - CRA) bekanntes jährliches „Risikoranking“ mehrwertsteuerpflichtiger Unternehmen zur Verfügung. Das Mandat für diese ausführliche Analyse lautete:

„Erforschung von Faktoren, die zu einer Verbesserung der Mittelverteilung führen könnten, und Beratung über ihre Verwendung bei zentralen Risikoüberprüfungen“.

Bei kürzlich kontrollierten Unternehmen wurden alle risikobezogenen Variablen auf ihre Bedeutung für die Bestimmung der Wahrscheinlichkeit getestet, ob bzw. wie viel Geld bei einer Kontrolle gefunden wird (Netal). Die Risikoüberprüfung ergab 25 Risikobereiche (1 bis 25) für besuchte Unternehmen, zehn Risikobereiche (51 bis 60) für nicht besuchte Unternehmen.

Die vom Vereinigten Königreich derzeit angewandte Methode lehnt sich stark an Verfahren der Kreditwürdigkeitsprüfung (*credit scoring*) an, um Ranking und Transparenz insgesamt zu verbessern. Diese Methode gewährleistet eine genauere Trefferquotenschätzung als zuvor.

Hauptvorteile der Methode:

- Beziehungen **zwischen** Variablen werden berücksichtigt, was zuvor nicht möglich war.
- Mit der neuen Methode lassen sich sehr viel mehr Variablen schnell und auf transparente Weise untersuchen. Zahlreiche neue Ideen und Datenquellen können schnell auf ihre Eignung zur Risikobewertung getestet werden. Beispiele für neue Variablen sind u. a. „Umsatzvariabilität“ und „Häufigkeit der Steuerschuld“.
- Aufgrund des verfügbaren Servers und des verstärkten Rückgriffs auf Software lassen sich Daten schneller kombinieren, wodurch mehr Zeit auf die Untersuchung der Frage verwendet werden kann, inwieweit die einzelnen Variablen risikobezogen sind.

Die Erfahrungen des Vereinigten Königreichs zeigen, dass die Methode der Kreditwürdigkeitsprüfung (*credit scoring*) verständlicher und verlässlicher ist als frühere Analysen.

Für die zentrale Risikoanalyse im VK verwendete Daten

Für diese zentrale Risikoanalyse wurden folgende auf zentraler Ebene vorhandenen Daten verwendet:

- Ereignisse innerhalb der letzten 18 Monate;
- MwSt-Erklärungen der beiden letzten Jahren;
- Informationen über Steuerschuld im vergangenen Jahr;
- Geschäftsinformationen aus dem Zentralrechner;
- zurückliegende Ereignisse (letzte drei Jahre) und

- Informationen über Risiken beim internationalen Handel.

Schaffung von „Test- and Train“-Datenreihen

Die zu analysierenden Ereignisse werden nach dem Zufallsprinzip unterteilt in 70 % Trainingsdaten und 30 % Testdaten. Dies bedeutet, dass 70 % der Daten zum „Aufbau“ oder „Training“ des Modells verwendet wird, während 30 % „zurückgehalten“ werden, um die Robustheit zu testen. Würden alle Daten zum Modellaufbau verwendet, so wären sie zwar sehr prädiktiv für die *betreffenden* Besuche, jedoch nicht *allgemein* genug, um für neue Daten genutzt werden zu können, d.h. das Modell wäre „überangepasst“.

Variablen auswählen

Variablen werden anhand einer „scorecard“ (Wertungsliste) in der Quadstone-Software ausgewählt. Die *Scorecard* verwendet eine verallgemeinerte Form multipler Regression, d.h. die einzelnen Variablen werden im Wesentlichen entweder gegen die Trefferquote oder Netal modelliert, wobei die auf diese Variable angewandten „Gewichtung“ angepasst wird, um allen anderen Variablen Rechnung zu tragen.

Indem die wichtigsten Variablen auf diese Weise ausgewählt werden, kann, nachdem der Einfluss aller anderen Variablen berücksichtigt wurde, der individuelle, unabhängige Einfluss einer Variablen geprüft werden. Es wurden über 100 Felder untersucht, die jedoch auf ungefähr 85 Variablen eingegrenzt wurden, um den aktuellen Risikoprioritäten Rechnung zu tragen; sie wurden nach der neuen Methodik getestet. Die Auswahl wurde weiter verfeinert, so dass nur die für die Vorhersage von „Treffern“ geeignetsten Variablen und ihre wahrscheinliche Größe verwendet wurden. 17 Variablen fallen unter das Treffermodell, 12 unter das Netal-Modell.

5.4. Risikomanagement in Polen

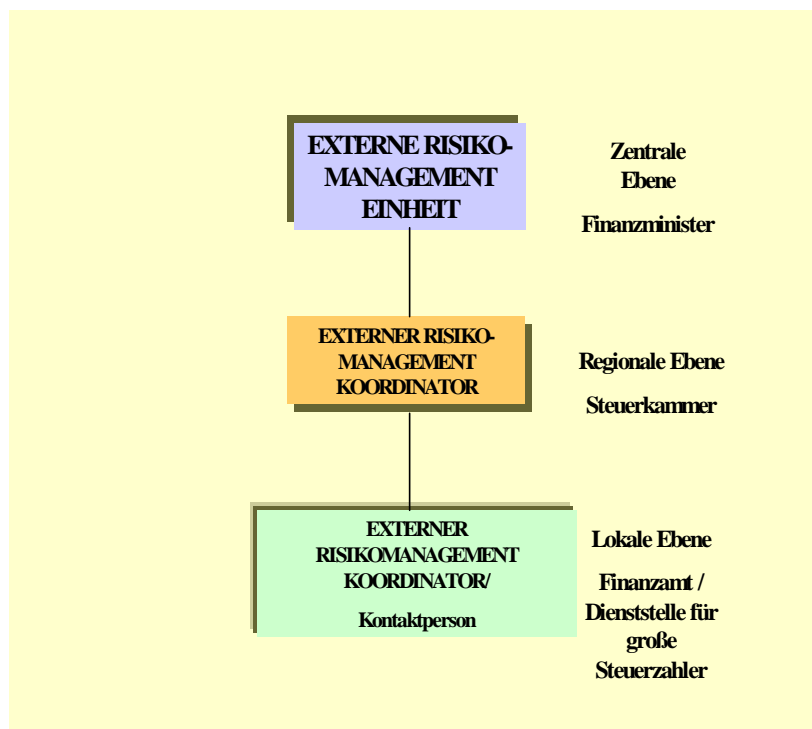
Die Umsetzung der Risikomanagementstrategie in der gesamten polnischen Steuerverwaltung spielte bei der Modernisierung der polnischen Steuerverwaltung eine wichtige Rolle.

Die drei Ziele dieser Modernisierung waren

- Minimierung der Gesamtzahl von Steuerfehlern,
- rationelle Nutzung von Ressourcen innerhalb der Steuerverwaltung,
- Förderung der Steuerdisziplin.

Die Organisationsstruktur umfasst insofern drei Ebenen (nationale, regionale und lokale Ebene), als aufgrund der Aufgabenbereiche und Zuständigkeiten in gewisser Hinsicht alle am Risikomodell teilnehmen. Drei Ebenen sind notwendig, ungeachtet, ob die Risikoanalyse landesweite oder regionale Aktionen betrifft.

Auf nationaler Ebene ist der Finanzminister zuständig. Auf regionaler Ebene fungieren Steuerkammern, auf lokaler Ebene Finanzämter und Dienststellen für große Steuerzahler.



Die Kontaktperson im Finanzamt oder in der Dienststelle für große Steuerzahler trägt über ihr Netzwerk (lokale Organisation von Kontaktpersonen usw.) Vorschläge/Risikobereiche zusammen und leitet sie an die zuständigen Sachbearbeiter in der Steuerkammer weiter. Letztere sammeln für die Region vorläufige Vorschläge für Risikobereiche und damit zusammenhängende Aktionen und legen sie für dem Leiter der Steuerkammer vor, welcher auf der Grundlage dieser regionalen Vorschläge für landesweite Tätigkeiten entscheidet.

Die im Finanzministerium zuständige Einheit sammelt alsdann die Vorschläge aus allen 16 Regionen (Steuerkammern), stellt Vergleiche an, fasst Vorschläge zusammen und perfektioniert die Beschreibung der Risikobereiche. Anschließend werden die einzelnen Risikobereiche eingehend analysiert und die Risiken bewertet. Um einen angemessenen Überblick über das Risiko zu erhalten, verwendet die Einheit (und andere Referenzgruppen) ihr Netzwerk. Die eigentliche Durchführbarkeit von Tätigkeiten in jedem Risikobereich wird in der Phase der Prioritätensetzung geprüft.

Risikobereiche, die aus bestimmten Gründen nicht für landesweite Tätigkeiten vorgeschlagen werden, können für regionale Tätigkeiten in Frage kommen; daher ist ein Informationsrückfluss an die Sachbearbeiter in der Steuerkammer notwendig. Diese Rückflussinformationen umfassen in der Regel alle Vorschläge aus allen Regionen. Auf diese Weise wird gewährleistet, dass alle Regionen von den Vorschlägen verschiedener Steuerkammern Kenntnis nehmen.

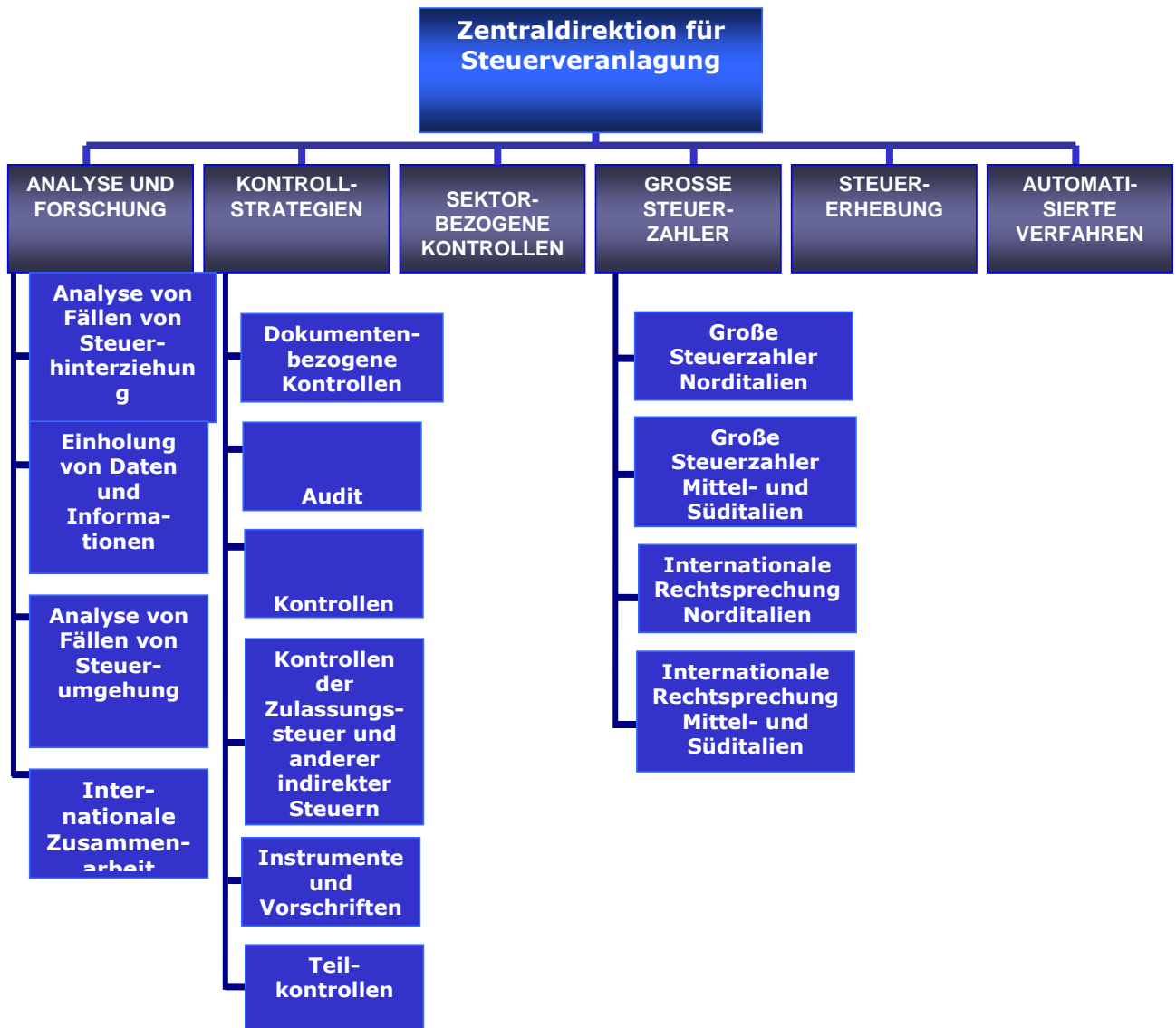
Nach der Vorentscheidung über landesweite Maßnahmen erstellt die Einheit des Finanzministeriums Durchführungspläne für die einzelnen Risikobereiche. Die Pläne enthalten Einzelheiten über die Modalitäten der Durchführung der landesweiten Maßnahmen. Durchführungspläne werden den Steuerkammern zur

Bestätigung der Lösungsvorschläge übermittelt, denn auf ihrer Grundlage treffen die leitenden Beamten des Finanzministeriums ihre endgültige Entscheidung.

Die einzelnen Durchführungsmaßnahmen sind in nationalen/regionalen Durchführungsplänen beschrieben. Die regionalen Pläne decken landesweite Maßnahmen ab, die im Einvernehmen mit der betreffenden Region durchgeführt werden, aber auch Maßnahmen, die ausschließlich regionalen Charakter haben. Die - zur Beseitigung/Risikominderung - vorgemerkten Risikobereiche sind zusammen mit Einzelheiten zur Mittelverteilung und zur Häufigkeit der geplanten Maßnahmen, z.B. die Zahl der Prüfungen vor Ort, in regionalen Konformitätsplänen dargelegt. In diesen Plänen sind alle landesweiten und regionalen Tätigkeiten in Bezug auf Risikobereiche beschrieben, die in den Regionen durchgeführt werden. Eine Übersicht über diese Tätigkeiten wird in den regionalen Leitlinien für das betreffende Jahr gegeben. Die landesweiten Maßnahmen, einschließlich der verfügbaren Mittel und der Häufigkeit der geplanten Aktionen, z.B. die Zahl der Prüfungen vor Ort, werden, aufgeschlüsselt nach Risikobereichen, im nationalen Konformitätsplan beschrieben. Auch die nationalen Leitlinien geben einen Überblick über diese Maßnahmen.

5.5. Risikomanagement in Italien zu Bewertungszwecken

Die Zentralkommission ist zuständig für die Steuerveranlagung und für die Steuerprüfung zum Zwecke der Steuerveranlagung der Finanzämter.



Innerhalb der Direktion sind hauptsächlich drei Strukturen für die Risikoanalyse zum Nachweis von Fällen der Steuerhinterziehung und des Steuerbetrugs zuständig: die Abteilung Analyse und Forschung, die Abteilung Kontrollstrategie und die Abteilung für große Steuerzahler.

Die Abteilung Analyse und Forschung wurde eingesetzt, um Risikofaktoren und Prüfpfade zu entwickeln, die die Früherkennung von Fällen von Steuerhinterziehung und Steuerbetrug ermöglichen. Die Aufgaben dieser Abteilung bestehen darin,

- Anzeichen von Nichteinhaltung der Steuergesetze zu prüfen,
- Ermittlungsmethoden für spezifische Sektoren zu entwickeln,
- interne und externe Datenbanken auf relevante Informationen zu durchsuchen.

Der *Informationsdienst* der Abteilung spielt bei der Festlegung der Hauptrisikofaktoren und ihrer Prioritäten sowie bei der Prüfung des Rückflusses der Informationen über die auf der Ebene der einzelnen Maßnahmen durchgeführten Kontrollen eine wichtige Rolle. Alle erforderlichen Daten werden aus internen

Datenbanken beschafft und bearbeitet (d.h. Gesamtzahl der Steuerhinterzieher, Analyse und Selektion von Daten, Frühwarnung, Einwohner aus Ländern mit präferenziellen Steuerregelungen usw.). Als Datenquellen werden das Steuerregister und andere von öffentlichen oder privaten Einrichtungen (z.B. Sozialversicherungsagenturen, Handelskammern, Kreditinstituten oder anderen öffentlichen und privaten Einrichtungen) erstellten Verzeichnisse herangezogen. Weitere Informationsquellen sind Internet und Presse.

Ausgehend von diversen Informationsquellen und mit integraler Unterstützung der FISCO-Website wendet die Abteilung verschiedene Ermittlungsmethoden an, die es den Dienststellen ermöglichen, die Qualität der durchgeführten Kontrollen zu verbessern.

Auf regionaler und lokaler Ebene wurde eine *Informationseinheit* für Analyse und Forschung mit Personalfunktionen errichtet. Die zuständigen Sachbearbeiter analysieren Informationen, die von derselben Struktur auf zentraler Ebene bereitgestellt werden, sie können jedoch auch anhand ihrer eigenen Datenbanken gezielte „Gebietsanalysen“ durchführen.

Die Abteilung Kontrollstrategie hat im Wesentlichen folgende Aufgaben:

- Planung der Steuerfahndung,
- zeitliche Planung der Jahreskontrollen,
- Ermittlung hinterziehungsverdächtiger Steuerzahler,
- Koordinierung von Kontrollen.

Um anstehende Kontrollen planen zu können, prüft die Abteilung Kontrollstrategie zunächst Informationen aus dem Steuerregister (*Anagrafe Tributaria*) und wählt anschließend anhand von Risikokoeffizienten die Steuerzahler aus, die als risikobehaftet gelten.

Die Abteilung für große Steuerzahler plant und vollzieht Jahreskontrollen in Großunternehmen; Tätigkeitsschwerpunkte sind dabei multinationale Konzerne, Fälle von Verrechnungspreisgestaltung, Gesellschaftsfusionen, Abspaltung und Einbringung von Vermögenswerten und Austausch von Anteilen.

5.6. Risikomanagement in Österreich

Risikomanagement ist ein wesentlicher Teil der ständigen Betrugsbekämpfung in Österreich.

Zuständig für das Risikomanagement ist das Risiko-Informationen-Analyse-Zentrum (RIA), eine landesweit fungierende Einheit, die nur dem Finanzministerium (Betrugsbekämpfungseinheit) rechenschaftspflichtig ist. Das RIA befasst sich mit Risikomanagement in den Bereichen Steuern und Zölle.

Hauptaufgaben des RIA:

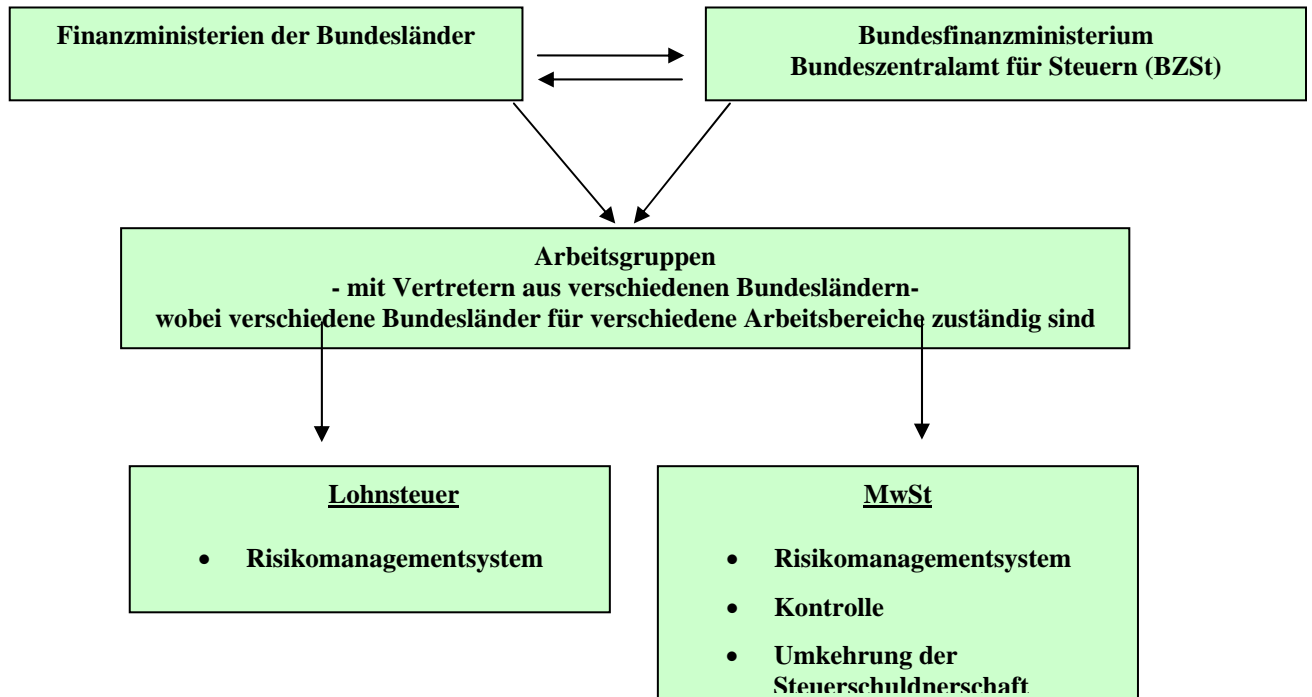
- Risikomanagementprozess,
- Erfassung, Austausch und Analyse von Informationen (einschließlich Internet-Monitoring),
- Entwicklung von Prüf- und Kontrolltechniken,

- Fallselektion und Prüfpläne,
- internationale Zusammenarbeit in den genannten Bereichen.

Das RIA wurde im Jahr 2004 errichtet; Strategien und Arbeitsverfahren werden noch erarbeitet.

5.7. Risikomanagement in Deutschland

(30) Struktur



(31) Prozess

Um der Situation ständig zunehmender Risikofälle angemessen entgegenzuwirken, trifft die Steuerverwaltung kontinuierlich organisatorische, personelle und rechtliche Entscheidungen. Maßnahmen und Vorschläge werden von verschiedenen ständigen Arbeitsgruppen erarbeitet, in denen Sachverständige der Bundesländer, des Bundeszentralamtes für Steuern und des Bundesministerium vertreten sind.

Alle praktischen Erfahrungen mit neuen Maßnahmen werden auf Antrag der zuständigen lokalen und regionalen Behörden von diesen Arbeitsgruppen kontinuierlich erörtert.

(32) Maßnahmen (Lohnsteuer)

Da die Steuerverwaltung zunehmend mit Risikofällen, begrenzten Personalressourcen und immer komplexer werdenden Steuergesetzen konfrontiert wird, kann nicht jede Lohnsteuererklärung im Detail geprüft werden. Daher ist vorgesehen, ein EDV-gestütztes Risikofiltersystem einzuführen, um zwischen

Fällen von Lohnsteuerausfall und Fällen mit niedrigem Risiko unterscheiden zu können. Steuererklärungen mit niedrigem Risiko werden elektronisch bearbeitet; stärker risikobehaftete Erklärungen werden von Sachbearbeitern überprüft, und einige andere Steuererklärungen werden nach dem Zufallsprinzip für Sachbearbeiterkontrollen ausgewählt.

(33) Maßnahmen (MwSt)

Bereits durchgeführte Maßnahmen:

- Online-Datenbank für MwSt-Betrug (ZAUBER),
- landesweites Online-Auskunftssystem mit Namen, Anschriften und MwSt-Angaben für eingetragene Steuerzahler (LUNA),
- qualifizierte MwSt-Neuzulassungen anhand einheitlicher Checklisten,
- Schaffung eines Bundeszentralamtes (KUSS) zur Koordinierung bedeutender MwSt-Betrugsfälle (Karussellgeschäfte) mit entsprechenden MwSt-Sondereinheiten in allen Bundesländern,
- Schaffung eines Bundeszentralamtes zur Prüfung nicht zugelassener Handelstätigkeiten im Internet (z.B. eBay) anhand des Webcrawler-Systems Xpider,
- Umkehrung der Steuerschuldnerschaft in verschiedenen Sektoren (z.B. im Baugewerbe),
- Schaffung einer Rechtsgrundlage für unangekündigte Prüfungen,
- EDV-Risikomanagementsysteme (RMS).

Über diese Maßnahmen hinaus werden die Steuerbehörden der Bundesländer so bald wie möglich einheitliche EDV-Risikomanagementsysteme (RMS) einrichten.

Hauptziel ist dabei die methodische Identifizierung von MwSt-Fällen mit hohem Risiko. Um Risiken jeder Art bewältigen zu können, wurden in einigen ausgewählten Bereichen über einen bestimmten Zeitraum hinweg drei verschiedene Komponenten entwickelt, getestet und in der Praxis angewandt. Diese Risikomanagementsysteme erfordern aufgrund der schieren Mengen an Informationen und komplexen Fakten einen hohen Grad an Automatisierung. Der Prozess bedient sich verschiedener Ausgangspunkte und dementsprechend verschiedener Strategien. Obgleich diese Komponenten konzeptuell und technisch gesehen unterschiedlich sind, ergänzen sie einander auf effiziente Weise. Eine der Komponenten ist ein streng regelbasiertes Entscheidungssystem, die anderen stützen sich für die Risikoanalyse und Mustererkennung auf neuronale Netze (zur Aufbereitung von Informationen mit Lernprozessen).

(34) Regelbasiertes Entscheidungssystem

Das Ziel besteht darin, verdächtige MwSt-Erklärungen automatisch zu erkennen und die Sachbearbeiter durch entsprechende Anhaltspunkte darauf aufmerksam zu machen.

(35) Neuronale Netze

Eines der neuronalen Netzwerke hat die Identifizierung von Karussellgeschäften zum Ziel. Das zweite soll risikobehaftete MwSt-Erklärungen mit moderaten Schuldbeträgen herausfiltern. Die Daten (Basisinformationen, ausführliche Daten über MwSt-Erklärungen, geprüfte Steuern, Zahlungen) in den vorhandenen Speichersystemen bilden die Grundlage für diese einheitlichen Risikomanagementsysteme.

Künftig werden weitere Datenquellen konsultiert werden müssen, um bessere Anhaltspunkte zu erarbeiten.

5.8. Risikomanagement in Griechenland (Steuerprüfungen)

Das griechische Finanz- und Wirtschaftsministerium plant die Entwicklung eines integrierten Informationssystems für Prüfstellen (System), um den gesamten Prüfprozess auf integrale Weise verwalten zu können.

Das System zielt unter anderem darauf ab, den „Lebenszyklus“ jedes einzelnen Prüffalles durch den Einsatz neuer Technologien erfassen zu können. Operativ gesehen soll mit dem System also ein Mechanismus eingeführt werden, wonach die Prüfverfahren durch Rückgriff auf vorhandene Informationen und Unterstützungsinstrumente und den gezielten Einsatz von Personal und technischen Mitteln verwaltet werden. Die Systembenutzer werden aus zentralen und regionalen Dienststeinheiten ausgewählt.

Zentrale Betriebseinheit des Systems wird ein Mechanismus sein, über den Risikofälle anhand der vorhandenen Daten ausgewählt werden. Die Einheit wird in zwei Untereinheiten „Risikoanalyse“ und „Selektion“ unterteilt. Das vorgeschlagene Risikoanalyzesystem evaluiert die verfügbaren Daten, um die zu prüfenden Fälle auswählen zu können. Der Datenabruf wird durch das *Data warehouse* des Finanzministeriums und dritter Parteien vereinfacht. Interne Daten, die im Verlaufe des Systembetriebs erarbeitet werden, werden ebenfalls berücksichtigt. Die erfassten Daten werden geprüft und so zusammengefasst, dass sie für weitere Analysen zur Entscheidungsfindung geeignet sind. Dies ist ein fortlaufender Prozess, der durch kontinuierliches Filtern, Kombinieren und Fusionieren von Daten aus verschiedensten Quellen gekennzeichnet ist. Aufgrund von Konformitätsregeln wird eine bestimmte Anzahl von Fällen mit Rangordnung in einer Liste erfasst.

Das Modell der Risikoanalyse wird so konzipiert, dass es kontinuierlich und unter Berücksichtigung der besonderen Anforderungen der Prüfeinheiten, von Änderungen der Rechtsvorschriften, von Erfahrungen aus früheren Prüfungen und generell zur Berücksichtigung von Informationen aus Ad-hoc-Fällen neu modelliert werden kann. Die Entscheidung darüber, welche Fälle letztendlich geprüft werden sollen, wird von einem spezialisierten Benutzerteam im Wege eines halbautomatischen Prozesses getroffen, in dessen Verlauf weitere Analysen vorgenommen werden.

Ausgewählte Fälle werden elektronisch verwaltet, und unter Einsatz von Human- und technischen Ressourcen werden weitere Prüfungen geplant, Zeitpläne festgelegt und Kosten veranschlagt. In dieser Phase werden auch Strategiepläne berücksichtigt.

Während des Prozesses wird für jeden Fall eine elektronische Prüfungsdatei (Datei) angelegt, die einen Überblick über die Zeitabfolge des Falles gibt. Die Datei wird aufgrund der Prüfungsergebnisse und etwaiger relevanter zusätzlicher Informationen automatisch aktualisiert.

Das System wird Prüfern Zugang zur Datei verschaffen und ihnen den Abruf von Informationen zum Risikoprofil des Steuerzahlers, von außergewöhnlichen Wirtschaftsdaten über die betreffenden Unternehmen, von bewährten Prüfverfahren, die in ähnlichen Fällen angewandt wurden, usw. ermöglichen. Nach Abschluss der Prüfung wird ein elektronischer Bericht erstellt und an die zuständigen Einheiten übermittelt, damit etwaige Steuerschulden berechnet und Steuerbeträge eingetrieben werden können.

Die Prüfungsergebnisse werden zur Bewertung der Prüfungsmechanismen und zur Kontrolle der einzelnen Prüfstellen verwendet. Zur Messung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses und zur Erarbeitung neuer Vorschläge für künftige Verbesserungen werden insbesondere die ursprünglich gesetzten Fristen, die für die Tätigkeit eingesetzten Sachbearbeiter und die angewandten Methoden überprüft.