

Landesrechnungshof  
Sachsen-Anhalt



Bericht über die überörtliche Prüfung

auf dem Gebiet der Gewerbesteuer  
Prüfungsergebnisse für die  
Stadt Dessau-Roßlau

Aktenzeichen: 11 - 04311 - 998/3 - 2014

Dessau-Roßlau, 9. August 2016

## Inhaltsverzeichnis

<b>A.</b>	<b>VERZEICHNIS FACHLICHER ABKÜRZUNGEN</b>	<b>3</b>
<b>B.</b>	<b>ZUSAMMENFASSUNG</b>	<b>4</b>
<b>C.</b>	<b>ALLGEMEINES</b>	<b>5</b>
	Gegenstand der Prüfung	5
	Gewerbesteueraufkommen	6
	Anlass und Umfang der Prüfung	7
<b>D.</b>	<b>PRÜFUNGSFESTSTELLUNGEN</b>	<b>9</b>
	Tz. 1 Fehlende Gewerbeanzeigen	9
	Tz. 2 Verarbeitung der Gewerbesteuermessbescheide – Medienbruch	10
	Tz. 3 Personaleinsatz - Umfang der Aufgabenwahrnehmung -	12
	Tz. 4 Bearbeitungsdauer	14
	Tz. 5 Festsetzung von Vorauszahlungen	15
	Tz. 6 Gewerbesteuermessbescheide ohne steuerliche Auswirkung	17
	Tz. 7 Sammelablage	19
	Tz. 8 Zerlegung bei Bauausführungen oder Montagen	20
	Tz. 9 Kontrollmechanismen	21
<b>E.</b>	<b>GESAMTEINSCHÄTZUNG</b>	<b>22</b>

## A. Verzeichnis fachlicher Abkürzungen

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

## B. Zusammenfassung

Der Landesrechnungshof hat die Festsetzung und Erhebung der Gewerbesteuer bei der Stadt Dessau-Roßlau überprüft.

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

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

Die örtlichen Erhebungen bei der Stadt Dessau-Roßlau haben gezeigt, dass

- Hinweisen über fehlende Gewerbeanmeldungen nicht nachgegangen wurde (Tz. 1),
- der Medienbruch durch eine maschinelle Weiterverarbeitung der Mitteilungen über den Gewerbesteuermessbetrag vermieden werden könnte, mit der Folge einer deutlichen Entlastung des Personals (Tz. 2),
- ein deutliches Ungleichgewicht bei der Arbeitsverteilung zu großen Unterschieden bei der Aufgabenerledigung der einzelnen Bearbeiter führt (Tz. 3),
- die Festsetzung von Vorauszahlungen als Verwaltungsakt mit Dauerwirkung ausgestaltet werden sollte, um dadurch den jährlichen Versand von Vorauszahlungsbescheiden mit bereits bekanntem Inhalt zu vermeiden (Tz. 5),
- langfristige Bauausführungen oder Montagen regelmäßig dahingehend überprüft werden sollten, ob der Gewerbetreibende im Stadtgebiet eine Betriebsstätte unterhält (Tz. 8) und
- die sich bietenden Möglichkeiten zur statistischen und inhaltlichen Auswertung der Arbeitsvorgänge genutzt werden sollten, um die Bearbeitungsqualität zu sichern bzw. zu verbessern (Tz. 9).

## C. Allgemeines

### Gegenstand der Prüfung

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

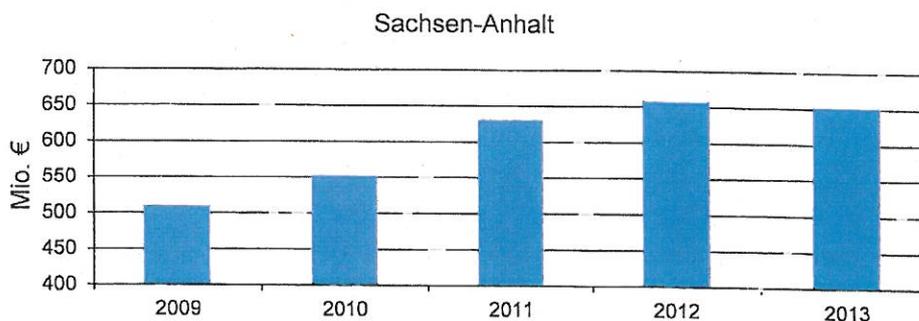
## Gewerbesteueraufkommen

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

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

---

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



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

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

### Anlass und Umfang der Prüfung

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

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

Die Beauftragten des Landesrechnungshofes haben in der Zeit vom 20. April 2015 bis 7. August 2015 (mit Unterbrechungen) im Rahmen einer Querschnittsprüfung als überörtliche Kommunalprüfung<sup>4</sup> die Bearbeitung der Veranlagungen zur Gewerbesteuer in den Städten Aschersleben, Bitterfeld-Wolfen und Dessau-Roßlau untersucht.

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

Gegenstand des vorliegenden Prüfungsberichtes sind die Untersuchungsergebnisse des Landesrechnungshofes bei der Stadt Dessau-Roßlau.

Am 23. Mai 2016 hat mit Vertretern der Stadt Dessau-Roßlau und dem Landesrechnungshof ein Abschlussgespräch stattgefunden. Das Ergebnis des Abschlussgespräches ist in diese Prüfungsmitteilung eingeflossen.

## D. Prüfungsfeststellungen

### Tz. 1 Fehlende Gewerbeanzeigen

Die Aufnahme des Gewerbebetriebes, einer Zweigniederlassung oder einer unselbständigen Zweigstelle ist bei der zuständigen Behörde unter Angabe bestimmter Daten anzuzeigen.<sup>5</sup> Dieses Gebot zur Anzeige eines stehenden Gewerbes zielt u. a. darauf ab, den Gemeinden<sup>6</sup> Aufschluss über die Zahl und Art der in ihrem Bezirk vorhandenen stehenden Gewerbebetriebe zu geben und eine wirksame Überwachung der Gewerbeausübung zu ermöglichen.

Die Gewerbeanzeigen werden im Amt für öffentliche Sicherheit und Ordnung elektronisch erfasst und ein schriftliches Exemplar u. a. an das Finanzamt versandt.

Die für die Bearbeitung der Gewerbesteuer zuständigen Bediensteten der Stadt Dessau-Roßlau hatten, trotz rechtlicher Möglichkeiten, keinen Einblick in die vom Amt für öffentliche Sicherheit und Ordnung geführten Gewerbeanzeigen. Damit ist es den für die Gewerbesteuer zuständigen Bearbeitern nicht möglich, ggf. fehlende oder unrichtige Gewerbeanzeigen zu erkennen oder hilfreiche Angaben für die Gewerbesteuer zu nutzen.

Hinweisen von Seiten der Finanzämter über fehlende Gewerbebeanmeldungen sind die Bearbeiter allerdings auch nicht nachgegangen. Sie haben selbst in konkreten Einzelfällen keine Rückmeldung über fehlende Gewerbebeanmeldungen an das für die Gewerbeanzeigen zuständige Amt für öffentliche Sicherheit und Ordnung veranlasst.

**Der Landesrechnungshof hält es für unerlässlich, dass die Ämter innerhalb der Stadt Dessau-Roßlau zweckdienliche Informationen austauschen. Daraus folgt, dass für entsprechende Einzelfälle auf die maschinell gespeicherten Gewerbeanzeigen zugegriffen werden kann.**

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

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

Konkreten Hinweisen auf fehlende Gewerbeanmeldungen sollte die Stadt Dessau-Roßlau in jedem Fall nachgehen. In diesem Zusammenhang weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass die Gemeinde ermächtigt ist, den Gewerbetreibenden durch Verwaltungsakt zur Erfüllung der Anzeigepflicht aufzufordern, wenn er seiner gesetzlichen Anzeigepflicht nicht genügt.<sup>7</sup>

Tz. 2      Verarbeitung der Gewerbesteuermessbescheide – Medienbruch

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

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

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

---

<sup>7</sup> BVerwG, Beschluss vom 10. Oktober 1990 – 1 B 131/90

Das derzeit von der Stadt Dessau-Roßlau praktizierte Verfahren der manuellen Weiterverarbeitung der Mitteilungen erfordert somit einen erheblichen personellen Arbeitsaufwand<sup>8</sup>, der nach Auffassung des Landesrechnungshofes in diesem Umfang nicht erforderlich ist. Zudem hat die Mehrzahl der von den Finanzämtern übersandten Mitteilungen keine gewerbsteuerliche Auswirkung.<sup>9</sup> Bei einer elektronischen Weiterverarbeitung könnten sich die Bearbeiter auf die Fälle mit steuerlicher Auswirkung konzentrieren.

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

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

---

<sup>8</sup> Hinweis auf Tz. 3

<sup>9</sup> Hinweis auf Tz. 6

### Tz. 3 Personaleinsatz - Umfang der Aufgabenwahrnehmung -

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

Der Landesrechnungshof hat die Arbeitslage der Stadt Dessau-Roßlau im Bereich der Gewerbesteuer untersucht. Die örtlichen Erhebungen haben ergeben, dass die Bearbeiter zwar monatliche Anschreibungen über ihre erledigten Fälle führen, entsprechende Auswertungen durch die Leitungsebene jedoch nicht vorgenommen werden.

Anhand der bei der Stadt Dessau-Roßlau für den Veranlagungszeitraum 2012 maschinell gespeicherten Fallzahlen<sup>10</sup> und der zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen vorgefundenen Arbeitsverteilung, haben die Beauftragten des Landesrechnungshofes die zu erbringende Arbeitsleistung der für die Festsetzung der Gewerbesteuer beauftragten Bediensteten rechnerisch ermittelt. Das Ergebnis zeigt folgendes Bild:

---

<sup>10</sup> Als Maßstab für die jährlich anfallenden Fallzahlen; Anhaltspunkte für eine wesentliche Abweichung der Fallzahlen für das Kalenderjahr 2015 liegen dem Landesrechnungshof nicht vor.

Bearbeiter	Wochenarbeitszeit für Gewerbesteuer	Jahresarbeitsstage <sup>11</sup>	Anzahl der Gewerbesteuerzahler	rechnerisch ermittelte Gewerbesteuerzahler je Arbeitstag <sup>12</sup>
A)	35 h	175	340	1,94
B)	40 h	200	320	1,60
C)	35 h	175	552	3,15
D)	8 h	40	143	3,58
Gesamt	118 h	590	1355	2,30

Diese Aufstellung verdeutlicht, dass eine große Bandbreite bei der Aufgabenerledigung zwischen den einzelnen Bearbeitern innerhalb der Stadt Dessau-Roßlau besteht. Im Ergebnis der Berechnung stehen 3,58 zu bearbeitende Gewerbesteuerzahler je Arbeitstag 1,6 Gewerbesteuerzahlern gegenüber.

Der Landesrechnungshof ist sich durchaus bewusst, dass diese Ergebnisse keine absolute Bewertung der Arbeitsleistung darstellen, weil neben den Gewerbesteuerfestsetzungen auch veranlagungsbegleitende Maßnahmen von den Bearbeitern erledigt werden müssen. Dazu gehören u. a. die Festsetzung von Vorauszahlungen<sup>13</sup>, die Bearbeitung von geänderten Gewerbesteuermessbescheiden, Verarbeitung von Gewerbesteuermessbescheiden ohne steuerliche Auswirkung<sup>14</sup>, die Bearbeitung von Widersprüchen und die Führung der Sammelablage<sup>15</sup>. Diese könnten jedoch durch die Umsetzung der vom Landesrechnungshof angeregten organisatorischen Maßnahmen und die empfohlene Einführung einer elektronischen Datenübermittlung<sup>16</sup> auf ein Minimum reduziert werden. Demnach stellt dieses Ergebnis eine gute Grundlage für einen Vergleich der Arbeitsleistungen der Bearbeiter untereinander dar.

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen haben die Beauftragten des Landesrechnungshofes für die anderen in die Querschnittsprüfung einbezogenen Gemeinden eine durchschnittliche Arbeitsleistung von 2,59 bzw. 3,36 Gewerbesteuerzahlern je Bearbeiter und Arbeitstag ermittelt. Hierbei ist jedoch zu berücksichti-

<sup>11</sup> Ausgehend von 200 Jahresarbeitsdagen für eine Vollzeitkraft (Durchschnittlich verfügbare Jahresarbeitszeit für Zwecke der Personalbedarfsberechnung in der Finanzverwaltung - Wert gerundet).

<sup>12</sup> Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass es sich bei den rechnerisch ermittelten Gewerbesteuerzahler je Arbeitstag nur um einen Index handelt, der gewählt wurde, um eine Vergleichbarkeit bei der Aufgabenerledigung zwischen den einzelnen geprüften Gemeinden herzustellen.

<sup>13</sup> Hinweis auf Tz. 5

<sup>14</sup> Hinweis auf Tz. 6

<sup>15</sup> Hinweis auf Tz. 7

<sup>16</sup> Hinweis auf Tz. 2

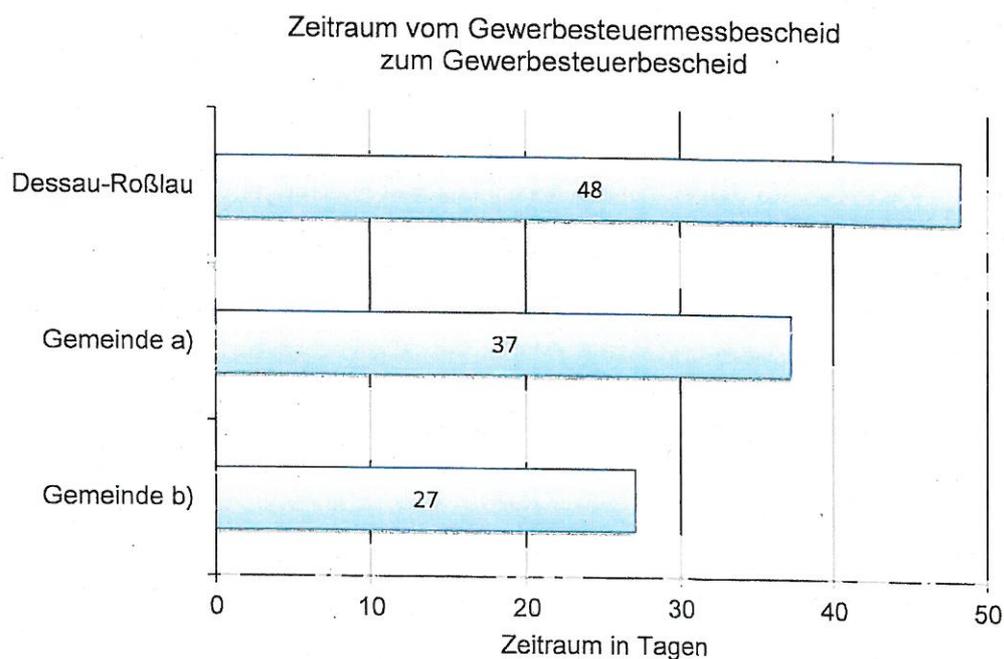
gen, dass die Bearbeiter in diesen Gemeinden auch Stundungs- und Erlassanträge zu bearbeiten hatten, während in Dessau-Roßlau ein gesonderter Bearbeiter (der nicht in die o. a. Prognose einbezogen wurde) mit Stundungs- und Erlassanträgen betraut war.

Die große Diskrepanz zwischen den einzelnen Bearbeitern bei der rechnerisch ermittelten Aufgabenerledigung ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes auf ein deutliches Ungleichgewicht bei der Arbeitsverteilung zurückzuführen. Hier sollte die Stadt Dessau-Roßlau auf eine gleichmäßige Verteilung der Aufgaben achten.

Künftig sollte die Stadt Dessau-Roßlau eine regelmäßige - bspw. monatliche - Bewertung der Arbeitslage vornehmen, um frühzeitig Mängel und Fehlentwicklungen zu erkennen und entsprechend gegen steuern zu können.

#### Tz. 4 Bearbeitungsdauer

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



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

Der Vergleich mit den anderen geprüften Gemeinden zeigt, dass die Bearbeitungszeit dort teilweise 20 Tage unter dem von den Bearbeitern der Stadt Dessau-Roßlau erreichten Zeitraum liegt.

*Nach Auskunft der Stadt Dessau-Roßlau, im Rahmen des Abschlussgespräches, sind die langen Bearbeitungszeiten darauf zurückzuführen, dass eine für Gewerbesteuer zuständige Bearbeiterin längerfristig vertreten werden musste.*

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

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

#### Tz. 5 Festsetzung von Vorauszahlungen

Der Gewerbesteuerschuldner hat vierteljährlich Vorauszahlungen auf die Gewerbesteuer zu entrichten, die er für den laufenden Erhebungszeitraum schulden wird. Jede Vorauszahlung beträgt grundsätzlich jeweils ein Viertel der Steuer, die sich bei der letzten Veranlagung ergeben hat.<sup>17</sup> Abweichend davon können die Gemeinden als Gewerbesteuervorauszahlungen den Betrag festsetzen, der sich voraussichtlich für den Erhebungszeitraum ergeben wird. Die Anpassung der Vorauszahlungen kann bis zum Ende des fünfzehnten auf den Erhebungszeitraum folgenden Kalendermonats vorgenommen werden (nachträgliche Vorauszahlungen).

---

<sup>17</sup> § 19 Abs. 2 GewStG

Gewerbesteuermessbeträge zur Anpassung der Vorauszahlungen werden von den Bearbeitern in den Finanzämtern regelmäßig im Rahmen der Veranlagungsarbeiten maschinell veranlasst. Im Zuge dessen ergeht ein Gewerbesteuermessbescheid, mit dem zugleich auch ein Steuermessbetrag für Zwecke der Gewerbesteuer-Vorauszahlungen festgesetzt wird. An diese Festsetzung ist die Gemeinde bei der Anpassung der Vorauszahlungen gebunden.<sup>18</sup>

Die Festsetzung von Vorauszahlungen kann als Verwaltungsakt mit Dauerwirkung ausgestaltet werden, sofern die Fälligkeit im Vorauszahlungsbescheid nicht auf einzelne Jahre beschränkt wird.<sup>19</sup> In diesem Zusammenhang ist in den Vorauszahlungsbescheiden darauf hinzuweisen, dass diese Festsetzung auch für die folgenden Kalenderjahre gilt. Diese Vorgehensweise stellt eine wesentliche Verwaltungsvereinfachung dar, weil ansonsten jährlich inhaltsgleiche Bescheide ergehen müssten, solange keine neue (abweichende) Gewerbesteuerveranlagung durchgeführt wurde.

Im Rahmen der Gewerbesteuerveranlagung passt die Stadt Dessau-Roßlau die Vorauszahlungen nach den Angaben im Gewerbesteuermessbescheid für den laufenden Erhebungszeitraum an und setzt regelmäßig Gewerbesteuer-Vorauszahlungen durch einen gesonderten Vorauszahlungsbescheid fest. Dabei beschränken die Bearbeiter jedoch die Fälligkeit im Vorauszahlungsbescheid auf den laufenden Erhebungszeitraum.

Zu Beginn eines neuen Erhebungszeitraums werden jeweils anhand der gespeicherten Vorjahreswerte die Gewerbesteuer-Vorauszahlungen für den aktuellen Erhebungszeitraum neu festgesetzt. Infolgedessen erteilt die Stadt Dessau-Roßlau einem Gewerbesteuerschuldner für jeden Erhebungszeitraum einen gesonderten Vorauszahlungsbescheid, dessen Inhalt dem vorangegangenen Vorauszahlungsbescheid entspricht.

**Das Verfahren der Stadt Dessau-Roßlau, für jeden Erhebungszeitraum einen gesonderten Vorauszahlungsbescheid zu erlassen, ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes unwirtschaftlich und daher in diesem Umfang nicht erforderlich. Die Stadt Dessau-Roßlau sollte Möglichkeiten prüfen, die Vorauszahlungsfestsetzung als Verwaltungsakt mit Dauerwir-**

---

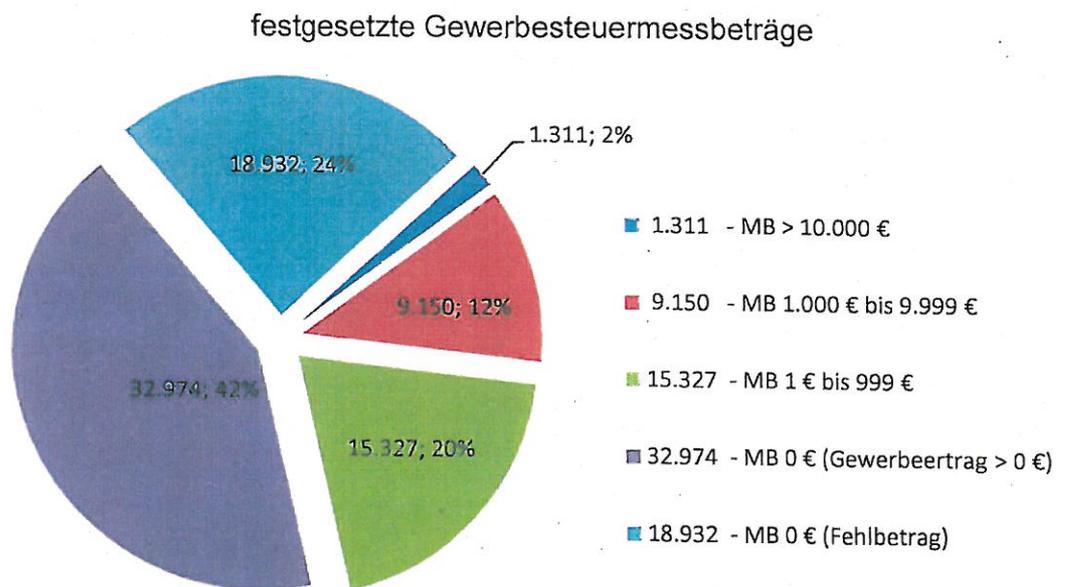
<sup>18</sup> § 19 Abs. 3 Satz 4 GewStG

<sup>19</sup> vgl. Schmidt in Herrmann/Heuer/Raupach, § 37 EStG Anm. 25 - Einkommensteuervorauszahlungen betreffend

kung auszugestalten und dadurch den jährlichen Versand von Vorauszahlungsbescheiden mit bereits bekanntem Inhalt vermeiden.

Tz. 6 Gewerbesteuermessbescheide ohne steuerliche Auswirkung

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



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

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

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen haben die Beauftragen des Landesrechnungshofes auch die Handhabung der Mitteilungen der Finanzämter über die Gewerbesteuermessbeträge ohne steuerliche Auswirkung bei der Stadt Dessau-Roßlau untersucht und Folgendes festgestellt:

Die Stadt Dessau-Roßlau fertigt bei Mitteilungen über die Gewerbesteuermessbeträge ohne steuerliche Auswirkung grundsätzlich keinen Gewerbesteuerbescheid für den Gewerbetreibenden. Die entsprechenden Mitteilungen der Finanzämter werden nur intern verarbeitet.

Bei Gewerbetreibenden, für die bereits eine Akte vorhanden ist, wird das Datum der Mitteilung über den Gewerbesteuermessbetrag manuell im Speicherkonto erfasst und die entsprechende Mitteilung zur Akte genommen.

Ist für den jeweiligen Gewerbetreibenden keine Akte angelegt, werden die Mitteilungen über den Gewerbesteuermessbetrag ohne steuerliche Auswirkung in einer Sammelablage<sup>20</sup> - alphabetisch sortiert - abgelegt.

Die alphabetische Ablage der Mitteilungen über den Gewerbesteuermessbetrag ohne steuerliche Auswirkung ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht zwingend erforderlich. Grundsätzlich werden die Mitteilungen über den Gewerbesteuermessbetrag ohne steuerliche Auswirkung für das weitere Verwaltungsverfahren bei der Stadt Dessau-Roßlau nämlich nicht mehr benötigt. Ein Wiederauffinden dieser Mitteilungen ist nur in ganz seltenen Ausnahmefällen erforderlich. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes würde eine Ablage der jeweiligen Mitteilungen über den Gewerbesteuermessbetrag nach dem Datum der Mitteilung das Ablageverfahren wesentlich vereinfachen und ein Auffinden der Bescheide für die Ausnahmefälle sicherstellen.

**Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes entfalten die Mehrzahl der von den Finanzämtern in Sachsen-Anhalt erstellten Gewerbesteuermessbescheide keine steuerliche Auswirkung. Die Stadt Dessau-Roßlau sollte Möglichkeiten prüfen, den Arbeitsaufwand bei der internen Bearbeitung der Mitteilungen über den Gewerbesteuermessbetrag ohne steuerliche Auswirkung zu minimieren.**

---

<sup>20</sup> Hinweis auf Tz. 7

## Tz. 7      Sammelablage

Für Gewerbetreibende, bei denen eine Gewerbesteuer festzusetzen ist, werden die Gewerbesteuermessbescheide sowie der übrige Schriftverkehr von den Bediensteten der Stadt Dessau-Roßlau in Gewerbesteuerakten abgelegt. Der Schriftverkehr ohne steuerliche Auswirkung für die Gewerbetreibenden wird gesondert in einer Sammelablage aufbewahrt. Diese Sammelablage wird für Gesellschaften und Einzelunternehmer getrennt geführt. Der Schriftverkehr wird innerhalb dieser zwei Sammlungen alphabetisch nach den Gewerbetreibenden sortiert.

Diese Sammelablage enthält zahlreiche alte Vorgänge, die z. T. in den neunziger Jahren bei der Stadt Dessau-Roßlau eingegangen sind. Eine Aussonderung älterer Vorgänge ist bislang nicht konsequent und regelmäßig, sondern nur sporadisch vorgenommen worden. Aus diesem Grund hat die Sammelablage inzwischen einen erheblichen Umfang angenommen. Neuen Schriftverkehr in der Sammelablage abzulegen, erfordert inzwischen einen erheblichen personellen Aufwand.

Schriftverkehr ohne steuerliche Auswirkung für gewerbesteuerlich nicht geführte Gewerbetreibende wird nach Auffassung des Landesrechnungshofes für das weitere gewerbesteuerliche Verwaltungsverfahren grundsätzlich nicht mehr benötigt. Ein Wiederauffinden kann lediglich in seltenen Ausnahmefällen erforderlich werden, dies aber auch nur in einem engen zeitlichen Zusammenhang mit dem Eingang des Schriftverkehrs. Aus diesem Grund hält der Landesrechnungshof die derzeit praktizierte langfristige Aufbewahrung von Schriftverkehr ohne steuerliche Bedeutung nicht für erforderlich.

**Die sachgerechte Verwaltung einer überdimensionierten Sammelablage erfordert einen unnötig hohen personellen Arbeitsaufwand. Die Stadt Dessau-Roßlau sollte deshalb den Umfang der Sammelablage für Schriftverkehr ohne steuerliche Auswirkung auf das notwendige Maß beschränken. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes genügt es, wenn sich der Zeitraum für die Aufbewahrung des Schriftverkehrs an der Festsetzungsfrist für Gewerbesteuermessbescheide<sup>21</sup> orientiert. In diesem Zusammenhang empfiehlt der Landesrechnungshof zudem, künftig regelmäßig eine konsequente Aussonderung älterer Vorgänge sicherzustellen.**

---

<sup>21</sup> Die Festsetzungsfrist beträgt nach § 169 Abs. 2 AO grundsätzlich 4 Jahre.

Tz. 8 Zerlegung bei Bauausführungen oder Montagen

Unterhält ein Unternehmer in mehreren Gemeinden Betriebsstätten zur Ausübung seines Gewerbes, so ist der Gewerbesteuermessbetrag in die auf die einzelnen Gemeinden entfallenden Anteile zu zerlegen. Zerlegungsmaßstab hierbei ist grundsätzlich das Verhältnis der im Erhebungszeitraum in den jeweiligen Betriebsstätten gezahlten Arbeitslöhne.<sup>22</sup>

Betriebsstätte ist dabei nicht nur jede feste Geschäftseinrichtung oder Anlage, die der Tätigkeit eines Unternehmens dient. Auch zeitlich begrenzte Bauausführungen oder Montagen können eine Betriebsstätte darstellen.<sup>23</sup> Das gilt auch dann, wenn es sich nicht um feste Baustellen handelt, sondern diese fortschreiten (z. B. im Straßenbau). Für die Berücksichtigung als Betriebsstätte ist jedoch Voraussetzung, dass die o. g. Tätigkeiten länger als sechs Monate dauern.

Der Unternehmer hat die von ihm im Erhebungszeitraum unterhaltenen Betriebsstätten und den Zerlegungsmaßstab in seiner Erklärung für die Zerlegung des Gewerbesteuermessbetrages gegenüber dem Finanzamt anzugeben. Gegen den Zerlegungsbescheid des Finanzamtes und gegen einen Bescheid, durch den ein Antrag auf Zerlegung abgelehnt wird, können sowohl der Steuerpflichtige als auch die beteiligten Gemeinden Einspruch einlegen. Die Zerlegung wird geändert oder nachgeholt, wenn der Anspruch einer Gemeinde auf einen Anteil am Steuermessbetrag unzutreffend berücksichtigt worden ist.<sup>24</sup>

Bei zeitlich begrenzten Betriebsstätten ist nicht immer sichergestellt, dass der Unternehmer entsprechende Angaben in seiner Erklärung für die Zerlegung des Gewerbesteuermessbetrages gegenüber dem Finanzamt macht. Aus diesem Grund sollte die Stadt Dessau-Roßlau kontinuierlich in regelmäßigen Abständen prüfen, ob sich in ihrem Gebiet Bauausführungen über mehr als 6 Monate erstrecken und gewerbesteuerlich noch nicht erfasste Bauunternehmer dort tätig sind. Dadurch soll sichergestellt werden, dass bei der Zerlegung des Gewerbesteuermessbetrages die tatsächlichen Verhältnisse berücksichtigt werden und der Stadt Dessau-Roßlau der ihr zustehende Anteil am Gewerbesteuermessbetrag zugerechnet wird.

---

<sup>22</sup> siehe § 29 GewStG

<sup>23</sup> Hinweis auf § 12 Nr. 8 AO

<sup>24</sup> siehe R 28.1 GewStR 2009

Für diese Überprüfung ist eine Zusammenarbeit mit dem Bauordnungsamt erforderlich, da dort Informationen über Baugenehmigungen und Dauer der Bautätigkeit vorliegen. Aber auch im Außendienst der Stadt Dessau-Roßlau tätige Mitarbeiter (Vollziehungsbeamte oder Politessen) können in die Ermittlungen einbezogen werden, in dem sie entsprechende Informationen auf Baustellenschildern auswerten.

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

#### Tz. 9 Kontrollmechanismen

Die Gewerbebescheide werden von der Stadt Dessau-Roßlau maschinell erstellt. Die entsprechenden Werte für die Bemessungsgrundlagen und die Ergebnisse für die Gewerbebesteuer werden dabei in einem Datenverarbeitungssystem hinterlegt. Die örtlichen Erhebungen bei der Stadt Dessau-Roßlau haben ergeben, dass diese gespeicherten Daten weder statistisch noch inhaltlich ausgewertet werden.

Anhand der gespeicherten Angaben wäre es möglich, die bearbeiteten Vorgänge sowohl statistisch als auch inhaltlich im Hinblick auf ungeschlossene oder fehlende Ergebnisse auszuwerten. So könnte u. a. eine objektive Einschätzung der Arbeitsbelastung einzelner Bearbeiter vorgenommen werden.<sup>25</sup> Zudem wäre es bei sachgerechter Auswertung auch möglich, Plausibilitätsprüfungen vorzunehmen und unvollständige Arbeitsvorgänge zu erkennen (z. B. bei festgesetzten Gewerbebesteuer-Vorauszahlungen ohne abschließende Gewerbebesteuerfestsetzung).

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

---

<sup>25</sup> Hinweis auf Tz. 3

## E. Gesamteinschätzung

Die Gewerbesteuer ist eine wichtige Einnahmequelle für die Kommunen zur Be-  
streitung ihrer Ausgaben. Für die Festsetzung der Gewerbesteuer sind die Kom-  
munen jedoch an die von den Finanzämtern festgesetzten Gewerbesteuermess-  
beträge gebunden.

Heheberechtigt sind die Gemeinden, in denen Betriebsstätten zur Ausübung des  
Gewerbes unterhalten werden. Auf die von den Finanzämtern ermittelten Gewer-  
besteuermessbeträge werden die jeweils von den Gemeinden festgelegten He-  
besätze angewendet.

Insgesamt hat die Prüfung des Landesrechnungshofes gezeigt, dass die Bear-  
beiter der Stadt Dessau-Roßlau bei der Bearbeitung der Mitteilungen über die  
Gewerbesteuermessbeträge im Wesentlichen qualitativ gute Arbeit leisten.  
Gleichwohl sieht der Landesrechnungshof in einigen Punkten noch Möglichkei-  
ten, die Bearbeitung weiter zu verbessern.

Die Gewerbesteuermessbescheide der Finanzämter werden bei der Stadt Des-  
sau-Roßlau ausschließlich in Papierform verarbeitet. Dabei werden in den  
Finanzämtern maschinell vorhandene Daten ausgedruckt, versandt und manuell  
wieder erfasst. Dieser Medienbruch ist personell sehr arbeitsaufwendig. Die  
Finanzverwaltung in Sachsen-Anhalt kann den Inhalt der Gewerbesteuermess-  
bescheide der Stadt Dessau-Roßlau auch elektronisch zur Verfügung stellen.  
Hier könnte eine intensivere maschinelle Unterstützung bei der Verarbeitung der  
Mitteilungen über den Gewerbesteuermessbetrag zu einer wesentlichen perso-  
nellen Entlastung bei der Stadt Dessau-Roßlau beitragen.

Nach Erlass eines Gewerbesteuermessbescheides durch das Finanzamt wird bei  
der Stadt Dessau-Roßlau nach durchschnittlich 48 Tagen ein Gewerbesteuerbe-  
scheid versandt. Ein Vergleich mit den anderen geprüften Gemeinden zeigt, dass  
die Gewerbesteuerbescheide dort teilweise 20 Tage schneller bearbeitet werden.  
Hier sollte die Stadt Dessau-Roßlau eine Verkürzung der Bearbeitungszeiten an-  
streben. Dies würde nicht nur zu einer effizienteren Arbeitsweise führen, sondern  
die jeweiligen Gewerbesteuereinnahmen wären auch entsprechend früher ver-  
fügbar.

Bei der Festsetzung von Vorauszahlungen wird die Fälligkeit im Vorauszahlungsbescheid auf den laufenden Erhebungszeitraum beschränkt. Durch die Ausgestaltung der Vorauszahlungsfestsetzung als Verwaltungsakt mit Dauerwirkung könnte der jährliche Versand von Vorauszahlungsbescheiden mit bekanntem Inhalt vermieden werden.



Kay Barthel  
Präsident



Dr. Petra Weiher  
Mitglied des Senats