

Die Steueraufsicht bei der Spielbankabgabe

Die Überwachung der sächsischen Spielbanken durch Finanzbeamte kostet den Freistaat Sachsen jährlich rd. 1,23 Mio. €. Durch eine Anpassung der Dienstanweisung und die Nutzung der vorhandenen technischen Möglichkeiten ließen sich diese Aufwendungen um fast eine 1 Mio. € verringern.

Der SRH empfiehlt zudem, die Fachaufsicht über die Spielbankrevisoren zu intensivieren.

1 Prüfungsgegenstand

1 Die 3 staatlichen Spielbanken in Dresden, Leipzig und Chemnitz sind zur Zahlung einer Spielbankabgabe an den Freistaat Sachsen verpflichtet. Diese betrug im Jahr 2015 rd. 2,3 Mio. €. Spielbanken zahlen Abgabe

2 Für die Überwachung der Spielbankabgabe und die Steueraufsicht nach Sächsischem Spielbankengesetz (SächsSpielbG) sind die FÄ zuständig. Dabei hatten sie die Dienstanweisung des SMF vom 13.09.2001 zu beachten. Verwaltung und Kontrolle durch FÄ

3 Der SRH prüfte die Spielbankabgabe erstmalig. Dabei hat er sich auf die Vollständigkeit der Einnahmen (§ 34 Abs. 1 SäHO) sowie die Wirtschaftlichkeit der Tätigkeit der Steueraufsicht (§ 7 SäHO) konzentriert.

2 Prüfungsergebnisse

4 **2.1** Mit § 13 Abs. 1 S. 2 SächsSpielbG hat der Gesetzgeber geregelt, dass mindestens bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage für die Spielbankabgabe (Bruttospielertrag) ein Steueraufsichtsbeamter anwesend sein muss. Die Spielbanken berechnen diese täglich bei ihrer Geldzählung. Vollumfängliche Überwachung übersteigt gesetzliche Mindestvorgaben

5 Darüber hinaus kann lt. § 14 Abs. 2 SächsSpielbG der laufende Spielbetrieb vollumfänglich überwacht werden. Dies hat das SMF seit 2001 unverändert angewiesen. Insoweit nutzte es den zulässigen Rahmen vollumfänglich aus. Es begründete seine Entscheidung mit der Präventivwirkung aufgrund der Anwesenheit von Aufsichtsbediensteten.

6 **2.2** Seit Erlass der Dienstanweisung hat sich der Spielbetrieb jedoch erheblich gewandelt. In den Spielbanken kommen ausschließlich Automaten zum Einsatz. Diese sind durch Sicherungsvorkehrungen (z. B. Rüttelsensoren, Akzeptoren zur automatischen Geldscheinprüfung) geschützt. Zusätzlich werden sie durch eine aufwändige Videoüberwachung sowie den Einsatz eines Online-Kassensystems abgesichert. Überdies ist im Spielsaal stets Aufsichtspersonal der staatlichen Spielbanken anwesend. Eingeführte technische Überwachung könnte personelle Steueraufsicht ersetzen

7 Unter diesen Gegebenheiten ist eine permanente Steueraufsicht in den 3 staatlichen Spielbanken überprüfungsbedürftig.

8 **2.3** Für die Überwachung und Festsetzung der Spielbankabgabe setzte die Verwaltung im Jahr 2015 rd. 20 Vollzeitkräfte der Laufbahngruppen 1.2¹ und 2.1² ein. Die Aufwendungen betragen rd. 1.230 T€. Beaufsichtigung durch die FÄ kostet p.a. 1,2 Mio. €

¹ Laufbahngruppe 1.2 der Steuerverwaltung (ehemals mittlerer Dienst) = Berufsausbildung zum Finanzwirt/Finanzwirtin = Einstellung als Steuersekretär/-in.

Keine angemessenen/aufgabengerechten Schulungen erfolgen	9	2.4 Auf ihre Tätigkeit als Revisor in der Spielbank wurden die Steuer- aufsichtsbeamten während ihrer Ausbildung zum Laufbahnbeamten nicht vorbereitet. Zum Einsatzbeginn erfolgte lediglich eine 4 bis 6 wöchige mündliche Einweisung. Fundierte Schulungen zur Funktions- weise der Automaten (bspw. durch die Hersteller) sowie zum Erkennen von Unterschlagung und Betrug in Spielbanken erhielten die Revisoren nicht.
Erheblicher Aufwand bei Überwachung des Spielbetriebes – kaum Ergebnisse	10	2.5 Die weit überwiegende Arbeitszeit der Revisoren entfiel auf die lau- fende Überwachung des Spielbetriebes während der Öffnungszeiten von 13:00 bis 02:00 Uhr. Hierbei musste die Steueraufsicht alle besonderen Vorkommnisse gesondert aufzeichnen. Diese hatten nach den Feststel- lungen des SRH für 2015 einen finanziellen Umfang von 1,7 T€. Dabei handelte es sich vor allem um Bargeldfunde bzw. nicht eingelöste Ge- winne, in keinem Fall aber um aufgedeckte Betrugshandlungen von Spielbankbesuchern oder -angestellten.
Bedeutende Kassendifferenzen unaufgeklärt	11	2.6 Die tägliche Abrechnung dauerte rd. 2 Stunden. Hierbei stellten die Revisoren für das Jahr 2015 auch Differenzen zwischen dem Inhalt der Spielautomaten und den elektronisch vermerkten Beständen lt. Online- Kassensystem von insgesamt 348,8 T€ fest. Die Kassenfehlbeträge blie- ben jedoch unaufgeklärt und somit ohne Konsequenz. Ebenso war es nicht nachvollziehbar, weshalb die Steuerverwaltung nicht bereits bei Einführung des Online-Kassensystems auf dessen Revisionsicherheit gem. §§ 145 ff Abgabenordnung sowie § 22 UStG geachtet hatte.
Erhebliches Einsparpotenzial bei Steueraufsicht	12	2.7 Auch für die Steueraufsicht hat die Verwaltung die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 7 Abs. 1 SäHO) zu beachten. Des- halb ist nur so viel Personal einzusetzen, wie für die Aufgabenerledigung notwendig ist. Die aktuell praktizierte laufende Überwachung der Spiel- banken durch Revisoren erscheint aber unnötig. Sie kann auf die Beauf- sichtigung der täglichen Geldzählung und diverse Stichprobenkontrollen beschränkt werden. Diese Aufgaben könnten künftig durch eine Vollzeit- kraft der Laufbahngruppe 2.1 (die bisherigen Oberrevisoren) je Spielbank erledigt werden. Die Beschäftigten der Laufbahngruppe 1.2 (die bisher- gen Revisoren) könnten von ihrer Tätigkeit freigestellt werden. Bei ver- gleichbarer Arbeitsqualität ließe sich dadurch der Personalaufwand vor- sichtig geschätzt um bis zu 972 T€ reduzieren bzw. im FA für andere Aufgaben einsetzen.
Verbesserungswürdige Fachauf- sicht	13	2.8 Die Fachaufsicht des LSF beschränkte sich jeweils halbjährlich auf einen unangekündigten Besuch jeder Spielbank und dauerte bis zu 35 Minuten. Aus den Berichten hierüber waren keine sachlichen Bean- standungen ersichtlich. Zusätzlich ließ sich das LSF monatlich von den FÄ über besondere Vorkommnisse informieren. Hierdurch erlangte das LSF auch Kenntnis von den Feststellungen zum Online-Kassensystem lt. Tz. 11. Dennoch ergriff es keine weiteren Maßnahmen.
Kein Nachweis der Wirtschaft- lichkeit	14	2.9 Im Hinblick auf den vom Gesetzgeber eingeräumten Rationalisie- rungsspielraum (§ 14 Abs. 2 SächsSpielbG) hätte das SMF seine Ent- scheidung zur vollumfänglichen Überwachung mit einer Wirtschaftlich- keitsuntersuchung gem. § 7 Abs. 2 SäHO unterlegen müssen. Der Ver- zicht des LSF auf eine Leistungs- und Ergebnismessung machte diese letztlich undurchführbar.

² Laufbahngruppe 2.1 der Steuerverwaltung (ehemals gehobener Dienst) = Studium zum Diplom-
Finanzwirt/Diplom-Finanzwirtin mit dem Zusatz Fachhochschule (FH) = Einstellung als Steuerin-
spektor/-in.

3 Folgerungen

- 15 **3.1** Die Steuerverwaltung sollte kritisch hinterfragen, ob der Personaleinsatz den derzeitigen Gegebenheiten in den staatlichen Spielbanken noch angemessen ist. Der SRH regt hierzu eine Aufgabenkritik an, um die noch erforderlichen Prüfungshandlungen der Steueraufsicht zu identifizieren. Die Dienstanweisung ist sodann an die Ergebnisse anzupassen. Steueraufsicht modernisieren
- 16 **3.2** Für eine wirksame Steueraufsicht ist eine ausreichende Qualifikation unabdingbar. Die Steuerverwaltung sollte die Aus- und Fortbildung der Revisoren angesichts des eingeforderten Arbeitsprofils optimieren. Hierzu erscheint die Dokumentation des wesentlichen Fachwissens, bspw. in einem Arbeitshandbuch sinnvoll. Revisoren ausreichend qualifizieren
- 17 **3.3** Die Verwaltung ist gehalten, die Wirtschaftlichkeit ihrer Arbeitsabläufe und Verfahren zu belegen. Entsprechend sollte sie für die Steueraufsicht in den sächsischen Spielbanken eine Leistungs- und Ergebnismessung einführen, die der Fachaufsicht künftig neben einem Vergleich der Arbeitsqualität auch Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen ermöglicht. Verbesserung der Fachaufsicht
- 18 **3.4** Das LSF sollte dafür Sorge tragen, dass auch in den staatlichen Spielbanken revisionssichere Kassensysteme eingesetzt werden, die den steuerrechtlichen Ansprüchen genügen. Dies ist auch eine Frage der steuerlichen Gleichbehandlung. Keine Sonderstellung bei der Kassenführung

4 Stellungnahme des SMF

- 19 **4.1** Das SMF hat eine Prüfung zur Umgestaltung der Steueraufsicht zugesagt. Es weist darauf hin, dass die vom SRH angestrebte Reduzierung des Personaleinsatzes jedoch nur bei einer grundlegenden Abkehr von der permanenten Steueraufsicht denkbar sei.
- 20 **4.2** Das SMF erachtet die bisherige Schulungspraxis der Revisoren als ausreichend. Die geringen Feststellungen der Steueraufsicht seien in diesem Zusammenhang ein Indiz für eine erfolgreiche Prävention. Deren Wirkung könne aber nicht gemessen werden, weshalb ein Nachweis der Wirtschaftlichkeit nicht möglich sei. Hier unterscheide sich die Steueraufsicht der Spielbanken von anderen Prüfungsdiensten der FÄ.
- 21 **4.3** Das SMF stimmt dem SRH insoweit zu, als die tägliche personelle Auszählung der Spielbankeinnahmen unter Anwesenheit eines Revisors für die Ermittlung der Spielbankabgabe maßgeblich sei. Insoweit seien die Ergebnisse des Online-Kassensystems unbeachtlich. Aus diesem Grund habe die Fachaufsicht keine weiteren Maßnahmen bez. der festgestellten Differenzen ergriffen.

5 Schlussbemerkungen

- 22 Der SRH begrüßt, dass das SMF nunmehr eine Prüfung über die künftige notwendige Ausgestaltung der Steueraufsicht – auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten – durchführen wird. Über die Ergebnisse dieser Untersuchung wird sich der SRH gesondert informieren.