

Steueraufsicht bei der Spielbankabgabe

Das SMF plant seit Juni 2017 die Umstrukturierung der Steueraufsicht in den sächsischen Spielbanken. Die Umsetzung dieses Vorhabens hat die Verwaltung bisher noch nicht abgeschlossen.

Der SRH hatte bereits in seinem Jahresbericht 2017 Vorschläge zur Umsetzung dieses Vorhabens gemacht, welche die Verwaltung deutlich schneller – ohne Gesetzesänderung – hätte realisieren können.

Nach einer Schätzung des SRH hätten sich seit 2017 Einsparungen bei den Personalkosten von bis zu 7,1 Mio. € ergeben. Auch die geprüfte Stelle sieht Einsparmöglichkeiten von bis zu 1,9 Mio. € jährlich und will dies durch eine Gesetzesänderung erreichen.

1 Prüfungsgegenstand

1.1 Einleitung

- ¹ Die staatlichen Spielbanken in Dresden, Leipzig und Chemnitz sind gem. § 11 Sächsisches Spielbankengesetz (SächsSpielbG) zur Zahlung einer Spielbankabgabe an den Freistaat Sachsen verpflichtet. Diese erreichte im Jahr 2019 rd. 3,9 Mio. €.
- ² Für die Überwachung der Spielbankabgabe und die Steueraufsicht nach SächsSpielbG sind die Finanzämter zuständig. Hierfür sieht die Verwaltung derzeit 24,7 VZÄ vor. Dabei haben die Revisoren die Dienstanweisung des SMF vom 13. September 2001 zu beachten, die eine permanente Steueraufsicht vorsieht. Mit dieser Dienstanweisung geht das SMF deutlich über den in §§ 13 und 14 SächsSpielbG vorgesehenen Mindestrahmen hinaus. Lediglich die Auszählung der Stackerboxen war eine gesetzlich normierte Anforderung, der das SMF Folge leisten musste. Diese Aufgabe benötigte mit geschätzt 2,0 VZÄ aber nur einen Bruchteil des gesamten Personalkörpers. Im Gesetz ist zudem die derzeit praktizierte ständige Anwesenheit der Revisoren während des Spielbetriebes nicht zwingend vorgeschrieben, sondern als Kann-Regelung enthalten.

1.2 Prüfungsanlass

- ³ Der SRH hatte diese Steueraufsicht in den sächsischen Spielbanken bereits im Jahr 2017 untersucht. Damals hatte er eine erhebliche Reduzierung der bisher zur Steueraufsicht eingesetzten Revisorenstellen auf den im Spielbankgesetz vorgegebenen Mindestumfang empfohlen. Ziel des SRH war eine Einsparung von Personalkosten i. H. v. damals jährlich rd. 1 Mio. € durch die Abschaffung der permanenten Steueraufsicht. Diesem Jahresbericht war der SLT im September 2018 beigetreten. Die Steuerverwaltung hatte zuvor bereits im HFA entsprechende personelle und technische Umgestaltungen angekündigt. Mit seiner aktuellen Prüfung beschäftigt sich der SRH mit den bisher ergriffenen Maßnahmen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Planungsbeginn

- ⁴ Die Steuerverwaltung begann ab Juni 2017 mit den grundsätzlichen Planungen zur Umgestaltung der Steueraufsicht. Das Landesamt für Steuern und Finanzen (LSF) hatte nach einer Besichtigung der Spielbank Chemnitz 3 theoretische Handlungsoptionen entworfen und diese im Bericht vom 2. Oktober 2017 dem SMF vorgestellt. Die geschilderten Varianten bewegten sich zwischen einer Weiterführung der Steueraufsicht in bisheriger Form, der Umsetzung der Empfehlung des SRH bis hin zu einer Umstellung auf eine nachgelagerte Prüfung.

2.2 Sachentscheidung

- ⁵ Das SMF entschied sich im Erlass vom November 2017 unmittelbar für die Option einer nachgelagerten Steueraufsicht im Rahmen einer Außenprüfung i. S. d. § 193 AO. Im Zeitpunkt dieser Sachentscheidung standen ihm belastbare Informationen zum benötigten Zeitrahmen, zu den mit der Umsetzung verbundenen Kosten bzw.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen noch gar nicht zur Verfügung. Die Sachentscheidung des SMF zugunsten der nachgelagerten Steueraufsicht erfolgte insoweit ohne Berücksichtigung wesentlicher Entscheidungs- und Risikoparameter.

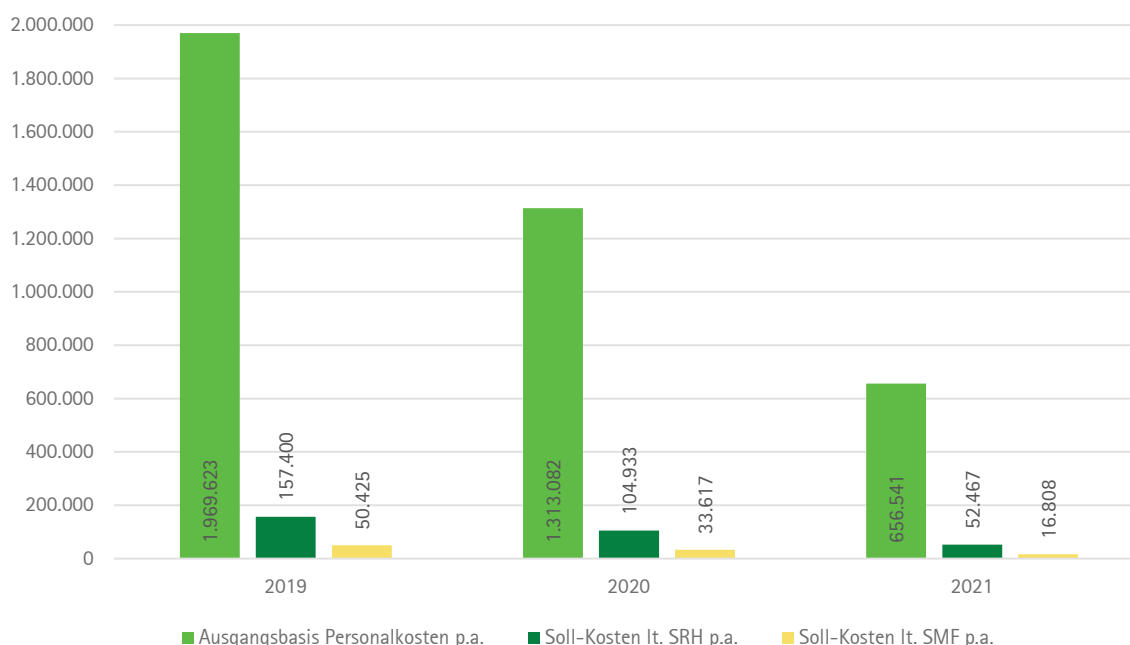
2.3 Folgen der Sachentscheidung

- 6 Die vom SMF gewählte Umstrukturierungsmaßnahme sieht einen vollständigen Abbau der bisherigen Revisorenstellen vor. Das SächsSpielbG beinhaltet in der aktuell noch geltenden Fassung aber eine Beaufsichtigung der Auszahlung der Stackerboxen durch die Steueraufsicht (§ 13 Abs. 1 Satz 2 SächsSpielbG). Insoweit bedingt die geplante Umstrukturierung des SMF eine Änderung des SächsSpielbG. Auch aufgrund eines erheblichen Abstimmungsbedarfs mit dem SMI als Aufsichtsbehörde der Sächsischen Spielbanken GmbH ist diese bisher nicht erfolgt. Deshalb wird die Steueraufsicht weiterhin in der tradierten Organisation als permanente Steueraufsicht fortgeführt. Die vom SRH im Jahresbericht 2017 vorgeschlagene Lösung bedingte eine solche Gesetzesänderung nicht.
- 7 In der Folge fallen die Personalkosten für den Revisoreneinsatz unverändert an. Inwieweit das SMF den zeitlichen Aspekt und die daran anknüpfenden Folgen bei seiner Sachentscheidung berücksichtigt hatte, war den vorgelegten Unterlagen nicht zu entnehmen. Die vom SMF i. H. v. jährlich 1,9 Mio. € vorgesehene Einsparung von Personalkosten ist noch nicht eingetreten.

2.4 Personalkosten

- 8 Die fortgesetzte permanente Steueraufsicht in den Spielbanken verursacht in der aktuell noch geltenden Weisungslage monatliche Personalkosten von rd. 164 T€. Die Empfehlung des SRH sah eine Anpassung der Dienst-anweisung für die Steueraufsicht vor. Für die Ausgestaltung dieser Dienst-anweisung ist allein das SMF zuständig. Insoweit hätte es in eigener Zuständigkeit die Revisorentätigkeiten auf das gesetzlich vorgesehene Mindestmaß (Auszahlung der Stackerboxen) reduzieren können. Der SRH hat das Einsparpotenzial auf rd. 92 % der ursprünglichen Personalkosten geschätzt. Dies entspricht einer monatlichen Einsparung von rd. 151 T€.
 - 9 Ein standardisierter Vergleich der jährlichen Personalkosten mit den Rationalisierungsvarianten lt. SRH und lt. SMF zeichnet folgendes Bild:

Übersicht: Gegenüberstellung der jährlichen Soll-Personalkosten (€)¹



Quelle: Eigene Darstellung.

¹ Die Verhältnisse der Jahre 2017 und 2018 waren denen des Jahres 2019 vergleichbar. Der Rückgang der Personalkosten 2020 und 2021 ist auf die zeitweiligen Schließungen der Spielbanken durch die Corona-Pandemie zurückzuführen. Die Darstellung erfolgt aus Gründen der Vergleichbarkeit und Aktualität unter Verwendung der geltenden LSF-Personalzuteilung und der VwV Kostenfestlegung 2020. Die VwV Kostenfestlegung 2013 bildet die bis 2017 erfolgten Tarif- und Besoldungserhöhungen nicht zutreffend ab.

- ¹⁰ Während des Versuchs der Steuerverwaltung, die maximal mögliche Einsparung an Personalkosten zu erreichen, entstanden so nach Schätzungen des SRH seit November 2017 vermeidbare Kosten von bis zu 7,1 Mio. €.²

2.5 Fazit

- ¹¹ Der SRH erkennt die Bemühungen des SMF zur Rationalisierung der Steueraufsicht in den sächsischen Spielbanken an. Gleichzeitig stellt er aber fest, dass die geplante Umsetzung im Ergebnis schon sehr lang andauert. Weil die durch das SMF ausgewählte Art der Umstrukturierung eine Gesetzesänderung bedingte, waren die nunmehr eingetretenen zeitlichen Probleme aus Sicht des SRH absehbar. Mangels kurzfristiger Umstrukturierung fallen fortlaufend unnötige Personalkosten an.

3 Empfehlungen

- ¹² Der SRH empfiehlt, künftige Konzepte bzw. Umsetzungsvarianten nicht nur aus steuerfachlicher Sicht zu entwickeln. Zusätzlich sollten sie stets auch Informationen zur Wirtschaftlichkeit, zum zeitlichen Ablauf sowie zu den damit verbundenen Kosten und Projektrisiken enthalten.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- ¹³ Auch wenn der SRH bei seiner Prüfung 2017 nur die Reduzierung auf das gesetzliche Mindestmaß und nicht die Abkehr von der permanenten Steueraufsicht in den Spielbanken empfohlen habe, sei das SMF gem. § 7 Abs. 1 Satz 2 SächsHO zur Aufgabenkritik verpflichtet. Mit der grundlegenden Abkehr von der permanenten Steueraufsicht habe das SMF auch die Variante weiterverfolgt, die offensichtlich die größtmögliche Einsparung an Personalkosten erwarten ließ. Auf eine förmliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sei es deshalb nicht angekommen.
- ¹⁴ Die Kritik des SRH am Vorgehen des SMF sowie die Berechnung des SRH zu womöglich vermeidbaren Kosten gingen von der Annahme aus, das SMF hätte im Zeitpunkt seiner Sachentscheidung im November 2017 absehen können, dass das Verfahren zur Änderung des SächsSpielbG einen längeren Zeitraum in Anspruch nehmen würde. Dieses Wissen habe das SMF zu diesem Zeitpunkt nicht gehabt. Vielmehr haben sich der Abstimmungsbedarf und die in der Folge lange Verfahrensdauer erst durch die aufgrund des Glücksspielstaatsvertrags 2021 notwendig gewordene Überarbeitung des SächsSpielbG ergeben.
- ¹⁵ Der SRH verkenne zudem, dass auch für eine Änderung der Dienstanweisung eine Abstimmung mit dem LSF und diversen Referaten innerhalb des SMF sowie eine Beteiligung des SMI und der Sächsischen Spielbanken GmbH & Co. notwendig gewesen wären. Im Vergleich zu der vom SMF angestrebten punktuellen Änderung des SächsSpielbG hätte sich kein wesentlicher Zeitvorteil ergeben.
- ¹⁶ Die Empfehlung des SRH, den zeitlichen Ablauf künftig von Anfang an bei der Planung und der Betrachtung der Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen, liefe damit ins Leere. Die Angaben des SRH zu Personalkosten und womöglich vermeidbaren Kosten seien überhöht. Unter Berücksichtigung der VwV Kostenfestlegung 2013 und der Personal-Ist-Besetzung hätten diese nach den Berechnungen des SMF bis 31. Dezember 2021 höchstens 3,7 Mio. € betragen.

5 Schlussbemerkung

- ¹⁷ Die Notwendigkeit einer Anpassung der Spielbankaufsicht hat der SRH im Jahr 2017 aufgrund unangemessen hoher Personalkosten von damals rd. 1 Mio. € p. a. festgestellt. Der SLT hat den Beitrag Nr. 30 des Jahresberichtes 2017 mit „Beitritt“ votiert. Die zu verringernden Personalkosten fallen bis zur Umsetzung der Gesetzesänderung unverändert an. Auch die geprüfte Stelle sieht Einsparmöglichkeiten von bis zu 1,9 Mio. € jährlich und will dies durch eine Gesetzesänderung³ erreichen.
- ¹⁸ Durch ein zeitnahes Umsetzen des SRH-Vorschlages aus 2017 hätte der Großteil der geplanten Kosteneinsparung deutlich früher realisiert werden können. Aus Sicht des SRH erscheint es unwahrscheinlich, dass das SMF allein für die Anpassung der eigenen Dienstanweisung einen ähnlich langen Zeitraum wie für die Umstrukturierung mittels Änderung des Spielbankgesetzes benötigt hätte. Der SRH hält deshalb an seinen Feststellungen fest.

² Berechnung vom 1. November 2017 bis 30. September 2022 (ausschließlich Corona-Schließzeiten).

³ Kostenblatt des Gesetzes zur Anpassung landesrechtlicher Vorschriften an den Glücksspielstaatsvertrag 2021, [LT-Drs. 7/6895](#), zuletzt geöffnet am 3. Juni 2022.