

Auszug aus

Denkschrift 2014

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 17

Umgang der Steuerverwaltung mit den
elektronischen Lohnsteuerbescheinigungen



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Einzelplan 12: Allgemeine Finanzverwaltung

Umgang der Steuerverwaltung mit den elektronischen Lohnsteuerbescheinigungen (Kapitel 1201)

Auch nach fast zehn Jahren ist es der Steuerverwaltung nicht hinreichend gelungen, die elektronisch übermittelten Lohnsteuerbescheinigungen in zutreffender Weise bei der Steuerfestsetzung zu berücksichtigen. Noch immer fehlt ein Abgleich dieser Daten mit den Angaben der Arbeitgeber in den Lohnsteueranmeldungen. Durch nicht erkannte Pflichtveranlagungsfälle der Jahre 2005 bis 2010 wurden im Land Einkommensteuern von mehr als 26 Mio. Euro bisher nicht erhoben. Zum Jahresende 2012 waren hiervon bereits 3 Mio. Euro verjährt.

1 Ausgangslage

Die elektronische Lohnsteuerbescheinigung (eLStB) wurde ab dem Veranlagungszeitraum 2004 eingeführt. Arbeitgeber haben diese Bescheinigung bis zum 28. Februar des Folgejahres nach amtlich vorgeschriebenem Datensatz auf elektronischem Weg an die Steuerverwaltung zu übermitteln. Zudem haben sie ihren Arbeitnehmern einen Ausdruck der übermittelten eLStB zu überlassen. Ausschließlich in Papierform darf eine Lohnsteuerbescheinigung seit dem Veranlagungszeitraum 2006 nur noch in Ausnahmefällen erteilt werden.

Für die Datenübermittlung haben die Arbeitgeber seit 01.11.2010 die jeweilige Identifikationsnummer (IdNr.) der Arbeitnehmer zu verwenden. Die bundesweiten Daten aller eLStB werden von einer zentralen Clearingstelle angenommen und von dort an die jeweiligen elektronischen Speicher (eSpeicher) der Länder weitergeleitet. Der Steuerverwaltung stehen seither die entsprechenden Datenbestände für elektronische Abgleiche und Auswertungen zur Verfügung.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Verfahren zur Zuordnung und zum Abruf der elektronischen Lohnsteuerbescheinigung

2.1.1 Unzutreffende Zuordnung der Daten zu den elektronischen Speichern der Länder

Elektronisch übermittelte eLStB wurden bisweilen nicht im eSpeicher des zuständigen Landes, sondern fälschlicherweise in dem eines anderen Landes abgelegt. Die über die angegebene IdNr. des Arbeitnehmers bestehenden sicheren Zuordnungsmöglichkeiten werden bisher nicht genutzt.

2.1.2 Maschinelle Suchfunktion unzureichend

Bei der Veranlagung eines Steuerfalls findet eine maschinelle Suche nach den eLStB in anderen Ländern ausschließlich dann statt, wenn die Suche im eigenen Landes-eSpeicher ergebnislos war. Sind für einen Steuerfall mehrere eLStB vorhanden, von denen wenigstens eine in Baden-Württemberg abgespeichert ist, erfolgt also keine (weitere) maschinelle Suche in den eSpeichern der anderen Länder. Dies verursacht in der Folge vermeidbaren personellen Sachaufwand und führt außerdem zu einem erhöhten Fehlerpotenzial.

2.1.3 Ergebnis der bundesweiten Datenabfrage häufig nicht valide

Abweichungen zwischen den Angaben in der Steuererklärung und den Daten der maschinell ermittelten eLStB führen zu Prüfhinweisen. Deren Bearbeiten erfordert manuelle bundesweite Abfragen. Die Ergebnisse dieser Abfragen sind häufig nicht valide. Deshalb werden Lohnsteuerbescheinigungen bei der Steuerfestsetzung oftmals nicht oder unzutreffend berücksichtigt.

2.1.4 Nicht erklärte Beschäftigungsverhältnisse können unerkant bleiben

Wegen der vorgenannten Verfahrensprobleme sind die Finanzämter nicht in der Lage, in jedem Fall sicher zu erkennen, ob nicht erklärte Beschäftigungsverhältnisse vorliegen. Dies gilt im besonderen Maße hinsichtlich der vereinfachten Einkommensteuererklärung. Bei dieser sind nicht die einzelnen Lohndaten, sondern lediglich die sogenannte eTIN (**e**lectronic **T**ax**I**dentification**N**umber) als Identifikationsmerkmal in den Erklärungsvordruck zu übertragen. Wegen der im Erklärungsvordruck fehlenden Lohndaten kann kein Abgleich mit der eLStB erfolgen und deshalb auch kein Prüfhinweis aufgrund abweichender Angaben ausgegeben werden. Die Bearbeiter können in solchen Fällen zudem nicht erkennen, ob die angezeigten eLStB vollständig sind.

2.1.5 Datenbestand nicht valide

Haben die Finanzämter bei der Steuerfestsetzung anstelle der elektronisch übermittelten Lohndaten die Werte aus den vorgelegten Papierausdrucken zugrunde gelegt, werden die eLStB nicht als verwendet gekennzeichnet. Der fehlende Verwendungsvermerk hat unter anderem zur Folge, dass die entsprechenden eLStB mehrfach berücksichtigt werden können. Darüber hinaus führt dies dazu, dass der Datenbestand für Auswertungen nicht valide ist.

2.2 Korrigierte elektronische Lohnsteuerbescheinigung

Wurde eine eLStB an die Steuerverwaltung übermittelt, ist eine Änderung des Lohnsteuerabzugs grundsätzlich nicht mehr möglich. Die bloße Korrektur eines unrichtig übermittelten Datensatzes ist dagegen zulässig. Sämtliche Fälle, in denen ein Arbeitgeber die Lohnsteuer nicht nachträglich einbehalten kann, weil er bereits eine eLStB übermittelt hat, muss er unverzüglich dem Finanzamt anzeigen. Das Finanzamt hat dann die zu wenig erhobene Lohnsteuer vom Arbeitnehmer nachzufordern.

Der Anteil korrigierter eLStB betrug 2011 bundesweit mehr als 25 Prozent. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass vielfach keine echten Korrekturen, sondern unzulässige Änderungen vorlagen. Daneben übermitteln Arbeitgeber oftmals „weitere“ eLStB, bei denen es sich inhaltlich um korrigierte eLStB handelt. Dies beruht darauf, dass die Korrekturen nicht als solche erkannt werden können, wenn ein Arbeitgeber abweichende Ursprungsdaten verwendete und Korrekturen im bisherigen Verfahren nicht ausdrücklich als solche zu bezeichnen sind. Derartige eLStB verfälschen den Datenbestand, führen zu Mehrarbeit und können Steuerausfälle verursachen.

Von den untersuchten korrigierten eLStB diente eine Vielzahl dazu, abweichende Lohnsteuerabzugsbeträge zu übermitteln. Eine Abstimmung, ob diese korrigierten Lohnsteuerabzugsbeträge von den Arbeitgebern auch entsprechend angemeldet und abgeführt werden, findet nicht statt.

2.3 Pflichtveranlagungsfälle

Arbeitnehmer, die einen der in § 46 Abs. 2 Nr. 1 bis 7 Einkommensteuergesetz normierten Pflichtveranlagungstatbestände erfüllen, sind zur Einkommensteuer zu veranlagern. Sie sind deshalb zur Abgabe einer Einkommensteuererklärung verpflichtet.

2.3.1 Pflichtveranlagungsfälle nicht ausgewertet

Eine Vielzahl von Pflichtveranlagungsgründen könnten aus den Angaben der eLStB entnommen werden. Die Steuerverwaltung wertet bisher die noch nicht für eine Steuerfestsetzung verwendeten eLStB nicht systematisch aus.

Bei den in den eSpeichern als nicht verwendet gekennzeichneten eLStB fehlte vielfach nur der entsprechende Verwendungsvermerk. Auch wenn

dies berücksichtigt wird, ergeben sich gleichwohl allein hinsichtlich einer Auswahl von nur acht Pflichtveranlagungstatbeständen mehr als 700.000 offene eLStB für die Veranlagungszeiträume 2005 bis 2010. Auch wenn dabei bisweilen beim selben Arbeitnehmer mehrere Pflichtveranlagungstatbestände vorliegen können, verbleibt eine erhebliche Anzahl bisher nicht erfasster Steuerfälle. Bei diesen fallen vielfach Steuernachzahlungen an. Durch den Nichtaufgriff dieser Fälle entstehen jährlich Steuerausfälle in Millionenhöhe.

2.3.2 Hohes Steuerpotenzial vor allem in Fällen mit Lohnersatzleistungen

Allein in den noch unbearbeiteten Pflichtveranlagungsfällen, bei denen nach der eLStB Lohnersatzleistungen, wie zum Beispiel Kurzarbeitergeld, bezahlt wurde, schätzt der Rechnungshof die bisher nicht festgesetzte Einkommensteuer für die Veranlagungszeiträume 2005 bis 2010 auf 24 Mio. Euro. Die Lohnersatzleistungen sind zwar als solche steuerfrei, werden jedoch beim Steuersatz berücksichtigt (Progressionswirkung). Aufgrund der zum Jahresende 2012 eingetretenen Verjährung konnten hiervon mehr als 2 Mio. Euro Einkommensteuer nicht mehr festgesetzt werden.

Für den gleichen Zeitraum haben wir auch die eLStB mit steuerfreien Einnahmen nach Doppelbesteuerungsabkommen oder nach dem sogenannten Auslandstätigkeitserlass ausgewertet. Da solche Einnahmen ebenfalls beim Steuersatz zu berücksichtigen sind, ergibt sich aus diesen eine geschätzte Einkommensteuer von mehr als 2 Mio. Euro. Ein Teil davon unterfiel bereits zum Jahresende 2012 der Festsetzungsverjährung.

Bei unserer Prüfung haben wir das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft darauf hingewiesen, dass zum Jahresende 2013 allein hinsichtlich der oben genannten Pflichtveranlagungstatbestände Einkommensteuer von weiteren 3 Mio. Euro zu verjähren droht.

2.4 Überwachungsverfahren zur elektronischen Datenübermittlung

Ein IT-Verfahren, das überwacht, ob und zu welchem Zeitpunkt Arbeitgeber ihre Pflicht zur elektronischen Übermittlung der eLStB erfüllen, steht den Finanzämtern bisher nicht zur Verfügung. Die durchgeführten manuellen Maßnahmen sind weder hinreichend noch zeitgemäß.

Der Steuerverwaltung lagen bis zum Zeitpunkt unserer Prüfung keine ausreichenden Erkenntnisse darüber vor, wer die eLStB tatsächlich übermittelte. Sie konnte daher auch nicht prüfen, ob der Übermittler der eLStB zur Datenübermittlung überhaupt berechtigt war.

2.5 Abgleich der elektronischen Lohnsteuerbescheinigung mit den Lohnsteueranmeldungen eines Arbeitgebers

Über die jeweilige Steuernummer des Arbeitgebers wäre es technisch möglich, alle unter dieser Steuernummer elektronisch übermittelten eLStB zusammenzuführen und mit den Daten in den jeweiligen Lohnsteuervoranmeldungen für das Kalenderjahr abzugleichen.

Ein solches Verfahren ist erst in wenigen Teilbereichen realisiert. So ist es der Steuerverwaltung im Land bisher regelmäßig nicht möglich, Differenzen zu erkennen. In der Folge ist eine zutreffende Abführung und Anrechnung der Lohnsteuerabzugsbeträge nicht gewährleistet. Auch eine risikoorientierte Fallauswahl für die Lohnsteueraußenprüfung anhand der bescheinigten Lohndaten ist derzeit nicht möglich.

Daneben ist es mangels Abgleich derzeit nur in sehr eingeschränktem Maße möglich, potenzielle Betrugsfälle zu ermitteln.

2.6 Fingierte Lohnsteuerbescheinigungen

Mangels ausreichender Schlüssigkeits- und Sicherheitsprüfungen ließ das vorhandene IT-Verfahren bis zum Zeitpunkt unserer Prüfung fingierte eLStB zu. So war es unberechtigten Dritten auf einfache Art und Weise möglich, für existente oder nicht existente Arbeitgeber eLStB zu übermitteln. Dies galt auch hinsichtlich melderechtlich nicht existenter Arbeitnehmer. Bei unseren Stichproben haben wir allein in einem der drei untersuchten Finanzämter 168 fingierte eLStB festgestellt.

3 Empfehlungen

3.1 Übermittlung der elektronischen Lohnsteuerbescheinigung optimieren

Die gesetzlichen Pflichten der Arbeitgeber sollten künftig maschinell überwacht werden. Um ungerechtfertigte Vorteile bei der Steuerfestsetzung zu verhindern, sollten eLStB nur dann im eSpeicher abgelegt werden, wenn die jeweiligen Arbeitgeber unter der angegebenen Betriebsstätten- Steuernummer erfasst sind. Dazu sollte eine Schlüssigkeitsprüfung im IT-Verfahren hinterlegt werden.

Lohnsteueranmeldungen, eLStB, Umsatzsteuervoranmeldungen und der Abruf der ELSTAM-Daten sind derzeit grundsätzlich nur noch authentifiziert möglich. Um erkennen zu können, ob ein unberechtigter Dritter eLStB übermittelt, sollten diese Authentifizierungsdaten abgeglichen werden.

3.2 Zuordnung der elektronischen Lohnsteuerbescheinigungen verbessern

Die übermittelten eLStB sollten maschinell präzise dem jeweiligen Arbeitnehmer zugeordnet werden. Als Zuordnungskriterium sollte die angegebene und maschinell überprüfte IdNr. verwendet werden. Über die in der sogenannten IdNr.-Datenbank hinterlegte Steuernummer des Arbeitnehmers - oder hilfsweise über dessen Wohnsitz - könnten die eLStB der jeweils zuständigen Landessteuerverwaltung zugeordnet werden. In der Folge ließen sich aufwendige - personell durchzuführende - bundesweite Suchabfragen erheblich reduzieren und das IT-Verfahren würde entlastet. Dies wiederum hätte den positiven Effekt, unzutreffende Suchergebnisse aufgrund von Verfahrensüberlastungen zu vermeiden.

Würden sämtliche eLStB dem eSpeicher des jeweiligen Landes korrekt zugeordnet, könnten zudem die nicht erklärten Beschäftigungsverhältnisse besser erkannt werden. Außerdem könnten bei vereinfachten Steuererklärungen die Lohndaten zutreffend erfasst werden. In der Folge wäre auch die Datenqualität als Basis für diverse Auswertungen des eSpeichers besser. Die Wirtschaftlichkeit und die Qualität der Steuerfestsetzungen könnten hierdurch erheblich verbessert werden.

3.3 Korrigierte elektronische Lohnsteuerbescheinigungen reduzieren

Korrigierte eLStB sollten künftig zwingend als solche gekennzeichnet werden. Um eine Plausibilitätsprüfung zu ermöglichen, sollte jeder Korrektur eine kurze, stichwortartige Begründung (spezielles Textfeld) durch den Arbeitgeber beigefügt werden müssen. Zudem sollte das Zeitfenster für die Übermittlung von Korrekturen deutlich verkleinert werden.

3.4 Pflichtveranlagungsfälle aufdecken und der Besteuerung zuführen

Die Daten der eLStB sollten konsequent dazu genutzt werden, bisher nicht veranlagte Pflichtveranlagungsfälle der Besteuerung zuzuführen. Aufgrund der festgestellten großen Anzahl entsprechender Fälle empfehlen wir, ein automatisiertes Verfahren einzuführen. Dieses müsste Pflichtveranlagungsgründe aus den eLStB erkennen und die steuerlich nicht erfassten Arbeitnehmer im üblichen Überwachungsverfahren zur Abgabe einer Steuererklärung auffordern.

Auch wenn derzeit noch kein vollständig automatisiertes Verfahren zur Verfügung steht, darf die Steuerverwaltung auf eine Auswertung der Pflichtveranlagungsfälle nicht grundsätzlich verzichten. Wegen der drohenden hohen Steuerausfälle sind die Pflichtveranlagungsfälle auszuwerten. Dies kann nur IT-gestützt erfolgen. Im Hinblick auf die festgestellte mangelhafte Datenqualität empfehlen wir, dazu den Datenbestand zunächst zu bereinigen.

Aufgrund der bereits eingetretenen und der weiterhin drohenden jährlichen Steuerausfälle in Millionenhöhe besteht dringender Handlungsbedarf.

3.5 Lohnsteuerabgleich einführen

Wegen des Risikos hoher Steuerausfälle sollten die Angaben in den eLStB in einem standardisierten IT-Verfahren zeitnah mit den Lohnsteueranmeldungen abgeglichen werden. Bei festgestellten Differenzen sind die entsprechenden Daten der eLStB detailliert darzustellen. Nur so ist es den Bediensteten möglich, die Abweichungen effizient aufklären zu können.

Zusätzlich sollte den Finanzämtern ein IT-Verfahren zur Verfügung stehen, das alle von einem Arbeitgeber übermittelten eLStB anzeigt und deren Auswertungen ermöglicht.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft stimmt den Empfehlungen des Rechnungshofs grundsätzlich zu. Die Vorschläge zur Verbesserung der IT-Verfahren habe es größtenteils bereits in das Verfahren KONSENS eingebracht. Es beabsichtige zudem, weitere Verbesserungsmöglichkeiten aufzugreifen.

Das Ministerium teilt insbesondere die Auffassung, dass eine systematische Auswertung der eLStB im Hinblick auf Pflichtveranlagungstatbestände erforderlich ist. Es wolle vorschlagen, im Verfahren KONSENS die Überwachung entsprechender Fälle grundsätzlich überarbeiten zu lassen.

Um unberechtigte Übermittlungen von eLStB zu vermeiden, hält das Ministerium - als Zwischenlösung bis zur Einführung der Wirtschaftsidentifikationsnummer - einen im Einzelnen beschriebenen Datenabgleich für zielführend. Der vom Rechnungshof empfohlene Lohnsteuerabgleich erfordere noch eine Reihe fachlicher und technischer Verbesserungen. Entsprechende Vorschläge seien auf Bundesebene bereits erörtert worden.

5 Schlussbemerkung

Bis die Vorschläge realisiert sind, werden weiterhin jährlich in erheblichem Umfang Steuerausfälle und Zinsschäden eintreten. Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft sollte daher die notwendigen Verbesserungen und Weiterentwicklungen der entsprechenden IT-Verfahren unverzüglich umsetzen.

Bedenklich ist generell, dass ein IT-Verfahren binnen zehn Jahren nicht im erforderlichen Umfang zeitnah weiterentwickelt wurde, um die vorhandenen Datenbestände sinnvoll und effizient zu nutzen.