

Auszug aus

Denkschrift 2014

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 18

Auswertung von gewerblichen ESt4B-
Mitteilungen bei natürlichen Personen



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Auswertung von gewerblichen ESt4B-Mitteilungen bei natürlichen Personen (Kapitel 1201)

Die Auswertung der ESt4B-Mitteilungen ist sehr zeitaufwendig und fehlerbehaftet. Eine automatisierte Übermittlung und Auswertung könnte den Personaleinsatz, die Fehlerquote und das Fehlervolumen weitgehend reduzieren. Der technischen Umsetzung sollte eine hohe Priorität eingeräumt werden.

1 Ausgangslage

Einkünfte, an denen mehrere Personen beteiligt sind, werden in einem maschinellen Verfahren gesondert festgestellt und den Beteiligten anteilig zugerechnet. Die anteiligen Einkünfte werden den für die Besteuerung der einzelnen Personen zuständigen Finanzämtern mittels sogenannter ESt4B-Mitteilungen in Papierform mitgeteilt. Die zuständigen Finanzämter erfassen die anteiligen Einkünfte wiederum im IT-System und setzen dann mit dessen Hilfe die Einkommensteuer fest.

Der Rechnungshof hatte schon mehrfach gefordert, diesen Medienbruch zu beseitigen.¹ Inzwischen hat die Steuerverwaltung ein neues bundeseinheitliches IT-Verfahren eingeführt und die maschinelle Übermittlung und Auswertung der ESt4B-Mitteilungen als Entwicklungsaufgabe für dieses Verfahren angemeldet.

Die Steuerverwaltung hat zudem durch zahlreiche Maßnahmen versucht, die zutreffende Besteuerung in diesem Bereich zu gewährleisten. So wurde beispielsweise in jedem Arbeitsgebiet ein sogenannter „Kümmerer“ eingesetzt, der für eine zeit- und sachgerechte Auswertung der ESt4B-Mitteilungen Sorge tragen sollte. Gleichwohl haben wir in zahlreichen Prüfungen bei den Finanzämtern weiterhin festgestellt, dass häufig ESt4B-Mitteilungen fehlerhaft ausgewertet wurden.

Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof 2012/2013 gemeinsam mit den drei staatlichen Rechnungsprüfungsämtern die Auswertung von gewerblichen ESt4B-Mitteilungen erneut untersucht. Da nach unseren Erkenntnissen gerade bei gewerblichen Einkünften die Fehleranfälligkeit besonders hoch ist, haben wir unsere Prüfung auf Mitteilungen über gewerbliche Beteiligungseinkünfte beschränkt.

¹ Siehe z. B. Denkschrift 2006, Beitrag Nr. 17, Grundlagenbescheide bei der Besteuerung natürlicher Personen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Bundesweite Bedeutung des Feststellungsverfahrens

Bundesweit gibt es mehr als 1,1 Mio. Feststellungsfälle mit insgesamt 126 Mrd. Euro Einkünften (Stand 2008). An diesen sind mehr als 5 Mio. Steuerbürger beteiligt. Das bedeutet, dass bundesweit jährlich mehr als 5 Mio. ESt4B-Mitteilungen erstellt werden. Zudem zeigt die Praxis, dass in vielen Fällen geänderte ESt4B-Mitteilungen ergehen und dadurch jährlich weitere Millionen von Mitteilungen auszuwerten sind. Das Mitteilungsverfahren entfaltet somit eine große Breitenwirkung und ist von gewichtiger Bedeutung für die Höhe der Steuerfestsetzung.

2.2 Zeitaufwand für die Auswertung gewerblicher ESt4B-Mitteilungen

Wir haben die geprüften Finanzämter gebeten, den Zeitaufwand für die Auswertung von gewerblichen ESt4B-Mitteilungen aufzuzeichnen. Um den Aufwand für das jeweilige Arbeitsgebiet möglichst gering zu halten, haben wir den Erhebungszeitraum auf eine Woche je Arbeitsgebiet beschränkt. Die Erhebungswochen verteilten sich über einen Zeitraum von mehreren Monaten.

Innerhalb der einzelnen Erhebungswochen gingen bei den in die Untersuchung insoweit einbezogenen sechs Finanzämtern insgesamt 2.290 ESt4B-Mitteilungen ein. Für die Auswertung dieser ESt4B-Mitteilungen haben die Arbeitsgebiete durchschnittlich 9,55 Minuten je ESt4B-Mitteilung benötigt. Somit ist bei den untersuchten Arbeitsgebieten für die Auswertung aller in einem Jahr eingehenden gewerblichen ESt4B-Mitteilungen ein Personaleinsatz von 10,83 Vollzeitäquivalenten² erforderlich.

Die untersuchten Arbeitsgebiete waren für insgesamt 243.044 Einkommensteuerfälle zuständig. Überträgt man das Prüfungsergebnis auf sämtliche 2,32 Mio. Einkommensteuerfälle des Landes, ergäbe sich allein für das Auswerten von gewerblichen ESt4B-Mitteilungen ein Personalbedarf von 103 Vollzeitäquivalenten. Bundesweit ergäbe sich ein Vielfaches dieses Personalbedarfs.

Darüber hinaus dürfte ein weiterer, nicht unerheblicher Zeitaufwand für die Verteilung der gewerblichen ESt4B-Mitteilungen innerhalb der Steuerverwaltung entstehen, bis diese vom Druck- und Versandzentrum die jeweils zuständigen Bearbeiter erreicht haben.

2.3 Qualität der Auswertung gewerblicher ESt4B-Mitteilungen

Wir haben den Ansatz der gewerblichen Beteiligungseinkünfte der letzten drei Veranlagungszeiträume materiell-rechtlich geprüft. Für frühere Veranlagungszeiträume haben wir die Auswertung der in den letzten drei Kalenderjahren eingegangenen ESt4B-Mitteilungen untersucht.

² 105.000 Minuten Jahresarbeitszeit je Vollzeitäquivalent.

Von den 999 geprüften Steuerbescheiden haben wir 105 Steuerbescheide beanstandet. Dies entspricht einer Beanstandungsquote von 10,5 Prozent.

Die Summe aus den Mehr- und Mindersteuern ergab ein Fehlervolumen von 844.241 Euro, die Differenz das saldierte Ergebnis von 317.807 Euro. Je beanstandetem Steuerbescheid beträgt das durchschnittliche Fehlervolumen 8.040 Euro und das saldierte Ergebnis 3.027 Euro.

Über die Hälfte unserer Beanstandungen betraf die Höhe der gewerblichen Einkünfte einschließlich der Ermäßigung für die gezahlte Gewerbesteuer. Annähernd 80 Prozent des Fehlervolumens stehen in Zusammenhang mit Steuer- und Tarifiermäßigungen.

Im Vergleich mit den Prüfungsergebnissen 2005³ hat sich sowohl die Beanstandungsquote als auch das Fehlervolumen je beanstandetem Steuerbescheid merklich erhöht. Die Prüfungsergebnisse belegen, dass durch den Einsatz von „Kümmerern“ nicht die erhoffte Wirkung erzielt werden konnte.

2.4 Ergebnisse aus unseren regelmäßigen Prüfungen bei den Finanzämtern

Wir haben auch die Beanstandungen aus unseren regelmäßigen Prüfungen bei den Finanzämtern ausgewertet. In die Auswertung haben wir die Ergebnisse aus den Prüfungen der Geschäftsjahre 2008 bis 2013 einbezogen.

Bis zur Jahresmitte 2013 wurden 38 Finanzämter geprüft. Dabei wurden - risikoorientiert - vorwiegend finanziell bedeutende Steuerfälle untersucht. Die Prüfungen ergaben 1.120 Beanstandungen zur Auswertung von ESt4B-Mitteilungen. Die Mitteilungen konnten auch andere Einkunftsarten betreffen. Die Beanstandungen führten zu einem Fehlervolumen von 18,7 Mio. Euro und zu einem saldierten Ergebnis von 12,1 Mio. Euro. Eine Mehrsteuer von knapp 10 Mio. Euro in einem bedeutenden Einzelfall prägte das finanzielle Gesamtergebnis. Andererseits führten mehr als die Hälfte der Beanstandungen zu einem Fehlervolumen von mehr als 1.000 Euro.

Auch die Gesamtschau über mehr als vier Jahre Prüfungstätigkeit zeigt damit, dass die Auswertung von ESt4B-Mitteilungen mit einem erheblichen Fehlerpotenzial verbunden ist.

2.5 Betrugsanfälligkeit des Mitteilungsverfahrens

Die Auswertung der ESt4B-Mitteilungen ist ein Massenverfahren. Die festgestellten Besteuerungsgrundlagen werden den Wohnsitzfinanzämtern in Papierform und auf dem Postweg übermittelt. Dieser Übermittlungsweg birgt die Gefahr, dass gefälschte ESt4B-Mitteilungen in den Verwaltungsablauf eingebracht werden.

³ Denkschrift 2006, Beitrag Nr. 17, Grundlagenbescheide bei der Besteuerung natürlicher Personen.

2.6 Arbeitsablauf unter KONSENS⁴

Die in den ESt4B-Mitteilungen enthaltenen Besteuerungsgrundlagen werden im IT-System in den sogenannten festsetzungsnahen Daten unter dem Thema Beteiligungen gespeichert. Neben den Grundfunktionalitäten, wie der Eingabe der Stammdaten einer Beteiligung oder der mitgeteilten Werte, besteht auch die Möglichkeit, die eingegebenen Besteuerungsgrundlagen auszuwerten oder mit den bisherigen Werten zu vergleichen. Zudem kann für den Steuerbescheid eine Anlage erstellt werden, aus der sich alle angesetzten Besteuerungsgrundlagen ergeben.

In den Arbeitsgebieten werden die ESt4B-Mitteilungen regelmäßig von wechselnden Bearbeitern im IT-System erfasst. Nach unserem Kenntnisstand wird diese Aufgabe lediglich in einem Finanzamt zentral erledigt. Da es sich zumeist um einfachere Mitteilungen handelt, dürften für diesen Arbeitsablauf Sorgfalt und Erfassungsgeschwindigkeit der Bearbeiter von besonderer Bedeutung sein.

3 Empfehlungen

3.1 ESt4B-Mitteilungen elektronisch übermitteln, aufbereiten und auswerten

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft sollte sich mit Nachdruck dafür einsetzen, dass die im Verfahren KONSENS angemeldete Entwicklungsaufgabe rasch realisiert wird. Schon allein dadurch, dass die ESt4B-Mitteilungen elektronisch übermittelt und aufbereitet werden, könnten mehr Qualität und Sicherheit gewonnen und in nicht unerheblichem Umfang Personalressourcen frei werden. Zudem sollte anschließend der automatisierte Anstoß von Änderungsbescheiden zeitnah realisiert werden. In der Folge könnten weitere Personalressourcen frei werden.

Aus den vorgenannten Gründen sollte dieser Umsetzungsprozess unter den anstehenden IT-Verfahren eine möglichst hohe Priorität erhalten, zumal dieses Verfahren bundesweit Wirkung zeigen würde. Freiwerdende Personalressourcen können zur Refinanzierung des Programmieraufwands, zur Qualitätssteigerung bei der Veranlagung oder zur Haushaltskonsolidierung verwendet werden.

3.2 ESt4B-Mitteilungen zentral in den festsetzungsnahen Daten erfassen

Das Erfassen der ESt4B-Mitteilungen ist in den weitaus überwiegenden Fällen keine besonders komplizierte oder komplexe Aufgabe. Die Verwaltung sollte deshalb prüfen, ob - bis zu einer elektronischen Dateneinspeisung in die festsetzungsnahen Daten - die Arbeitsgebiete durch eine zentrale Erfassung der ESt4B-Mitteilungen entlastet werden können. Eine zentral

⁴ Koordinierte neue Softwareentwicklung der Steuerverwaltung.

tätige Stelle könnte aufgrund von Verfahrensroutinen Zeitgewinne erwirtschaften und die Auswertungsqualität steigern. Gleichartige Mitteilungen könnten aus einer Hand bearbeitet werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Aus Sicht des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft bestehen gegen die Darstellung der Ausgangslage sowie die Prüfungsergebnisse keine Bedenken. Die vom Rechnungshof mit Nachdruck geforderte elektronische Übermittlung, Aufbereitung und Auswertung von ESt4B-Mitteilungen werde begrüßt. Die Einführung der elektronischen Verfahren sei weiter voranzutreiben.

Der Empfehlung des Rechnungshofs, die ESt4B-Mitteilungen im Finanzamt zentral in den festsetzungsnahen Daten zu erfassen, werde zugestimmt. Die dadurch eintretende Routine könne die Fehleranfälligkeit spürbar reduzieren. Gleichzeitig könne erreicht werden, dass strukturelle Auffälligkeiten oder Fehler in den Mitteilungen schneller erkannt und in der Fläche kommuniziert werden. In der Folge könne eine rasche Lösung zur Fehlervermeidung gefunden werden. Ob sich eine derartige organisatorische Änderung in der Praxis tatsächlich bewähre, soll eine Probephase in 2014 zeigen.

Die freiwerdenden Personalressourcen beabsichtige das Ministerium zur Qualitätssteigerung bei der Veranlagung einzusetzen und dadurch einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten.