

Auszug aus

Denkschrift 2014

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 19

Umgang der Steuerverwaltung mit Renten-
bezugsmitteilungen



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Umgang der Steuerverwaltung mit Rentenbezugsmitteilungen (Kapitel 1201)

Die Steuerverwaltung sollte die elektronischen Rentenbezugsmitteilungen dazu nutzen, den Automatisierungsgrad bei der Bearbeitung von Einkommensteuererklärungen mit Renten deutlich zu steigern. Hierzu ist das DV-System der Finanzämter entsprechend anzupassen.

1 Ausgangslage

1.1 Gesetzliche Rahmenbedingungen

Die Besteuerung der Renten wurde durch das Alterseinkünftegesetz vom 05.07.2004 (BGBl. I S. 1427) grundlegend geändert. Im Mittelpunkt dieser Neuregelung steht der schrittweise Übergang zur vollständigen Besteuerung der Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung. Diese wird ab dem Rentenjahrgang 2040 erreicht.

Mit dem Alterseinkünftegesetz hat der Gesetzgeber auch das sogenannte Rentenbezugsmitteilungsverfahren eingeführt (§ 22a Einkommensteuergesetz). Für die Veranlagungszeiträume ab 2005 haben die Übermittlungspflichtigen an die zentrale Stelle bei der Deutschen Rentenversicherung Bund für jede Rente jährlich eine Rentenbezugsmitteilung elektronisch zu übermitteln. Übermittlungspflichtig sind nach § 22a Einkommensteuergesetz u. a. die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung, die berufsständischen Versorgungseinrichtungen, Pensionskassen und Versicherungsunternehmen. Die Rentenbezugsmitteilungen enthalten neben den persönlichen Daten zur Identifikation der Rentner insbesondere Angaben zum Rentenbeginn, Rentenbetrag, Rentenanpassungsbetrag sowie zum Beitrag oder Zuschuss zur Kranken- und Pflegeversicherung.

Die Rentenbezugsmitteilungen werden von der zentralen Stelle zusammengeführt und an die jeweils zuständigen Landesfinanzbehörden zur Auswertung weitergeleitet. Damit soll sichergestellt werden, dass die durch den Übergang zur vollen Steuerpflicht immer bedeutsamer werdende Besteuerung der Rentenzahlungen zutreffend erfolgt.

1.2 Anlass, Ziele und Durchführung der Prüfung

Für den Veranlagungszeitraum 2010 wurden der Steuerverwaltung in Baden-Württemberg rund 3,8 Mio. Rentenbezugsmitteilungen zugeleitet. Damit stellt die Auswertung der Rentenbezugsmitteilungen durch die Finanzämter ein Massenverfahren dar, das mit einem nicht unerheblichen Personaleinsatz verbunden ist. Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof den Umgang der Steuerverwaltung mit den Rentenbezugsmitteilungen landesweit untersucht. Dabei wurden zwei Schwerpunkte gebildet:

- Vorgehensweise und Ergebnisse der Steuerverwaltung aus der Auswertung von Rentenbezugsmitteilungen bei steuerlich bisher nicht geführten Rentnern,

- allgemeine Besteuerungspraxis bei Renten im Veranlagungszeitraum 2011.

Hinsichtlich der Auswertung von Rentenbezugsmitteilungen bei steuerlich bisher nicht geführten Rentnern hat der Rechnungshof entsprechende Steuerdaten beim Landeszentrum für Datenverarbeitung angefordert und ausgewertet. Eine (Einzel-) Fallprüfung bei den Finanzämtern erfolgte insofern nicht.

Für den Bereich der allgemeinen Besteuerungspraxis bei Renten hat der Rechnungshof in einem ersten Schritt die landesweiten Steuerdaten für den Veranlagungszeitraum 2011 ausgewertet. Im Anschluss wurden 600 Steuerfälle mit Renten bei den Finanzämtern Heidelberg, Bietigheim-Bissingen und Überlingen nach dem Zufallsprinzip ausgewählt und untersucht. Wesentliche Aspekte hierbei waren die Qualität der Steuererklärungen, die Zahl und die Qualität der Rentenbezugsmitteilungen sowie die Qualität der Fallbearbeitung durch die Finanzämter.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Auswertung von Rentenbezugsmitteilungen bei steuerlich nicht geführten Fällen

2.1.1 Fallzahlen und Ergebnis

Nach einem bundeseinheitlichen Konzept wurden für Baden-Württemberg 1,2 Mio. Fälle mit Rentenbezugsmitteilung ermittelt, die für den Veranlagungszeitraum 2010 steuerlich bisher nicht geführt waren. Für diese Fälle hat die Steuerverwaltung auf der Basis bestimmter Parameter eine Steuerprognose erstellt und dadurch die zu prüfenden Fälle ermittelt. Insgesamt waren in Baden-Württemberg hiernach 65.000 Fälle mit 124.000 Rentenbezugsmitteilungen durch die Finanzämter zu überprüfen.

Bei 28.000 der überprüften Fälle führten die Finanzämter für den Veranlagungszeitraum 2010 Einkommensteuerveranlagungen durch. Diese brachten dem Fiskus 4,1 Mio. Euro ein. Die bei den Einkommensteuerveranlagungen 2010 festgestellten Verhältnisse machten es vielfach erforderlich, die Steuerpflicht auch für die Vorjahre zu prüfen. Im Ergebnis führten die Finanzämter hiernach für die Veranlagungszeiträume 2005 bis 2009 weitere 48.000 Einkommensteuerveranlagungen durch. Das steuerliche Ergebnis dieser Veranlagungen betrug 14,6 Mio. Euro.

Nach den dem Rechnungshof überlassenen Daten (Stand Juli 2013) ist davon auszugehen, dass die Finanzämter infolge der Auswertungsaktion jährlich zusätzlich 20.000 - regelmäßig jedoch einfache - Steuerfälle zu veranlagern haben. Das auf Basis der Werte 2010 zu erwartende steuerliche Ergebnis beträgt dabei 4 Mio. Euro jährlich.

2.1.2 Bewertung

Die Finanzbehörden haben die Steuern nach Maßgabe der Gesetze gleichmäßig festzusetzen und zu erheben (§ 85 Abgabenordnung). Vor dem Hintergrund dieser gesetzlichen Verpflichtung war die Auswertung der 1,2 Mio. Rentenbezugsmitteilungen bei steuerlich nicht geführten Fällen dringend geboten. Die Zahl der daraufhin personell überprüften Fälle und durchgeführten Veranlagungen belegt, dass die Finanzämter hierdurch erheblich belastet waren. Dem stehen mit 18,7 Mio. Euro allerdings auch nicht unerhebliche Steuermehreinnahmen gegenüber.

2.2 Besteuerungspraxis bei Renten

Für den Veranlagungszeitraum 2011 wurden landesweit 3,6 Mio. Einkommensteuerveranlagungen durchgeführt. Bei 730.000 Einkommensteuerveranlagungen waren Renteneinkünfte berücksichtigt. Demnach beträgt der Anteil der Fälle mit Renten 20 Prozent. Die Besteuerungspraxis bei Renten hat damit eine nicht unerhebliche Bedeutung. Vor diesem Hintergrund sind die folgenden repräsentativen Ergebnisse des Rechnungshofs zu betrachten.

2.2.1 Qualität der Einkommensteuererklärungen

Die diversen Rentenarten sind auf unterschiedliche Weise zu besteuern. Dementsprechend sieht die doppelseitige Anlage R der Einkommensteuererklärung zahlreiche Eintragungsmöglichkeiten vor, die unterschiedliche Besteuerungsfolgen auslösen können. Der Rechnungshof hat die Qualität der Einkommensteuererklärungen im Bereich der Anlage R untersucht. Soweit die Rententräger auch Beiträge zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung abführten oder Zuschüsse zur privaten Kranken- und Pflegeversicherung leisteten, hat er diese Angaben auf der Anlage Vorsorgeaufwand ebenfalls in die Untersuchung einbezogen. Ziel war es, ein vollständiges Bild über die Erklärungsqualität bei denjenigen Werten zu erhalten, die den Finanzämtern regelmäßig durch Rentenbezugsmitteilungen elektronisch übermittelt werden.

2.2.1.1 Gesamtergebnis

Bei den geprüften 600 Einkommensteuerveranlagungen des Veranlagungszeitraums 2011 waren insgesamt 1.215 Renten zu berücksichtigen. In 377 Fällen (63 Prozent) mit insgesamt 810 Renten waren die Einkommensteuererklärungen im untersuchten Bereich fehlerhaft. Insgesamt stellte der Rechnungshof 1.227 Erklärungsfehler fest.

Aufgrund der Erklärungsfehler gab das DV-System insgesamt 739 Hinweise aus, die von den Bediensteten der Finanzämter zu bearbeiten waren. Damit verursachten die Erklärungsfehler durchschnittlich zwei Hinweise je fehlerhafter Einkommensteuererklärung. Die im Vergleich zur Zahl der Erklärungs-

fehler geringere Anzahl der Hinweise erklärt sich dadurch, dass vielfach mehrere Erklärungsfehler insgesamt nur einen Hinweis auslösten.

2.2.1.2 Einfluss von Erklärungsart und steuerberatenden Berufen

256 der 600 untersuchten Einkommensteuererklärungen wurden auf elektronischem Wege an die Finanzämter übermittelt (ELSTER-Erklärungen). Von diesen ELSTER-Erklärungen waren im untersuchten Bereich 52 Prozent fehlerhaft, bei den übrigen Erklärungen betrug die Fehlerquote insoweit 71 Prozent.

Von den untersuchten 600 Einkommensteuererklärungen waren 278 Erklärungen unter Mithilfe eines Steuerberaters erstellt. Die Fehlerquote bei den Berater-Erklärungen war mit 51 Prozent zwar mehr als 20 Prozentpunkte geringer als bei den übrigen Erklärungen. Gleichwohl war sie überraschend hoch.

2.2.1.3 Durch Erklärungsfehler ausgelöste DV-Hinweise

Die meisten DV-Hinweise ergingen zu den Rentenanpassungsbeträgen (30 Prozent) und zu den Renteneinnahmen (21 Prozent). Weitere Schwerpunkte waren die Anzahl der Renten und die Eintragungen zur Kranken- und Pflegeversicherung.

Zu DV-Hinweisen kam es, weil bestimmte Angaben in den Steuererklärungen fehlten, unzutreffend waren oder die Steuerbürger falsche Bereiche der Anlage R ausfüllten. So erklärten sie z. B. Renten unter einer unzutreffenden Rentenart oder den Rentenbetrag einer gesetzlichen Rente bei der betrieblichen Altersversorgung und umgekehrt.

2.2.1.4 Erklärungsqualität als jährlich wiederkehrendes Problem

Bei den 377 Fällen mit einer fehlerhaften Einkommensteuererklärung 2011 hat der Rechnungshof soweit möglich auch die Erklärungen 2010 und 2012 untersucht. Dabei hat er festgestellt, dass mehr als 90 Prozent der insoweit geprüften Erklärungen fehlerhaft waren. Die Erklärungsfehler waren dabei regelmäßig mit den Fehlern 2011 identisch, d. h. sie haben sich Jahr für Jahr wiederholt.

2.2.1.5 Bewertung und Ausblick

Die Qualität der Einkommensteuererklärungen im untersuchten Bereich war mit einer Fehlerquote von 63 Prozent völlig unzureichend. Selbst bei der isolierten Betrachtung von ELSTER-Erklärungen oder von Berater-Erklärungen ergaben sich dort noch Fehlerquoten von jeweils mehr als 50 Prozent.

Steuerfälle mit Renten sind regelmäßig einfacher als der Durchschnitt aller Steuerfälle und wären dem Grunde nach prädestiniert, durch die DV-

Systeme der Finanzämter vollmaschinell bearbeitet zu werden. Durch die Erklärungsfehler wurden vom DV-System jedoch Hinweise ausgegeben, die in der Folge von den Bediensteten personell zu bearbeiten waren. Damit waren 63 Prozent der Einkommensteuererklärungen mit Renten allein schon wegen Erklärungsfehlern im untersuchten Bereich für eine vollmaschinelle Bearbeitung nicht geeignet. Diese Quote dürfte sich auch für die Folgejahre nicht wesentlich verändern, weil sich die Erklärungsfehler regelmäßig Jahr für Jahr wiederholen.

Aufgrund der demografischen Entwicklung und dem bis 2040 auf 100 Prozent steigenden Besteuerungsanteil bei den gesetzlichen Leibrenten wird sich die Zahl der jährlich zu veranlagenden Rentenbezieher erhöhen. Darüber hinaus ist wegen der staatlichen Förderprogramme (z. B. Riester-Verträge) davon auszugehen, dass Rentenbezieher in Zukunft neben ihrer gesetzlichen Rente in zunehmendem Umfang Leistungen aus privaten Altersvorsorgeverträgen beziehen. Mit anderen Worten: Nicht nur die Zahl der zu veranlagenden Rentenbezieher wird steigen, sondern auch die Zahl der anzusetzenden Renten je Fall. Vor diesem Hintergrund könnte sich die Problematik fehlerhafter Einkommensteuererklärungen mit Renten weiter verschärfen.

2.2.2 Zahl und Qualität der Rentenbezugsmitteilungen

Die Rentenbezugsmitteilungen sollen es den Finanzämtern ermöglichen, die übermittelten Daten mit denen der Steuererklärungen zu vergleichen und dadurch eine zutreffende Besteuerung sicherzustellen. Bei den untersuchten 600 Einkommensteuerveranlagungen 2011 waren insgesamt 1.215 Renten zu berücksichtigen. Bei 98 Prozent der Renten bestand eine gesetzliche Übermittlungspflicht. Diese wurde fast ausnahmslos erfüllt.

Die Datenqualität der Rentenbezugsmitteilungen war sehr gut. Zum Zeitpunkt der erstmaligen Einkommensteuerveranlagungen war lediglich eine Rentenbezugsmitteilung inhaltlich fehlerhaft. Der Fehler wurde vom Rentenversicherungsträger später durch eine berichtigte Rentenbezugsmitteilung korrigiert.

2.2.3 Ergebnis und Qualität der Fallbearbeitung durch die Finanzämter

Die Finanzämter veranlagten 348 Fälle (92 Prozent) im untersuchten Bereich zutreffend. Dabei korrigierten sie die Erklärungsfehler ausschließlich dadurch, dass sie die Daten der Rentenbezugsmitteilungen zutreffend ansetzten. Von den übrigen Fällen hat der Rechnungshof 28 Fälle (7 Prozent) allein deshalb beanstandet, weil der gebotene Ansatz der Daten der Rentenbezugsmitteilungen unterblieb. Somit hätten 99 Prozent der Steuerfälle mit Erklärungsfehlern allein durch die korrekte Übernahme der Daten der Rentenbezugsmitteilungen zutreffend veranlagt werden können.

2.2.4 Aktuelle Entwicklung: Die vorausgefüllte Steuererklärung

Das neue Verfahren „vorausgefüllte Steuererklärung“ (VaSt) soll künftig den Steuerbürgern erleichtern, ihre Einkommensteuererklärung zu erstellen. Sie können dabei ab 2014 u. a. die bei der Finanzverwaltung gespeicherten Daten ihrer Rentenbezugsmitteilung abrufen und in ihre Einkommensteuererklärung übernehmen. Technische Voraussetzung hierfür ist, dass sich die Steuerbürger im ELSTER-Online-Portal anmelden und authentifizieren. Darüber hinaus können auch Steuerberater zum Abruf der Daten schriftlich bevollmächtigt werden.

Das Verfahren VaSt könnte zu einer Steigerung der Qualität der Einkommensteuererklärungen im untersuchten Bereich führen. Dies gilt vor allem für die Fälle, die ihre Einkommensteuererklärungen unter Mithilfe eines Steuerberaters erstellen. Für die steuerberatenden Berufe dürfte eine automatische Datenübernahme aus dem Verfahren VaSt eine deutliche Arbeits erleichterung bedeuten. Entsprechend groß dürfte der Anreiz sein, von ihren Mandanten hierzu bevollmächtigt zu werden. Bei den übrigen Fällen ist hingegen mit keiner durchgreifenden Qualitätssteigerung zu rechnen. Zu gering ist dort bisher der Anteil der Fälle, die einen authentifizierten Zugang zum ELSTER-Online-Portal inne haben. Der Rechnungshof geht auch nicht davon aus, dass die überwiegend lebensälteren Personen mit Renten allein infolge des Verfahrens VaSt einen solchen Zugang anstreben werden.

3 Empfehlungen: Höheren Automatisierungsgrad anstreben und DV-System anpassen

Auf Grundlage seiner Feststellungen sieht der Rechnungshof deutliches Optimierungspotenzial. Die Rentenbezugsmitteilungen sollten dazu genutzt werden, einen höheren Automatisierungsgrad bei der Bearbeitung von Steuerfällen mit Renten zu erreichen. Das DV-System der Finanzämter ist so anzupassen, dass die Zahl der Hinweise deutlich reduziert wird. Dies kann dadurch erreicht werden, dass fehlende und unzutreffende Angaben in den Steuererklärungen durch die Werte der Rentenbezugsmitteilungen automatisch ergänzt bzw. ersetzt werden.

In Anbetracht der zu erwartenden Effizienzgewinnung sollte die Empfehlung baldmöglichst umgesetzt werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft hat gegen den Beitrag keine Einwendungen erhoben. Es weist jedoch darauf hin, dass die Empfehlung nur im Rahmen des Bund-Länder-Vorhabens KONSENS umgesetzt werden könne. Das Ministerium habe daher bereits eine erste Erörterung in den zuständigen Bundesarbeitsgruppen veranlasst und werde sich weiter um die Umsetzung kümmern.

5 Schlussbemerkung

Die Prüfungsergebnisse des Rechnungshofs (siehe Punkt 2.2.1.1 bis 2.2.1.4) sind derart ernüchternd, dass auch die Frage gestellt werden muss, ob im Zuge der Neuregelung der Renten-Besteuerung in 2004 ein gravierender Fehler gemacht wurde. Wenn - bundesweit hochgerechnet - Millionen von Rentenempfängern einschließlich deren Berater über Jahre hinweg nicht in der Lage sind, ihre Rentenbezüge dem Finanzamt richtig zu erklären, ist es gewiss nicht abwegig, auch diese Möglichkeit zu thematisieren.

Soweit für den Rechnungshof ersichtlich, wurde eine sehr naheliegende, im Übrigen auch rechtsstaatlich gebotene Regelung nicht ernsthaft in Betracht gezogen: Der Gesetzgeber hätte alle Rentenversicherungsträger verpflichten können, genau die Daten, die sie den Finanzämtern übermitteln, auch ihren Versicherten zur Verfügung zu stellen. Würde das geschehen, wäre die Fehlerquote in den Steuererklärungen von sowohl beratenen als auch nicht beratenen Steuerpflichtigen mit Rentenbezügen mit Sicherheit entscheidend geringer.

Für eine solche Regelung hätten auch rechtsstaatliche Erwägungen gesprochen, denn es erscheint nicht unproblematisch, wenn Rentenversicherungsträger Informationen, die ihre Versicherten jedenfalls nicht so und im Detail haben, dem Finanzamt zur Verfügung stellen und den Versicherten nicht. In anderen Bereichen wurden vergleichbare Regelungen aus guten Gründen und im Prinzip mit gutem Erfolg auch getroffen:

So erhalten Steuerpflichtige hinsichtlich ihrer Kapitaleinkünfte von den Banken detaillierte und einfach in die Steuererklärung zu übertragende Mitteilungen über Art und Höhe ihrer Zinseinnahmen. Arbeitnehmer erhalten von ihren Arbeitgebern selbstverständlich Mitteilungen über ihre Einnahmen aus nicht selbstständiger Tätigkeit und die abgeführten Steuern und sonstigen Abgaben.

Der Rechnungshof hat davon abgesehen, diesen grundsätzlichen steuerrechtlich-steuerpolitischen Ansatz in seine Empfehlungen aufzunehmen, weil inzwischen Verbesserungen auf den Weg gebracht wurden (siehe Punkt 2.2.4). Gleichwohl könnte es lohnend sein, auch zehn Jahre nach Inkrafttreten des maßgeblichen Bundesgesetzes diesen Ansatz aufzugreifen.