

Risikoanalyse des Lohnsteuer-Anmeldungsverfahrens

Im Jahr 2015 entfielen mit 5,38 Mrd. € rd. 42 % der gesamten Steuereinnahmen des Freistaates Sachsen auf die Lohnsteuer. Die Lohnsteuer war damit die zweitgrößte Einnahmeart nach der Umsatzsteuer.

Die Steuerverwaltung hat die Möglichkeiten der elektronischen Datenverarbeitung noch nicht ausreichend dazu genutzt, den personellen Arbeitsaufwand bestmöglich zu steuern.

Eine uneinheitliche Bearbeitung von Schätzungen und Verspätungszuschlägen im Zusammenspiel zwischen Mensch und Maschine widerspricht dem Grundsatz einer gleichmäßigen Besteuerung. Allein im untersuchten Zeitraum kam es bei den vom SRH untersuchten Fällen möglicherweise zu Steuerausfällen von bis zu 390 T€.

1 Prüfungsgegenstand

- | | | |
|---|---|--|
| 1 | Gemäß § 41 a Einkommensteuergesetz sind die Arbeitgeber verpflichtet, ihre Lohnsteuer-Anmeldungsdaten elektronisch an das FA zu übermitteln. Die selbst ermittelte Zahllast haben sie an die Finanzkasse abzuführen. | Gesetzliche Verpflichtung zur elektronischen Übermittlung der Lohnsteuer-Anmeldung |
| 2 | Die übermittelten Daten werden vollmaschinell verarbeitet. Bei Auffällig- oder Unstimmigkeiten werden Abbruch- bzw. Prüfhinweise erzeugt und sodann personell durch die dafür zuständigen Lohnsteuer-Arbeitgeberstellen der FÄ bearbeitet. Ziel der SRH-Untersuchung war es, Aussagen zu den Kosten und ggf. zur Fehleranfälligkeit dieses Verfahrens zu treffen. | Grundsatz der vollautomatischen Bearbeitung in den FÄ |

2 Prüfungsergebnisse

- | | | |
|---|--|--|
| 3 | 2.1 Die Umstellung des Lohnsteuer-Anmeldungsverfahrens im Jahr 2005 weg von der Papierform hin zur elektronischen Übermittlung war mit erheblichen Veränderungen in der Arbeitsorganisation in den Lohnsteuer-Arbeitgeberstellen verbunden. Die Bearbeiter mussten nur noch in die Fallerledigung eingreifen, wenn bei der maschinellen Verarbeitung der elektronischen Lohnsteuer-Anmeldung Fehler oder inhaltliche Widersprüche auftraten. Die Personalkosten der eingesetzten Bearbeiter beliefen sich im Jahr 2015 auf rd. 633 T€. | Erhebliche Änderungen in der Arbeitsorganisation durch Digitalisierung |
| 4 | 2.2. Wie sich das Verhältnis zwischen vollständig maschinell und personell erledigten Lohnsteuer-Anmeldungen entwickelte, hatte die Steuerverwaltung nicht gemessen. Sie hatte ebenfalls nicht systematisch überwacht, in welchen Fällen die Bearbeitung der Abbruch- und Prüfhinweise zu abweichenden Festsetzungen führte und welches finanzielle Ergebnis jeweils damit verbunden war. In der Folge konnte die Steuerverwaltung keine Aussagen dazu treffen, inwieweit die maschinelle Fallprüfung der Lohnsteuer-Anmeldungen zutreffend funktionierte. Auch Auswertungen zur Wirtschaftlichkeit des Verfahrens waren ihr nicht möglich. | Fehlendes Qualitätsmanagement |
| 5 | 2.3 Im vom SRH untersuchten Zeitraum konnten rd. 97 % von insgesamt 776.467 Lohnsteuer-Anmeldungen vollständig maschinell, d. h. ohne personellen Bearbeitungseingriff, erledigt werden. Gleichwohl spiegelte die maßgebliche Personalbedarfsberechnung diesen Umstand nicht wider. Statt einer Berücksichtigung der tatsächlich zur personellen Bearbeitung ausgesteuerten Vorgänge stellte diese auf die Gesamtzahl der | Personalbedarfsermittlung über Jahre nicht an die neue Technik angepasst |

Arbeitgeber und Lohnsteuer-Anmeldungen und einen durchschnittlichen Zeiteinsatz von 1,28 Minuten je Vorgang ab. Die der Personalbedarfsberechnung zugrunde liegende Organisationsuntersuchung stammte aus dem Jahr 2013. Neuere Aufgaben der Lohnsteuer-Arbeitgeberstellen hatte die Organisationsuntersuchung bislang nicht berücksichtigt. Die damals ermittelten Zeitwerte können den aktuellen tatsächlichen Arbeitsanfall für die gesamte Arbeitgeberstelle daher nicht korrekt darstellen.

- | | | |
|---|---|---|
| Datenqualität übermittelter Anmeldungen verbesserungswürdig | 6 | 2.4 Ein erheblicher Teil des personellen Bearbeitungsaufwandes entfiel auf Probleme bei der Verarbeitung der elektronisch übermittelten Lohnsteuer-Anmeldungen. Diese Probleme waren häufig auf eine mangelhafte Qualität der Erklärungsangaben zurückzuführen. Die Bearbeiter mussten dann einfache Fehler der Arbeitgeber – wie bspw. den betroffenen Anmeldungszeitraum – manuell korrigieren. |
| Niedrigere Schätzungen durch Bearbeiter nicht begründet | 7 | 2.5 Sofern ein Arbeitgeber die Lohnsteuer nicht fristgerecht anmeldet, hat das FA die Steuer gem. § 162 Abs. 1 Abgabenordnung zu schätzen. Im Lohnsteuer-Anmeldungsverfahren erhielten die Bearbeiter hierzu maschinell generierte Schätzungsvorschläge, die auf der jeweiligen Einzelfallhistorie beruhten. Das maschinelle Vorschlagsverfahren lieferte dabei weitgehend zutreffende und belastbare Ergebnisse, welche die Lohnsteuer-Arbeitgeberstellen unverändert festsetzen konnten. Dennoch hatten die Bearbeiter die Lohnsteuer im untersuchten Zeitraum um mindestens 377 T€ niedriger als vorgeschlagen festgesetzt. Bei den hierzu untersuchten Einzelfällen fehlte es aber regelmäßig an einer sachlichen Begründung für die Abweichung oder einer nachvollziehbaren Dokumentation der Entscheidung. |
| Schätzungsformel noch nicht vollständig | 8 | 2.6 Die in vereinzelt Fällen unzutreffenden Ergebnisse der Schätzungsformel waren darauf zurückzuführen, dass die dem FA bereits bekannten und elektronisch vorliegenden Tatsachen – bspw. die Abmeldung des Gewerbes oder auch die „Zahl der Arbeitnehmer“ – noch nicht ausreichend berücksichtigt wurden. |
| Keine einheitliche Bearbeitung von Verspätungszuschlägen | 9 | 2.7 Bei der Festsetzung von Verspätungszuschlägen (§ 152 Abgabenordnung) beobachtete der SRH in den 3 geprüften FÄ Unterschiede bei der Ermessensausübung. In 87 % der untersuchten Fälle wichen die Lohnsteuer-Arbeitgeberstellen ohne eine sachlich fundierte Begründung von den maschinell generierten Vorschlägen ab. Hätten sich die Bearbeiter konsequent an den Vorschlägen orientiert, wären die Landeseinnahmen (Haushaltstitel 04 06 119 31-0) um rd. 12,7 T€ höher ausgefallen. |

3 Folgerungen

- | | | |
|--|----|--|
| Organisationsuntersuchung erforderlich | 10 | 3.1 Die Steuerverwaltung sollte im Hinblick auf die Veränderungen bei der Arbeitsorganisation und dem Aufgabenspektrum der Arbeitgeberstellen eine Organisationsuntersuchung durchführen. Dies sollte in vergleichbaren Fällen analog gehandhabt werden. |
| Einführung einer Ergebnis- und Leistungsmessung notwendig | 11 | 3.2 Für das Aufgabengebiet „Bearbeitung von Lohnsteuer-Anmeldungen“ ist die Einführung einer Ergebnis- und Leistungsmessung, die über die reinen Fall- und Erledigungszahlen hinausgeht und eine wirksame Funktionskontrolle der eingesetzten EDV-Verfahren ermöglicht, unerlässlich. |
| Arbeitsaufwand durch bessere Datenqualität und Datenanalyse reduzieren | 12 | 3.3 Die Steuerverwaltung sollte geeignete Maßnahmen zur Verbesserung der Datenqualität der elektronisch übermittelten Lohnsteuer-Anmeldungen und zu deren Analyse ergreifen. Zudem sollte sie prüfen, ob durch Anpassungen der eigenen Software typische Erklärungsfehler automatisch erledigt werden können. |

- 13 **3.4** Der SRH empfiehlt weiterhin Maßnahmen zur Verbesserung der Bearbeitung von Schätzungsvorschlägen: Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsqualität bei Schätzungen ergreifen
- 14 **3.4.1** Das LSF sollte die Lohnsteuer-Arbeitgeberstellen in geeigneter Form auf die Arbeitsweise und Vorteile der Schätzformel hinweisen. Eine Präzisierung der dienstlichen Regelungen bez. der Schätzungsfestsetzungen kann zur Verbesserung der Arbeitsqualität beitragen.
- 15 **3.4.2** Werden seitens der Finanzverwaltung Abweichungen vom maschinellen Vorschlagsverfahren für Schätzungen für erforderlich gehalten, so sind die entsprechenden Gründe nachvollziehbar zu dokumentieren. Die Möglichkeiten der digitalen Dokumentation sollten optimiert werden.
- 16 **3.4.3** Das maschinelle Vorschlagsverfahren für Schätzungen könnte durch Einbeziehung der im FA elektronisch vorhandenen oder zugänglichen Daten weiter verbessert werden. In der Folge ließe sich so der Aufwand für personelle Ermittlungen und Korrekturen verringern. Der SRH empfiehlt daher eine Optimierung der Schätzformel im Rahmen von KONSENS¹. Die Ergebnisse des Schätzungsverfahrens sollten im Rahmen einer Qualitätssicherung überwacht werden.
- 17 **3.5** Der SRH empfiehlt eine Präzisierung der dienstlichen Regelungen bez. der Festsetzung von Verspätungszuschlägen. Zudem sollte die Steuerverwaltung bei der (Nicht-) Festsetzung von Verspätungszuschlägen auf eine gleichmäßige Sachbehandlung in den FÄ hinwirken. Gleichmäßige Festsetzung von Verspätungszuschlägen gewährleisten

4 Stellungnahme des SMF

- 18 Die Kernbotschaft des SRH, wonach die Finanzverwaltung im Rahmen der Personalbemessung ohne Berücksichtigung der tatsächlich ausgerechneten Vorgänge pauschal von einem Zeitansatz von 1,28 Minuten ausgehe, entspreche nicht der Sachlage. Unberücksichtigt seien Monats- und Quartalszahler. Außerdem berücksichtige dieser Zeitwert eine Aussteuerungsquote von 21 % von Anmeldungen mit Prüf- und Hinweismitteilungen. Die Arbeitsgruppe „Personalbemessung“, habe auch im April 2018 keine Notwendigkeit für eine Überarbeitung der Personalbedarfsberechnung gesehen.
- 19 Das SMF habe die Vorschläge des SRH in die Arbeitsgruppe „Personalbemessung“ und die Arbeitsgruppe „Anmeldesteuern“ eingebracht. Im Ergebnis wurden die Vorschläge nicht befürwortet.

5 Schlussbemerkung

- 20 Der Zeitansatz von 1,28 Minuten beruht auf der vom SMF übermittelten Personalbedarfsberechnung und ist für alle Anmeldungsarten identisch. Für Quartalszahler betrug der Zeitansatz 5,12 Minuten (= 4*1,28), für Monatszahler 15,36 Minuten (= 12*1,28).
- 21 Die von der Verwaltung unterstellte Aussteuerungsquote von 21 % ist in der Personalbedarfsberechnung nicht explizit ausgewiesen. Die Quote der personell zu bearbeitenden Lohnsteuer-Anmeldungen übersteigt zudem den vom SRH im Prüfungszeitraum landesweit und nach den tatsächlichen Verhältnissen ermittelten Wert von 3 % erheblich und ist bereits deshalb nicht nachvollziehbar. Der SRH hält daher an seinem Vorschlag, neue Aufgaben wie den Lohnsteuerabgleich in die Personalbedarfsberechnung einzubeziehen, fest.

¹ Vorhaben der Länder und des Bundes „Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung“.

- ²² Die fortschreitende Digitalisierung der Verwaltung sollte ausreichende Möglichkeiten bieten, die elektronisch ohnehin erfassten Daten - wie bspw. die Gewerbeabmeldung - auch im Rahmen des Schätzungsverfahrens entsprechend maschinell zu verwerten. Daher hält der SRH weiterhin an seinen Verbesserungsvorschlägen fest.