

Einzelplan 15: Allgemeine Finanzverwaltung

Prüfung der steuerlichen Berücksichtigung von Corona-Beihilfen bei der Veranlagung

12

Die sächsischen Finanzämter überprüften mittels eines neuen elektronischen Kontrollverfahrens ab dem Jahr 2020 Corona-Beihilfen von mehr als 2,2 Mrd. € auf ihre steuerliche Erfassung. Probleme bei der Datenübermittlung verhinderten in mehr als der Hälfte der Fälle eine vollmaschinelle Überprüfung. Dies verursacht einen personellen Nachbearbeitungsaufwand, den der SRH auf bis zu 1,7 Mio. € p. a. schätzt.

Gleichwohl sieht der SRH das Verfahren als sinnvolle Maßnahme, die die Verwaltung fortsetzen, optimieren und auf alle staatlichen Fördermittel erweitern sollte.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Die Steuerverwaltung hat für das Veranlagungsjahr 2020 erstmals ein elektronisches Kontrollverfahren zur Überprüfung der Besteuerung staatlicher Fördermittel etabliert. Dieses Verfahren betrifft vorerst nur die von Bund und Ländern öffentlich ausgereichten Corona-Beihilfen. Diese betragen in den Veranlagungszeiträumen 2020 und 2021 mindestens 2.263 Mio. €. Der SRH hat hierzu die Arbeitsweise der maschinellen Risikoprüfung der FÄ im Veranlagungszeitraum 2020 untersucht. Seine Feststellungen stützt er auf die Auswertung der Daten zu 93.951 Steuerfällen und die Sichtung von insgesamt 229 Einzelfällen bei einem FA.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Ausgangslage

- 2 Der SRH hatte der Verwaltung bereits im Jahr 2014 die Einführung eines zeitgemäßen elektronischen Informationsaustausches zwischen öffentlichen Fördermittelgebern und den FÄ empfohlen. Bis Ende des Jahres 2019 war ein solches Verfahren nicht etabliert. Die Steuerverwaltung hat erst im Zuge der Corona-Pandemie im Jahr 2020 kurzfristig damit begonnen, einen Informationsaustausch zu etablieren. In Sachsen ist das elektronische Meldeverfahren für Corona-Beihilfen vor allem unter Einbeziehung der SAB organisiert. Die SAB übermittelte die Informationen zu den im Jahr 2020 bewilligten Corona-Beihilfen über den Kommunikationsweg ELSTER an die Steuerverwaltung. Vom Rechenzentrum der sächsischen Steuerverwaltung werden die Daten (sog. C19-Kontrolldatensatz) den FÄ elektronisch zur Verfügung gestellt und dort im Rahmen der Veranlagungstätigkeit über das maschinelle Risikomanagement (soweit vorhanden) geprüft.

2.2 Maschinelle Erledigungsquote

- 3 In den vom SRH untersuchten 93.951 Datensätzen stimmten bei 49,3 % die gemeldeten C19-Daten mit den Erklärungsangaben überein. In rd. der Hälfte der im Jahr 2020 betroffenen Einzelfälle konnte somit die Überprüfung vollmaschinell erledigt werden. Der SRH erachtet es als sinnvoll, dass die Verwaltung die Angaben in den ESt-Erklärungen bezüglich der öffentlichen Corona-Beihilfen im Wege eines maschinell gestützten Kontrollverfahrens überprüft.

2.3 Vollständigkeit der übermittelten C19-Kontrolldaten

- 4 In 15.539 untersuchten Fällen (16,5 %) hatten die Steuerpflichtigen höhere Fördermittelbeträge erklärt, als mit den C19-Datensätzen übermittelt wurden. Insgesamt betrug diese positive Differenz mehr als 423 Mio. €. Aus § 13 Abs. 1 Satz 2 Mitteilungsverordnung (MVO) geht hervor, dass lediglich Bund und Länder verpflichtet waren, die ausgezahlten Fördermittel in das Kontrollmitteilungsverfahren zu überführen. Deshalb unterlagen nicht alle Fördermittelgeber einer gesetzlichen Meldepflicht. Die zu überprüfenden Fördermittel aus dem Kontrollverfahren (C19-Daten) waren somit systembedingt unvollständig. Die FÄ prüften somit nicht, ob die Fördermittel lt. C19-Daten tatsächlich im erklärten Betrag enthalten waren.

2.4 Zuordnung der übermittelten C19-Kontrolldaten

- 5 In seiner Erhebungsstichprobe hat der SRH weiterhin eine Reihe von Einzelfällen beobachtet, in denen das elektronische Verfahren die C19-Daten nicht dem zutreffenden Steuerfall zuordnen konnte. Dies betraf vor allem Fälle, in denen die Steuerpflichtigen im Fördermittelantrag eine andere Steuernummer als die für die Steuerveranlagung maßgebliche angegeben hatten. In Folge einer fehlerhaften Zuordnung der C19-Daten zum zugehörigen Steuerfall konnte zunächst das maschinelle Risikomanagementsystem keine zutreffende Fallanalyse vornehmen. Sich daran anschließende Risikomeldungen an die Bearbeiter führten zu erheblichen personellen Nachprüfungen, die dann aber regelmäßig keine steuerliche Auswirkung hatten.
- 6 Dieses Problem war überwiegend darauf zurückzuführen, dass die für Unternehmen seit dem Jahr 2007 gesetzlich vorgesehene eindeutige Wirtschafts-Identifikationsnummer (§ 139c AO) voraussichtlich erst im November 2024 eingeführt werden wird.

2.5 Bereitstellungszeitpunkt der übermittelten C19-Kontrolldaten

- 7 Gemäß der Regelung in § 13 Abs. 3 MVO sollten die C19-Daten für im Jahr 2020 ausgezahlte Beihilfen grundsätzlich bis spätestens Ende August 2022 an die Verwaltung übermittelt werden. In einer Reihe von Fällen waren die C19-Daten zum Zeitpunkt der Veranlagung 2020 noch nicht oder nicht vollständig in den FÄ eingespielt. Damit fehlte es den FÄ am entscheidenden Kontrollmittel zur Überprüfung der erhaltenen Beihilfen.
- 8 Die Steuerverwaltung erhielt wiederholt korrigierte C19-Daten. Die letzte Datenlieferung datierte auf August 2023 und enthielt auch Angaben zu Beihilfe-Auszahlungen, über die die FÄ bisher nicht informiert waren. Die übermittelten C19-Kontrolldaten waren aufgrund dieser Probleme für Zwecke der Besteuerung nur eingeschränkt verwendungsfähig. Die Auswertung der Datenlieferungen auch nach Abschluss der Veranlagungsarbeiten 2020 verursacht einen erheblichen personellen Bearbeitungsaufwand. Die sächsische Steuerverwaltung hat hierzu weitere Kontrollmaßnahmen angekündigt.

2.6 Maschinelles Risikomanagement

- 9 Im Fall der Corona-Beihilfen stützte sich das maschinelle Risikomanagementsystem auf die gelieferten C19-Daten und glich diese mit den Angaben auf der Anlage „Corona“ ab. Schon angesichts der Probleme bei der Zuordnung und Vollständigkeit der C19-Daten waren diese für eine solche maschinelle Risikoprüfung noch nicht ausreichend geeignet. Der Risikofilter kann bisher auch nicht direkt auf die zum Abgleich der Corona-Beihilfen steuerlich maßgeblichen Werte in der Gewinnermittlung zugreifen, weil die hierfür erforderlichen gesonderten Kennzahlen nicht eindeutig erhoben werden. Für den untersuchten Veranlagungszeitraum war ein maschinelles Risikomanagementsystem noch nicht in allen Veranlagungsstellen eingeführt. Die Funktionalität des maschinellen Risikomanagementsystems ab dem Veranlagungszeitraum 2021 hat der SRH nicht geprüft.

2.7 Auswirkung auf Personalbedarf und -kosten

- 10 In insgesamt 13.843 Fällen mussten die FÄ maschinell generierte Risikohinweise zu den Corona-Beihilfen personell aufklären. Ausgehend von einem durchschnittlichen Bearbeitungsaufwand von 30 Minuten je Fall ergibt sich hieraus ein Bearbeitungsaufwand, der 4,2 VZÄ bzw. Bearbeitungskosten von bis zu 386 T€ p. a. entspricht. Aufgrund weiterer Datenlieferungen auch nach Abschluss der Veranlagungsarbeiten für 2020 könnte nochmals ein Nachbearbeitungsbedarf bei bis zu 47.619 Fällen eintreten. Dies würde einen zusätzlichen Personalaufwand von 14,5 VZÄ bzw. Bearbeitungskosten von bis zu 1.327 T€¹ p. a. bedeuten. Die FÄ erhielten hierfür kein weiteres Personal. Eine ausgleichende Entlastung von anderen Arbeiten war ebenfalls nicht ersichtlich. Insofern ist aus Sicht des SRH die Ausräumung der beschriebenen Probleme und eine Optimierung des Kontrollverfahrens die sinnvollste Option.

2.8 Controlling des neuen Verfahrens

- 11 Gemäß § 13 MVO ist das untersuchte Kontrollverfahren auf die Auswertung der ausgezahlten Corona-Hilfen beschränkt und soll folglich auch nach der Veranlagung der maßgeblichen Steuererklärungen wieder eingestellt werden. Daher fehlen bislang aussagekräftige Daten über die damit verbundenen Verfahrenskosten sowie Nutzen.

¹ Berücksichtigt wurden Personalkosten für die Laufbahngruppe 1.2 von 55,75 je Stunde gemäß Anlage 2a VwV-Kostenfestlegung 2020.

3 Empfehlungen des SRH

- 12 **3.1** Dem SRH ist bewusst, dass viele der angesprochenen Probleme der Startphase des neuen Kontrollverfahrens geschuldet waren. Insgesamt ist festzustellen, dass das neu eingeführte Kontrollverfahren zu den Corona-Beihilfen sinnvoll erscheint und bereits für rd. 50 % der betroffenen Einzelfälle eine vollmaschinelle Kontrolle ermöglichte. Diese Quote sollte aber deutlich erhöht werden.
- 13 **3.2** Der SRH empfiehlt dem SMF, sich vor dem Hintergrund der erläuterten ersten Erfolge der Einführung über den Nutzen und die mit dem Kontrollverfahren verbundenen Kosten ausreichend in Kenntnis zu setzen.
- 14 **3.3** Diese Kenntnis ermöglicht eine grundsätzliche Einschätzung bzw. Prognose zur Sinnhaftigkeit, das Kontrollverfahren zu verstetigen und möglichst auf alle staatlichen Fördermittel auszudehnen.
- 15 **3.4** Für dieses Ziel sollte das bisher eingesetzte Kontrollverfahren an mehreren Stellen optimiert werden:
- Einbindung aller staatlichen Fördermittel-Zahlstellen;
 - Nutzung der Wirtschafts-Identifikations-Nummer zwecks exakter Unterscheidung jedes einzelnen Fördermittelempfängers;
 - Einrichtung gesonderter Kennzahlen in den Einnahme-Überschuss-Rechnungen bzw. Gewinn- und Verlust-Rechnungen zwecks automatischer Zuordnung der jeweiligen Zahlungs- bzw. Rückzahlungsdaten;
 - konsequente Überwachung der durch die Fördermittelgeber nach Abschluss der Veranlagungsarbeiten übermittelten Korrekturdaten;
 - Einführung von Verfahrenskennzahlen zur Erfolgs- und Kostenmessung zwecks besserer Verfahrenssteuerung.
- 16 Aus Sicht des SRH sind diese Empfehlungen bei konsequenter Digitalisierung ohne höheren bürokratischen Aufwand umsetzbar. Bei entsprechend hohen Autofallquoten erscheint sogar eine Entlastung aller Beteiligten erzielbar.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 17 Das SMF habe bereits bei der Prüfung 2014 einen elektronischen Informationsaustausch zu Fördermitteln nur dort für zielführend gehalten, wo unter Berücksichtigung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses mit Steuerausfällen zu rechnen sei. Während der Corona-Pandemie seien Fördermittel kurzfristig beschlossen, bewilligt und ausgezahlt worden. In der Folge habe ein besonderes Bedürfnis für staatliche Kontrollmaßnahmen und eine flächendeckende Überprüfung der Besteuerung der Corona-Hilfen bestanden. Bund und Länder hätten in dieser Situation kurzfristig eine elektronische Datenübermittlung sowie eine zu großen Teilen maschinelle Auswertung dieser Daten organisiert. Die Einführung dieses Verfahrens in einer Ausnahmesituation taue nicht als Vorbild für einen generellen Datenaustausch in Bezug auf Fördermittel.
- 18 Die für die Neueinführung eines Verfahrens vergleichsweise hohe Autofallquote von rd. 50 % habe nur durch Schaffung einer eigenen Anlage zur Steuererklärung erreicht werden können. Ein vergleichbares Ergebnis in Bezug auf alle Fördermittel würde die Abfrage aller Arten von Fördermitteln in der Steuererklärung voraussetzen. Für eine deutliche Erhöhung dieser Quote müsste der Detailierungsgrad diesbezüglicher Abfragen erhöht werden. Das würde den Erfüllungsaufwand für alle Unternehmen und den Vollzugsaufwand für Bewilligungsbehörden und die Steuerverwaltung deutlich erhöhen, ohne dass gleichermaßen Steuermehreinnahmen generiert werden könnten.
- 19 Soweit eine Mitteilungspflicht nach der Mitteilungsverordnung bestehe, seien die erforderlichen Daten spätestens ab dem 1. Januar 2025 elektronisch an die Finanzverwaltung zu übermitteln. Die Verpflichtung zur elektronischen Übermittlung gelte dann für alle staatlichen Fördermittel-Zahlstellen. Für die Datenübermittlung werde in Bezug auf natürliche Personen die Angabe der steuerlichen Identifikationsnummer und in Bezug auf nicht natürliche Personen die Angabe der Wirtschafts-Identifikationsnummer (soweit sie vergeben ist) obligatorisch sein. Insoweit werde den Forderungen des SRH Rechnung getragen.

- ²⁰ Die Verantwortung für die Qualität der elektronisch übermittelten Daten trage die jeweilige Bewilligungsbehörde. Die Finanzverwaltung werte die Daten in jedem Fall aus, auch wenn die Daten bei Bearbeitung der Steuererklärung noch nicht oder noch nicht vollständig vorlägen.
- ²¹ Für Controlling-Zwecke und zur Steuerung des Personaleinsatzes würden länderübergreifend bestimmte Kennzahlen erhoben und bewertet. In die Ermittlung fließen alle in den FÄ anfallenden Tätigkeiten ein. Außerdem werde das eingesetzte Risikomanagementsystem regelmäßig evaluiert. Die Einführung einer gesonderten Erfolgs- und Kostenmessung über die vorhandenen Instrumente hinaus sei – auch im Hinblick auf die stark präventive Wirkung der Datenübermittlung zu Fördermitteln – nicht sinnvoll.

5 Schlussbemerkung

- ²² Verschiedene staatliche Stellen reichen jährlich Fördermittel in Milliardenhöhe aus. Eine ordnungsgemäße Besteuerung dieser Gelder liegt im eigenen Interesse von Bund, Ländern und Kommunen. Der SRH begrüßt daher die von der Steuerverwaltung bereits ergriffenen bzw. angekündigten Maßnahmen zur Verbesserung des Verfahrens.