

## Wirtschaftlichkeit der Lohnsteuer-Außenprüfungsstellen

Mindestens die Hälfte aller Lohnsteuer-Außenprüfungen war im Ergebnis nicht kostendeckend, weil jeweils die anfallenden Prüfungskosten das erzielte Mehrergebnis überstiegen. Der damit verbundene Personalaufwand belief sich im geprüften Zeitraum (Januar 2017 bis Oktober 2018) auf fast 4,6 Mio. €.

Der SRH empfiehlt die Einführung eines maschinell unterstützten Risikomanagements für das Lohnsteuer-Anmeldeverfahren. Dieses könnte die Effizienz auch für die Lohnsteuer-Außenprüfungsstellen erhöhen, ggf. das Steueraufkommen verbessern und den Bürokratieaufwand bei den Arbeitgebern verringern.

### 1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat in der Vergangenheit kritisiert, dass das Lohnsteuer-Anmeldeverfahren über kein geeignetes maschinelles Risikomanagement verfügt. Die sächsische Steuerverwaltung hat diese Kritik unter Verweis auf die Kontrollen durch die Lohnsteuer-Außenprüfungsstellen zurückgewiesen. Der SRH hat deshalb deren Tätigkeit untersucht. Prüfungsziel war es herauszufinden, ob sie ihrer Aufgabe – der Überwachung der ordnungsgemäßen Einbehaltung und Abführung der Lohnsteuer – nachkommt (Effektivität) und die vorhandenen Personalkapazitäten wirtschaftlich einsetzt (Effizienz).
 

Außenprüfung soll Mängeln bei Anmeldungen entgegenwirken
- 2 Hierzu hat der SRH landesweit die Ergebnisdaten von 9.011 durchgeführten Lohnsteuer-Außenprüfungen (Prüfungszeitraum 01.01.2017 bis 31.10.2018) analysiert und bei 2 FÄ 368 Prüfungsakten eingesehen.
 

Landesweite Datenanalyse
- 3 Die sächsische Steuerverwaltung beschäftigte 2019 131 Lohnsteuer-Außenprüfer (inkl. Sachgebietsleiter), die jährlich 5.964 Prüfungen durchführen. Den Personalkosten von 12,4 Mio. € standen durch die sächsische Steuerverwaltung ausgewiesene Mehrsteuern von 22,6 Mio. € gegenüber.
- 4 Die fachliche Qualität der Lohnsteuer-Außenprüfungen war in den eingesehenen Einzelfällen regelmäßig nicht zu beanstanden.
 

Außenprüfung erfüllt ihren gesetzlichen Auftrag
- 5 Der SRH hat für jeden Einzelfall die pro Prüfung entstandenen Personalkosten (Ermittlung: Prüfungsdauer x Stundensatz lt. fortgeschriebener VwV Kostenfestlegung 2013) den ausgewiesenen Mehrergebnissen gegenübergestellt. Bei mehr als der Hälfte aller Lohnsteuer-Außenprüfungen (4.922 Fälle; 55 %) überstiegen die Prüfungskosten das Mehrergebnis. Dieser Personaleinsatz verursachte im Saldo Mehrausgaben von 3,6 Mio. €.
- 6 Den hohen Anteil nicht kostendeckender Prüfungen führt der SRH auf das bisherige Fallauswahlverfahren zurück. Dieses war nicht zielführend, da bisher kein maschinelles Risikomanagementsystem die risikobehafteten Lohnsteuer-Anmeldungen identifiziert und für Prüfungen angesteuert hat. Eine zielgerichtete personelle Fallauswahl war ebenfalls unzureichend, da auch hier die nötigen Risikoindikatoren weitgehend unbekannt waren.
 

Personelle Fallauswahl kann Risikomanagementsystem nicht ersetzen

Ungenutzte Rationalisierungsmöglichkeiten	7	In keinem eingesehenen Einzelfall führten die Prüfer nach ihrer Auswertung der Lohn- und Buchhaltungsdaten eine fallbezogene Kosten-Nutzen-Abwägung durch. Die vom LSF eingeräumten Rationalisierungsmöglichkeiten zur Beschränkung des Prüfungsumfangs auf ein wirtschaftlich vertretbares Maß blieben dadurch ungenutzt.
Keine Fokussierung auf die bedeutenden Prüffelder	8	Zu Beginn jeder Prüfung hatten die Prüfer mittels Checkliste zu ermitteln, welche der 91 möglichen Prüffelder im Einzelfall einschlägig waren. Eine Risikoabstufung zwischen den Prüffeldern war bislang nicht vorgesehen. Nach den Beobachtungen des SRH konzentrieren sich die Feststellungen der Lohnsteuer-Außenprüfung aber auf wenige Prüffelder. So entfielen rd. 62 % der Mehrergebnisse auf nur 10 Prüffelder. Dies war dem LSF bisher verborgen geblieben, da es auf entsprechende Auswertungen bisher verzichtet hatte.
13,7 % niedrigere Steuereinnahmen im Vergleich zur Statistik	9	Rund 13,7 % der statistisch ausgewiesenen Mehrergebnisse führten nicht zu entsprechenden Kasseneinnahmen. Die offizielle Statistik spiegelte insoweit nicht die tatsächlichen Verhältnisse der Prüfungsergebnisse wider. Dies war im Wesentlichen auf nicht oder fehlerhaft ausgewertete Kontrollmitteilungen zurückzuführen.
Fehlende Modernisierung der Arbeitsabläufe	10	Medienbrüche bei der Erstellung von Prüfungsberichten und Kontrollmaterial stellten wiederholt vermeidbare Fehlerquellen dar, weil die Möglichkeiten einer durchgängig elektronischen Fallbearbeitung noch nicht genutzt wurden.
Konzentration auf risikoträchtige Fälle zur Effizienzsteigerung notwendig	11	<p><b>3 Folgerungen</b></p> <p>Im Hinblick auf den hohen Grad nicht kostendeckender Prüfungen ist die sächsische Steuerverwaltung gehalten, die Möglichkeiten zu Effizienzsteigerungen auch im Bereich der Lohnsteuer-Außenprüfung zu nutzen. Hierzu sollte sie – wie bei ihren anderen Prüfdiensten auch – Maßnahmen zur Begrenzung des Prüfungsvolumens auf die steuerlich bedeutsamen und risikobehafteten Fälle ergreifen.</p>
Chance zum Bürokratieabbau ergreifen	12	Darüber hinaus verringert eine hohe Zahl ineffizienter Prüfungen die Akzeptanz bei den geprüften Arbeitgebern für derartige Kontrollen. Schließlich entstehen auch bei diesen für jede Prüfung Kosten und es wird Arbeitszeit gebunden. Der SRH empfiehlt, die Möglichkeiten zum Bürokratieabbau zu nutzen.
Endlich maschinelles Risikomanagementsystem bei bedeutender Steuerart einführen	13	Eine Verbesserung ließe sich bspw. einerseits durch die Einführung eines maschinellen Risikomanagementsystems für Lohnsteuer-Anmeldungen erreichen. Hierfür sollten die Anmeldungen durch den Arbeitgeber so detailliert ausgestaltet werden, dass die bislang wenigen lohnsteuerlich bedeutenden Sachverhalte durch entsprechende in den Lohn- und Finanzbuchhaltungen bereits verfügbare Kennziffern abgefragt werden. Ein Mehraufwand ist für die Arbeitgeber damit nicht verbunden, da die Daten bereits in den Lohnbuchhaltungen vorgehalten werden.
Erklärungspflicht für sämtliche Lohnbestandteile	14	Der SRH bittet das SMF, sich auf Bundesebene und im KONSENS-Verbund <sup>1</sup> dafür einzusetzen, die jährlich zu erstellenden Lohnsteuerbescheinigungen entsprechend zu vervollständigen und diese Eintragungen als verpflichtend zu erklären.

<sup>1</sup> KONSENS = Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung; vgl. dazu auch Gesetz über die Koordinierung der Entwicklung und des Einsatzes neuer Software der Steuerverwaltung (KONSENS-G)

- 15 Der SRH erachtet es als sinnvoll, die Medienbrüche bei Prüfungsberichten und Kontrollmitteilungen zu beseitigen. Eine durchgängig elektronische Fallbearbeitung könnte personelle Bearbeitungsfehler reduzieren, die Auswertung von Kontrollmitteilungen verbessern und so ggf. die Steuereinnahmen erhöhen.

#### 4 Stellungnahme des SMF

- 16 Die Lohnsteuer-Außenprüfung diene primär dem Ziel, Steuergerechtigkeit durch gleichmäßige Vollziehung der Steuergesetze zu verwirklichen. Wirtschaftlichkeitserwägungen seien hierbei möglich, ordneten sich jedoch diesem gesetzlichen Auftrag unter. Neben der monetären Auswirkung komme der Lohnsteuer-Außenprüfung eine erhebliche präventive Bedeutung zu.
- 17 Im Jahr 2019 führten 70 % der geprüften Fälle zu einem Mehrergebnis. Dieser Anteil sei angemessen und besser als der Bundesdurchschnitt (Nullfallquote 32,6 %). In der Gesamtschau arbeite die Lohnsteuer-Außenprüfung mit einem Überschuss von 10,2 Mio. € im Jahr 2019 wirtschaftlich.
- 18 Die Forderung nach einem höheren Detaillierungsgrad der Lohnsteuer-Anmeldung als Basis für den Ausbau des Risikomanagements habe das SMF bereits im Rahmen der Prüfung zum Lohnsteuer-Anmeldeverfahren (vgl. Jahresbericht 2018 des SRH, Beitrag Nr. 26) abgelehnt. Hierfür fehle eine gesetzliche Grundlage, denn der Inhalt der Lohnsteuer-Anmeldung sei in § 41a EStG abschließend geregelt. Eine Gesetzesänderung würde zu Mehraufwand für die Arbeitgeber führen und damit das Ziel der Bundesregierung konterkarieren, die Wirtschaft von Bürokratie zu entlasten. Auch für die Verwaltung wäre wegen der erforderlichen grundlegenden Anpassung des IT-Verfahrens und der Konzeption bundeseinheitlicher Plausibilitäts- und Risikoregeln ein enormer Umsetzungsaufwand zu erwarten. Dem stünde allenfalls ein geringer Erkenntnisgewinn gegenüber.
- 19 Die IT-Verfahren der Steuerverwaltung würden bundeseinheitlich fortlaufend weiterentwickelt. Ziel sei u. a. eine vollumfängliche, einheitliche und medienbruchfreie elektronische Akte. Sachsen werde die entwickelte Software einsetzen, sei jedoch in zeitlicher Hinsicht von den entwickelnden Ländern abhängig. Der Forderung des SRH nach einer Modernisierung der Arbeitsabläufe werde damit bereits Rechnung getragen. Eigene Entwicklungen der sächsischen Steuerverwaltung wären weder rechtlich zulässig noch unter wirtschaftlichen Aspekten sinnvoll.

#### 5 Schlussbemerkung

- 20 Die Steuerverwaltung hat in anderen Arbeitsgebieten selbst betont, dass mit einem Risikomanagementsystem gem. § 88 Abs. 5 Abgabenordnung die Grundsätze von Steuergerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit in Einklang gebracht werden können. Bereits die offizielle Nullfallquote von 30 % bei Lohnsteuer-Außenprüfungen bietet genügend Potenzial zur Verbesserung. Die Gründe für einen langjährigen Verzicht zur Einführung eines solchen Risikomanagementsystems vermögen daher nicht zu überzeugen.
- 21 Ebenso ist es nicht nachvollziehbar, worin bei Nutzung gesetzlich bereits vorgeschriebener Lohnbuchhaltungsdaten (bspw. steuerfrei belassener Lohnbestandteile) der Mehraufwand bei den Arbeitgebern bestehen soll. Der SRH sieht vielmehr die Chance für einen Bürokratieabbau durch die mögliche Vermeidung unnötiger Außenprüfungen in den Unternehmen.

- 22 Die organisatorischen Schwierigkeiten und Entwicklungskosten der angeregten Verfahrensänderungen sind dem SRH durchaus bewusst. Gleichwohl geht er davon aus, dass die hierdurch ermöglichte Konzentration der Lohnsteuer-Außenprüfung auf risikoträchtige Fälle die Kosten für die Programmentwicklung rechtfertigt. Zudem würde durch eine derartige Optimierung auch dem hohen Gewicht der Lohnsteuer für den Bundeshaushalt besser Rechnung getragen.
- 23 Der SRH hält an seiner Sacheinschätzung fest und bittet das SMF nochmals, sich auf Bundesebene für die Einführung eines Risikomanagementsystems für Lohnsteuer-Anmeldungen einzusetzen.