

II. Geschäftsbereiche der Staatsministerien, der Landtagsverwaltung und der Staatskanzlei

Einzelplan 04: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen

Elektronischer Lohnsteuer-Abgleich (ELLA)

31

Die sächsische Steuerverwaltung nutzt ein softwaregestütztes Prüfverfahren, um Differenzen zwischen den Lohnsteuer-Voranmeldungen und den Lohnsteuer-Jahresbescheinigungen aufzudecken. Dieser elektronische Lohnsteuerabgleich (ELLA) steuerte laut LSF allein für 2018 Abweichungen i. H. v. 133 Mio. € aus. Das vom SRH berechnete Risikovolumen beträgt sogar 248 Mio. €.

Durch die Anwendung des Verfahrens ELLA in seiner bisherigen Ausbaustufe werden derzeit die gesetzlichen Mindestanforderungen gem. § 88 Abs. 5 AO an ein maschinelles Risikomanagementsystem noch nicht vollständig erfüllt. Es fehlen noch die automatisierte Zufallsauswahl sowie eine regelmäßige Überprüfung des Risikomanagementsystems auf seine Zielerfüllung. Steuerliche Risiken in unbekannter Höhe bleiben ungeprüft. An diesem Zustand wird sich bis zu einer entsprechenden Ausbaustufe der Software, mit der nach Angaben des SMF nicht vor 2024 zu rechnen ist, nichts ändern.

Der SRH hat der Steuerverwaltung Verbesserungsvorschläge unterbreitet, um mit ELLA die steuerlichen Risiken effektiv zu identifizieren, zu minimieren und das Verfahren effizienter auszugestalten.

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Mit Einführung der elektronischen Lohnsteuer-Anmeldungen und Lohnsteuerbescheinigung ist die Steuerverwaltung seit 2005 in der Lage, die von den Arbeitgebern abgeführten Lohnsteuern mit den bei der Einkommensteuer-Veranlagung erklärten anzurechnenden Lohnsteuern abzugleichen. Dieser Abgleich kann zur Verhinderung ungerechtfertigter Steuererstattungen eingesetzt werden. In Sachsen ist für Risikofälle ab 2018 eine hierfür vom KONSENS-Verbund¹ entwickelte Software im Einsatz.
- ² Der SRH hat die Einführung und den Einsatz dieses Verfahrens zum Elektronischen Lohnsteuerabgleich (ELLA) in der sächsischen Steuerverwaltung untersucht. Schwerpunkt war dabei die Auswertung der statistischen Zahlen und damit zusammenhängend der wirksame und effiziente Einsatz des neuen Verfahrens.

2 Prüfungsergebnisse

- ³ Die Steuerverwaltung setzt das Verfahren ELLA als Risikomanagementsystem i. S. d. § 88 Abs. 5 AO ein. Der SRH sieht die Steuerverwaltung mit der Nutzung von Risikomanagementsystemen auf dem richtigen Weg, dem Spannungsverhältnis zwischen knappen Personalressourcen einerseits und der vollständigen und gleichmäßigen Festsetzung und Erhebung von Steuern andererseits zu begegnen.
- ⁴ In § 88 Abs. 5 Satz 3 Nr. 1 AO ist u. a. als Mindestanforderung an ein Risikomanagementsystem der Steuerverwaltung eine Zufallsauswahl zur Absicherung des Verfahrens vorgeschrieben. Die derzeitige Verfahrensversion von ELLA (Stufe 2) beinhaltet eine solche Zufallsauswahl nicht. Damit fehlt dem Verfahren bislang ein wesentlicher Teil eines wirksamen Risikomanagementsystems.
- ⁵ Im Untersuchungszeitraum schwankte die Arbeitsbelastung mit Risikofällen aus dem Verfahren ELLA erheblich zwischen den Finanzämtern. Die unterschiedlich hohe Fallbelastung beeinflusste maßgeblich die Erledigungsquoten. Einzelnen Finanzämtern gelang es nicht, die Fälle fristgerecht zu bearbeiten.

¹ 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).

- ⁶ Die bei der maschinellen Prüfung eingesetzten Risikofilter beinhalten sogenannte Nichtaufgriffsgrenzen. Diese definieren ein bestimmtes steuerliches Mindestrisiko, das zur weiteren personellen Überprüfung erreicht werden muss. Die Aussteuerungsergebnisse der Risikofilter und der personellen Risikoprüfung im Verfahren ELLA werden bisher statistisch nicht hinreichend erfasst und ausgewertet. Eine Aussage über die Wirksamkeit dieses Verfahrens und die dadurch verhinderten Steuerausfälle ist unter diesen Voraussetzungen nicht möglich.
- ⁷ Laut Statistik des LSF hat das Verfahren ELLA für 2018 insgesamt 6.249 Fälle mit einem Risikovolumen von rd. 133 Mio. € ausgesteuert. Nach den übermittelten Einzelfalldaten lag das tatsächliche Risikovolumen nach Analyse des SRH sogar bei 248 Mio. €. SMF und LSF konnten nicht hinreichend konkret und plausibel die Funktionsweise der Statistik und Gründe für die Abweichungen erläutern. Aus Sicht des SRH ist diese hinsichtlich Fallzahl und Risikovolumina z. T. widersprüchlich. Zudem existiert keine Dokumentation zur Funktionsweise der Aufbereitung der Rohdatenfälle hin zur Ausgabe als Differenzfall in der LSF-Statistik. Das LSF sollte sich um Aufklärung der statistischen Zahlen und deren nachvollziehbare Darstellung bemühen. Es wird angeregt, sich hier für eine möglichst bundeseinheitliche technische Lösung einzusetzen.
- ⁸ Aufgrund eines technischen Fehlers war zudem die Statistik für das Jahr 2018 unrichtig. Die Verwaltung kann diesen Fehler auch künftig nicht gänzlich ausschließen. Ohne eine korrekte Statistik kann aber das Arbeitsvolumen nicht hinreichend und der erforderliche Personalbedarf nicht sachgerecht beurteilt werden.
- ⁹ Das eingesetzte Verfahren ELLA lässt in seiner bisherigen Ausgestaltung der Risiko- und Ergebnismessung deshalb auch keine reversionssichere Steuerung des Risikos i. S. d. § 88 Abs. 5 Satz 3 Nr. 4 AO zu. In der Gesamtbeurteilung erfüllt das Verfahren ELLA noch nicht die Anforderungen an ein Risikomanagementsystem im Sinne von § 88 Abs. 5 AO. Vor diesem Hintergrund sollte das SMF eine geeignete Verfahrensweise für die als risikoarm ausgesonderten Fälle entwickeln. Der SRH hält es – einvernehmlich mit dem SMF – für erforderlich, die Notwendigkeit der Verbesserung des Risikomanagementsystems in den KONSENS-Verbund einzubringen und im Rahmen seiner Möglichkeiten auf eine Verbesserung des Verfahrens ELLA hinzuwirken.

3 Folgerungen

- ¹⁰ Die sächsische Steuerverwaltung sollte die Einführung neuer Arbeitsverfahren und –prozesse stets mit entsprechenden Organisationsuntersuchungen begleiten, um dadurch den erforderlichen Personalbedarf und eventuelle Fehlentwicklungen im Finanzamt frühzeitig zu erkennen. Die Möglichkeit zu den notwendigen Erkenntnisgewinnen bieten die vor einer flächendeckenden Verfahrenseinführung durchgeführten Pilotverfahren.
- ¹¹ Das SMF sollte im Rahmen seiner Möglichkeiten darauf hinwirken, dass das Verfahren ELLA zeitnah um die in § 88 Abs. 5 Satz 3 Nr. 1 und Nr. 4 AO normierte Zufallsauswahl und um ein geeignetes Controlling erweitert wird.
- ¹² Ein Risikomanagementsystem kann nur funktionieren, wenn die Risiken und deren Bearbeitung fortlaufend gemessen werden. Nur so ist eine sachgerechte Steuerung des Gesamtverfahrens i. S. d. § 88 Abs. 5 Satz 3 Nr. 4 AO überhaupt möglich. Das SMF sollte deshalb im Rahmen seiner Möglichkeiten darauf einwirken, dass das Verfahren ELLA um ein geeignetes Statistikmodul ergänzt wird. Dieses Tool sollte eine automatische Aufbereitung der maßgeblichen statistischen Kennzahlen gewährleisten.
- ¹³ Bis zur Einführung eines automatisierten Controllings sollte das LSF – ausgehend von den Rohdaten – die eigenen Statistiken zeitnah erstellen, sachgerecht analysieren und die Erkenntnisse und Schlussfolgerungen hinreichend dokumentieren.
- ¹⁴ Die zeitnahe Erstellung von LSF-Statistiken sollte dazu genutzt werden, umgehend auf erkannte Fehlentwicklungen zu reagieren. Die erheblichen Unterschiede bei der Fallerledigung durch die Finanzämter könnten bspw. durch eine Querschnittsprüfung untersucht werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- ¹⁵ Das SMF hat darauf hingewiesen, dass es sich bei ELLA um ein KONSENS-Produkt handelt, welches durch das programmierende Bundesland zur Verfügung gestellt wird. Diesem obliege grundsätzlich auch die Untersuchung der Wirtschaftlichkeit. Auf die zögerliche Entwicklung des Verfahrens könne das SMF daher nur eingeschränkt

Einfluss nehmen. Allerdings habe das LSF im März 2021 eigene Untersuchungen in den Finanzämtern angestoßen. Darüber hinaus sei eine Geschäftsprüfung durch das LSF vorgesehen.

- 16 Die LSF-Statistik weise lediglich die durch das Landesrechenzentrum aufbereiteten Rohdaten aus, so dass die LSF-Statistik nicht mit den Rohdaten identisch sein könne. Zudem stelle die LSF-Statistik vorrangig auf die Erledigungszahlen der einzelnen Finanzämter ab. Aus einem aufgetretenen technischen Fehler könne nicht abgeleitet werden, dass dieser auch Auswirkungen auf Folgejahre habe. Im weiteren Verlauf beabsichtige das LSF zu prüfen, inwieweit Optimierungspotenzial für die eigene Statistik bestehe.
- 17 Weiterhin sehe das SMF bezüglich der Einführung einer Zufallsauswahl keinen Handlungsbedarf, weil das programmierende Bundesland nach 2024 eine Lösung in Aussicht gestellt habe. Die bisher im Rahmen der Facharbeitsgruppe „Lohnsteuerabgleich“ durchgeführte Risikosteuerung erachtet es als ausreichend. Da es keine IT-gestützte Steuerung gäbe, würden die aus dem laufenden Verfahren gewonnenen Erfahrungen der Bearbeiter zur Anpassung der Risikoregeln genutzt. Eine personelle Prüfung aller Differenzfälle sei nicht angezeigt.

5 Schlussbemerkung

- 18 Dem SRH ist bewusst, dass die sächsischen Einflussmöglichkeiten auf die von KONSENS bundesweit bereitgestellten Softwarelösungen begrenzt sind. Mit dem Einsatz derartiger Programme im produktiven Betrieb übernimmt die sächsische Verwaltung aber auch Verantwortung für die entsprechenden Arbeitsergebnisse und Verfahrensmängel.
- 19 Auch wenn ELLA in seiner aktuellen Ausbaustufe eine deutliche Verbesserung zum vorherigen analogen Verfahren darstellt, ist es an die vom Gesetzgeber definierten Mindeststandards gebunden. Ein konkretes Datum zur Einführung einer maschinellen Zufallsauswahl ist mangels Existenz eines KONSENS-Einsatzplanes nicht bekannt. Die vom SMF angeführten Maßnahmen zur Fortentwicklung der Risikoregeln sind im Rahmen eines flächendeckend eingesetzten Risikomanagementsystems ungeeignet. Die vorhandenen Aufzeichnungen zu Null- und Mehregebnisfällen und zu den entsprechenden Bearbeitungsmaßnahmen liegen zwar im Einzelfall vor, können aber in der Fallgesamtheit nicht maschinell ausgelesen werden. Sie ermöglichen deshalb keine strukturierte Analyse des Risikomanagementsystems. Dies ist dem SMF bekannt.
- 20 Eine systematische und reversionssichere Erfassung und Bewertung von Risikopotenzialen sowie eine entsprechende Risikosteuerung findet derzeit nicht statt. Folglich werden die gesetzlich normierten Mindeststandards an ein Risikomanagementsystem der Steuerverwaltung bislang nicht erreicht.
- 21 In Kenntnis des SMF um diese noch fehlenden Voraussetzungen an ein Risikomanagementsystem fordert der SRH das SMF auf, diese Ausgangslage im Rahmen seiner Möglichkeiten bei der Mitwirkung im KONSENS-Verbund zu berücksichtigen. Aufgrund künftig noch umzusetzender Verfahrensstufen von ELLA hat das SMF zeitlich die Möglichkeit, verfahrensbegleitend zur Verbesserung des Systems beizutragen.
- 22 Der SRH hält daher an seiner Auffassung fest und behält sich die Prüfung der Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen vor.