


Auszug aus

# Denkschrift 2020

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung  
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 16

Umgang der Steuerverwaltung mit den  
elektronisch übermittelten Daten der Träger  
der Sozialleistungen



**Baden-Württemberg**

RECHNUNGSHOF

## **Umgang der Steuerverwaltung mit den elektronisch übermittelten Daten der Träger der Sozialleistungen (Kapitel 1201)**

**Zur Verringerung des Arbeitsaufwands in den Finanzämtern sollte die automatische Übernahme elektronisch übermittelter Daten in die Einkommensteuerveranlagungen baldmöglichst ausgeweitet werden.**

### **1 Ausgangslage**

Die von den Trägern der Sozialleistungen gewährten Einkommensersatzleistungen sind steuerfrei. Sie werden aber bei der Berechnung des Steuersatzes einbezogen (Progressionsvorbehalt).

Bezieht der Steuerpflichtige in einem Veranlagungszeitraum neben Arbeitslohn, von dem ein Steuerabzug vorgenommen worden ist, Einkommensersatzleistungen von mehr als 410 Euro, muss er nach § 46 Absatz 2 Nr. 1 Einkommenssteuergesetz eine Steuererklärung abgeben und das Finanzamt ist verpflichtet, eine Veranlagung durchzuführen (Pflichtveranlagung).

Die Träger der Sozialleistungen müssen die im jeweiligen Veranlagungszeitraum ausgezahlten Einkommensersatzleistungen bis zum 28. Februar des Folgejahres elektronisch an die Finanzverwaltung übermitteln. Dies gilt jedoch nur, sofern die Einkommensersatzleistungen nicht von den Arbeitgebern auf der Lohnsteuerbescheinigung auszuweisen sind, wie dies z. B. beim Kurzarbeitergeld der Fall ist.

Die Übermittlungspflicht der Träger der Sozialleistungen betrifft daher insbesondere Arbeitslosen-, Insolvenz- und Übergangsgeld sowie Kranken-, Verletzten-, Mutterschafts- und Elterngeld. Den Umgang der Finanzämter des Landes mit diesen elektronisch übermittelten Daten hat der Rechnungshof für den Veranlagungszeitraum 2017 untersucht. Zudem wurde geprüft, wie die Steuerverwaltung die Veranlagungspflicht beim Bezug von Einkommensersatzleistungen im Veranlagungszeitraum 2015 umsetzte.

### **2 Prüfungsergebnisse**

#### **2.1 Fallzahlen, Beträge und steuerliche Auswirkung**

Im Veranlagungszeitraum 2017 berücksichtigten die Finanzämter des Landes bei insgesamt 558.000 Steuerfällen Einkommensersatzleistungen von insgesamt 2,6 Mrd. Euro. Das sind durchschnittlich 4.700 Euro je Fall.

Die Einkommensersatzleistungen erhöhten die festgesetzte Einkommenssteuer der entsprechenden Fälle um insgesamt 223 Mio. Euro.

In der Gesamtzahl der Fälle waren rund 199.000 Fälle enthalten, in denen sich eine Veranlagungspflicht allein aufgrund des Bezugs von Einkommensersatzleistungen ergab. Bei 172.000 dieser Fälle - und somit der weit über-

wiegenden Anzahl - kam es dabei zu Steuererstattungen. Somit ergab sich für die 199.000 Fälle per Saldo ein Erstattungsbetrag von 150 Mio. Euro.

## **2.2 Qualität des Risikomanagementsystems und Dokumentation des Hinweiserfolgs im Bereich der Einkommensersatzleistungen**

Die Fallbearbeitung in den Finanzämtern ist durch das Risikomanagementsystem der Steuerverwaltung geprägt. Dieses soll risikobehaftete Sachverhalte erkennen und den Bediensteten entsprechende Hinweise erteilen. Die Bediensteten sollen grundsätzlich nicht mehr den kompletten Steuerfall, sondern nur noch die vom Risikomanagementsystem als risikobehaftet erkannten Sachverhalte prüfen.

### **2.2.1 Hinweise sind sachgerecht und zielführend**

Das Risikomanagementsystem erkennt zuverlässig die im Bereich der Einkommensersatzleistungen risikobehafteten Sachverhalte. Die dabei für die Bediensteten ausgegebenen Hinweise sind sachgerecht und zielführend. Zahlenmäßig am bedeutsamsten war der Hinweis, dass die in der Steuererklärung angegebenen Einkommensersatzleistungen von den elektronisch übermittelten Daten abwichen. Er trat in 189.000 der 558.000 Fälle auf. In 186.000 Fällen (98 Prozent) setzten die Finanzämter daraufhin die elektronisch übermittelten Daten bei der Veranlagung an.

### **2.2.2 Erfolg der Hinweise ist nicht valide dokumentiert**

Weichen die Bearbeiter bei der Veranlagung aufgrund eines Hinweises von den Daten der Steuerklärung ab, so sind sie gehalten, diese Änderung im IT-System besonders zu kennzeichnen. In der Folge wird die Änderung im sogenannten Verfahren Leistungsvergleich berücksichtigt und steht dort für Auswertungen zur Verfügung, z. B. hinsichtlich des Erfolgs der Hinweise. Es ermöglicht zudem Vergleiche zwischen den Finanzämtern und liefert Ansätze für gezielte qualitätsverbessernde Maßnahmen.

Von den oben beschriebenen 186.000 Änderungsfällen wurden lediglich 126.000 Fälle so im IT-System gekennzeichnet, dass sie im Leistungsvergleich berücksichtigt werden konnten. In diesen Fällen wurden die Einkommensersatzleistungen per Saldo um insgesamt rund 208 Mio. Euro erhöht. In 60.000 Fällen unterblieb hingegen die Kennzeichnung. Damit ist der Erfolg der Hinweisbearbeitung in diesen Fällen - eine Erhöhung der Einkommensersatzleistungen um 145 Mio. Euro - im Verfahren Leistungsvergleich nicht dokumentiert.

Die Datenbasis für den Leistungsvergleich ist damit nicht valide. Der Rechnungshof hatte deshalb bereits in seiner Denkschrift 2018 eine automatisierte Kennzeichnung gefordert.<sup>1</sup> Das Finanzministerium hat dies aufgegriffen.

---

<sup>1</sup> Denkschrift 2018, Beitrag Nr. 14.

Wegen der notwendigen Arbeiten auf Bundesebene ist mit einer Umsetzung jedoch nicht vor Ende 2021 zu rechnen.

## **2.3 Handlungsbedarf bei der automatischen Datenübernahme**

Wie dargestellt, waren im Veranlagungszeitraum 2017 ein Drittel der Fälle deshalb von den Bediensteten zu überprüfen, weil die erklärten Einkommensersatzleistungen von den elektronisch übermittelten Daten abwichen.

Dieser Arbeitsaufwand ließe sich minimieren bzw. vermeiden, wenn die Steuerpflichtigen selbst gar keine Angaben machen müssten, sondern die von den Leistungsträgern elektronisch übermittelten Daten automatisch in die Veranlagung übernommen würden. Dies ist bisher aber nur ansatzweise der Fall.

### **2.3.1 Steuererklärungen in Papierform**

Seit 2017 gelten elektronisch übermittelte Daten und damit auch diejenigen zu Einkommensersatzleistungen als Angaben des Steuerpflichtigen, sofern er selbst hierzu keine Angaben macht. Für in Papierform eingereichte Steuererklärungen hat das seit dem Veranlagungszeitraum 2019 folgende Auswirkungen:

- Auf den Erklärungsvordrucken und einem ergänzenden Informationsblatt werden die Steuerpflichtigen darauf hingewiesen, dass sie keine Eintragungen zu elektronisch übermittelten Daten vornehmen müssen.
- Sofern die Steuerpflichtigen in keinem der Felder zu elektronisch übermittelten Daten Eintragungen vornehmen, werden die den Finanzämtern vorliegenden Daten - somit auch die Daten zu Einkommensersatzleistungen - automatisch in die Veranlagung einbezogen.
- Machen die Steuerpflichtigen allerdings nur in einem Feld eigene Angaben, so unterbleibt die automatische Übernahme aller elektronisch übermittelten Daten.
- Beispiel: Wenn ein Steuerpflichtiger, der im Veranlagungszeitraum 2019 sowohl Arbeitslohn als auch Elterngeld bezogen hat, zu beiden Sachverhalten keine Angaben macht, werden beide Beträge automatisch aufgrund der elektronischen Meldungen in die Veranlagung übernommen. Macht er jedoch Angaben nur zum Arbeitslohn, so unterbleibt die automatische Übernahme des elektronisch übermittelten Elterngelds und das Risikomanagementsystem gibt einen Hinweis aus.

### **2.3.2 Elektronische Steuererklärungen**

Bei den elektronischen Steuererklärungen haben die Steuerpflichtigen die Möglichkeit, die elektronisch an die Verwaltung übermittelten Daten durch die Nutzung der sogenannten „vorausgefüllten Steuererklärung“ abzurufen und somit in ihre Erklärung zu übernehmen. Wird hiervon Gebrauch ge-

macht, fällt bei den Finanzämtern in der Folge kein Bearbeitungsaufwand an.

Allerdings setzt die Nutzung der „vorausgefüllten Steuererklärung“ zusätzlich zur Registrierung im „ELSTER“-Verfahren eine weitere Registrierung voraus. Dies mag ein Grund sein, weshalb im Veranlagungszeitraum 2017 in rund 49.000 Fällen elektronisch abgegebener Steuererklärungen die „vorausgefüllte Steuererklärung“ nicht genutzt wurde.

### **2.3.3 Ausblick und Bewertung**

Für in Papierform eingereichte Steuererklärungen plant die Verwaltung, die Bereiche mit elektronisch übermittelten Daten künftig getrennt zu verarbeiten. Dadurch könnte im Beispielsfall das elektronisch übermittelte Elterngeld automatisch in die Veranlagung übernommen werden, obwohl Eintragungen zum Arbeitslohn vorgenommen wurden. Hätte es eine solche getrennte Verarbeitung schon im Veranlagungszeitraum 2017 gegeben, wären die elektronisch übermittelten Einkommensersatzleistungen in 56.000 Fällen automatisch in die Veranlagung übernommen worden.

Bei den elektronischen Erklärungen ist dagegen keine automatische Übernahme von Daten geplant. Dort setzt die Verwaltung vielmehr auf die Ausweitung der „vorausgefüllten Steuererklärung“. Hierzu soll das Verfahren vereinfacht und die zusätzliche Registrierung abgeschafft werden.

Sollte die beabsichtigte Optimierung bei den Steuererklärungen nicht oder nicht zeitnah greifen, hält der Rechnungshof einen anderen Ansatz für geboten. Er hat bei seiner Prüfung auch festgestellt, dass die elektronisch übermittelten Daten qualitativ gut sind. Sie könnten daher nach Auffassung des Rechnungshofs auch dann automatisch übernommen werden, wenn die Steuerpflichtigen von den elektronisch übermittelten Daten abweichende Beträge erklären. Für eine solche Übernahme wäre allerdings eine Anpassung der Abgabenordnung erforderlich. Nach der bisherigen Regelung darf ein vom Steuerpflichtigen erklärter Betrag nicht automatisch durch einen elektronisch übermittelten Betrag ersetzt werden.<sup>2</sup>

## **2.4 Aufgriff nicht veranlagter Fälle mit Einkommensersatzleistungen**

### **2.4.1 Auswahl der prüfungsbedürftigen Fälle durch die Steuerverwaltung**

Die Steuerverwaltung überprüft regelmäßig auf Basis des Bestands an elektronisch übermittelten Daten, ob auf deren Grundlage Veranlagungen durchzuführen und folglich Steuerpflichtige zur Abgabe einer Steuererklärung aufzufordern sind. Bei der Prüfung der Daten des Veranlagungszeitraums 2015 traf sie aus dem Gesamtbestand der Daten zunächst eine Vorauswahl von rund 24.000 Fällen, zu denen elektronisch übermittelte Daten zu Einkommensersatzleistungen vorlagen. Die Steuerverwaltung griff dabei jedoch

---

<sup>2</sup> Siehe § 155 Absatz 4 Satz 3 Abgabenordnung.

nur solche Fälle auf, bei denen die Einkommensersatzleistungen sowie der Bruttoarbeitslohn bundesweit abgestimmte Aufgriffsgrenzen überschritten. Andere Fälle blieben unberücksichtigt.

Die Praxis der Verwaltung, bei der Ermittlung der zu überprüfenden Fälle Aufgriffsgrenzen anzuwenden, ist vor dem Hintergrund eines möglichst effektiven Ressourceneinsatzes nachvollziehbar. Der Rechnungshof hält sie jedoch mit den Grundsätzen der Gesetzmäßigkeit und der Gleichmäßigkeit der Besteuerung für nicht vereinbar. Vielmehr besteht laut Gesetz eine Pflicht zur Veranlagung, wenn Arbeitslohn mit Steuerabzug sowie das Überschreiten der 410-Euro-Grenze vorliegen. Für darüberhinausgehende Aufgriffsgrenzen besteht kein Raum.

Der Aufgriff nicht veranlagter Fälle verursacht einerseits einen hohen bürokratischen Aufwand bei der Verwaltung: Steuerpflichtige müssen bisweilen mehrfach zur Erklärungsabgabe aufgefordert werden. Die im Anschluss durchzuführenden Pflichtveranlagungen führen andererseits ganz überwiegend zu Steuererstattungen (siehe oben Punkt 2.1).

Vor diesem Hintergrund hatte der Rechnungshof Rheinland Pfalz bereits früher die Abschaffung der Pflicht zugunsten einer Antragsveranlagung durch eine Änderung des § 46 Einkommensteuergesetz vorgeschlagen.<sup>3</sup> Dieser Vorschlag fand auf Bundesebene bisher keine Zustimmung. Vielmehr soll nach einem Beschluss der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder zunächst eine Evaluation aller Pflichtveranlagungstatbestände durchgeführt werden.

Im Wegfall der Veranlagungspflicht sieht auch der Rechnungshof Baden-Württemberg einen denkbaren Lösungsansatz. Die Problematik des ungleichen Gesetzesvollzugs würde damit entfallen. Den Finanzämtern bliebe in mehreren zehntausend Fällen ein nachträglicher Fallaufgriff und damit ein erheblicher Arbeitsaufwand erspart.

Nachteile für die Steuerpflichtigen ergäben sich durch den Wegfall der Veranlagungspflicht nicht. Sie könnten sich überzahlte Steuern - wie in anderen Fällen auch - im Wege der Antragsveranlagung erstatten lassen. Der Rechnungshof verkennt nicht, dass durch diesen Lösungsansatz auch Pflichtveranlagungen entfielen, die zu Steuernachzahlungen führen könnten. Bei den Einkommensersatzleistungen machen solche Fälle aber nur einen sehr geringen Anteil aus. Mögliche Steuerausfälle hält der Rechnungshof in Anbetracht der deutlichen Entlastung der Verwaltung für hinnehmbar.

## **2.4.2 Ergebnis der Überprüfung durch die Finanzämter**

Die Finanzämter wurden angewiesen, die erwähnten 24.000 vorausgewählten Pflichtveranlagungsfälle mit elektronisch übermittelten Daten zu Einkommensersatzleistungen zu überprüfen. Steuererklärungen waren anzufordern, deren Abgabe zu überwachen und Veranlagungen gegebenenfalls auch im Wege der Schätzung durchzuführen. Den Daten zu 19.000 dieser Fälle hatten die Finanzämter den Status „erledigt“ zugewiesen. Da der Status „erledigt“ nicht voraussetzt, dass die Finanzämter eine Veranlagung

---

<sup>3</sup> Jahresbericht des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz 2018, Beitrag Nr. 5.

durchgeführt hatten, umfasste dieser Datenbestand sowohl veranlagte als auch nicht veranlagte Fälle.

Von den 19.000 „erledigten“ Fällen mit Einkommensersatzleistungen hat der Rechnungshof 1.000 Fälle nach dem Zufallsprinzip ausgewählt und untersucht. Nur in 43 Prozent dieser Fälle hatten die Finanzämter tatsächlich eine Veranlagung durchgeführt. War eine Veranlagungspflicht nicht noch wegen anderer Tatbestände, sondern ausschließlich wegen des Bezugs von Einkommensersatzleistungen gegeben, wurde sogar nur jeder dritte Fall veranlagt. Gründe für ein Absehen von der Veranlagung in diesem Umfang waren nicht ersichtlich.

### **3 Empfehlungen**

#### **3.1 Automatische Datenübernahme baldmöglichst ausweiten**

Sollten die von der Verwaltung beabsichtigten Maßnahmen bei den Steuererklärungen nicht oder nicht zeitnah greifen, hält der Rechnungshof einen anderen Ansatz für geboten. Dann sollte die Landesregierung auf die automatische Übernahme der elektronisch übermittelten Daten in die Veranlagung unabhängig von der Erklärungslage hinwirken. Dazu wäre die bisherige Regelung in § 155 Absatz 4 Satz 3 Abgabenordnung anzupassen.

#### **3.2 Veranlagungspflicht evaluieren und gegebenenfalls abschaffen**

Der auf Bundesebene angestoßene Prozess zur Evaluierung der Tatbestände der Pflichtveranlagung in diesem Bereich sollte mit dem Ziel einer rechtskonformen Entlastung der Verwaltung vorangetrieben werden.

### **4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Ministerium für Finanzen hat gegen die Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs keine Einwendungen erhoben. Sollten die beabsichtigten Maßnahmen bei den Steuererklärungen nicht greifen, werde es den Vorschlag des Rechnungshofs prüfen, die elektronisch übermittelten Daten unabhängig von der Erklärungslage automatisch zu übernehmen.

Zum Aufgriff bisher nicht veranlagter Pflichtveranlagungsfälle teilt das Ministerium mit, die Kriterien für den Fallaufgriff seien bundesweit abgestimmt. Inzwischen sei auch bereits eine entsprechende Fallauswahl für 2016 erfolgt. Die Finanzämter seien angewiesen, Steuererklärungen anzufordern und eine Veranlagung - gegebenenfalls im Wege einer Schätzung - durchzuführen. Die Pflichtveranlagungstatbestände würden derzeit auf Bund/Länderebene evaluiert. Das Ministerium werde sich dabei für eine rechtskonforme Entlastung der Verwaltung einsetzen.