



**RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ**

Auszug aus dem Jahresbericht 2012

Nr. 15 Lohnsteuer-Außenprüfungen durch Finanzämter - gezieltere Auswahl der Fälle notwendig -

Impressum:

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: Poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

**Nr. 15 Lohnsteuer-Außenprüfungen durch Finanzämter
- gezieltere Auswahl der Fälle notwendig -**

Lohnsteuer-Außenprüfungen schlossen in zahlreichen Fällen ohne oder mit einem geringen Mehrergebnis ab (sogenannte Null- und Bagatellfälle). Der Anteil dieser Prüfungen durch vier Finanzämter bei Arbeitgebern mit weniger als 20 Arbeitnehmern betrug in den Jahren 2008 und 2009 durchschnittlich fast 62 %. Aus fiskalischer Sicht sind solche Prüfungen nicht wirtschaftlich.

Finanzämter bereiteten Prüfungen häufig nicht mit der gebotenen Sorgfalt vor. Sie nutzten Möglichkeiten zur maschinellen Aussonderung von risikoarmen Fällen nicht hinreichend und legten keine Prüfungsschwerpunkte fest.

1 Allgemeines

Arbeitgeber haben die Lohnsteuer durch den Abzug vom Arbeitslohn ihrer Arbeitnehmer einzubehalten und an die Finanzämter abzuführen. Die Einhaltung dieser Verpflichtungen überwachen dort neben den Lohnsteuer-Arbeitgeberstellen die Lohnsteuer-Außenprüfungsstellen. Letztere ermitteln steuererhebliche Sachverhalte und stellen so fest, ob die Arbeitgeber die Lohnsteuer für Rechnung des Arbeitnehmers ordnungsgemäß einbehalten.

Die Steuerverwaltung setzte 2008 und 2009 jeweils mehr als 100 Arbeitskräfte für Lohnsteuer-Außenprüfungen ein.

Der Rechnungshof hat die Arbeitsweise und die Organisation der Lohnsteuer-Außenprüfung untersucht. Dabei hat er Datenbestände und Statistiken der Oberfinanzdirektion über Lohnsteuer-Außenprüfungen der Jahre 2008 und 2009 sowie Organisationspläne der Finanzämter berücksichtigt. Außerdem hat er örtliche Erhebungen in vier Finanzämtern vorgenommen.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Hohe Zahl an Lohnsteuer-Außenprüfungen ohne oder mit einem geringen Mehrergebnis

2.1.1 Statistische Auswertungen

Die Steuerverwaltung hat die Arbeitgeber für Zwecke der Lohnsteuer-Außenprüfungen nach der Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer in vier Größenklassen eingeteilt:

Größenklasse	1	2	3	4
Arbeitnehmer	mehr als 500	100 bis 499	20 bis 99	bis zu 19

Nachfolgend sind auf der Grundlage der Statistiken der Steuerverwaltung die Zahl der geprüften Arbeitgeber, die hierbei erzielten steuerlichen Mehrergebnisse¹ gegenüber der zunächst abgeführten Lohnsteuer und die Zahl der Prüfungen ohne Mehrergebnis (sogenannte Nullfälle) dargestellt:

Lohnsteuer-Außenprüfung 2008								
Größen- klasse	Arbeitgeber			Mehrergebnis			Nullfälle	
	insgesamt	davon geprüft		Gesamt		je Prüfung - € -	Nullfälle	
Zahl		in %	Mio. €	in %	Zahl		in %	
1	381	93	24,4	6,3	21,9	67.800	7	7,5
2	1.914	456	23,8	3,8	13,2	8.300	83	18,2
3	9.234	1.988	21,5	10,1	35,0	5.100	462	23,2
4	100.113	5.212	5,2	8,6	29,9	1.650	2.015	38,7
	Summe	7.749		28,8	100,0			

Lohnsteuer-Außenprüfung 2009								
Größen- klasse	Arbeitgeber			Mehrergebnis			Nullfälle	
	insgesamt	davon geprüft		Gesamt		je Prüfung - € -	Nullfälle	
Zahl		in %	Mio. €	in %	Zahl		in %	
1	397	121	30,5	8,2	25,9	67.700	5	4,1
2	1.944	432	22,2	7,8	24,7	18.100 ²	53	12,3
3	9.271	1.777	19,2	8,5	26,9	4.800	428	24,1
4	99.070	4.801	4,8	7,1	22,5	1.470	1.976	41,2
	Summe	7.131		31,6	100,0			

Die Zeiträume, die von einer Lohnsteuer-Außenprüfung erfasst werden, betragen bis zu fünf Jahre. In den Größenklassen 1 bis 3 prüften die Finanzämter jährlich zwischen 19,2 % und 30,5 % der Arbeitgeber. Damit unterliegen Arbeitgeber, die mindestens 20 Arbeitnehmer beschäftigen, grundsätzlich fortlaufend der Lohnsteuer-Außenprüfung.

Die Prüfungen von Arbeitgebern mit mindestens 100 Beschäftigten führten zu hohen steuerlichen Mehrergebnissen. Diese betragen durchschnittlich je Prüfung in der Größenklasse 1 mehr als 67.000 € und in der Größenklasse 2 mehr als 13.000 €. Selbst Kontrollen bei Arbeitgebern der Größenklasse 3 schlossen im Schnitt mit höheren Steuereinnahmen von fast 5.000 € je Prüfung ab.

Demgegenüber beliefen sich die Mehrergebnisse in der Größenklasse 4 durchschnittlich im Jahr 2008 auf 1.650 € und im Jahr 2009 auf 1.470 € je Prüfung. Dies entspricht weniger als einem Drittel der in der Größenklasse 3 erzielten höheren Steuereinnahmen. Gleichzeitig standen den geringen Mehrergebnissen Nullfallquoten von über 38 % gegenüber.

2.1.2 Prüfungen in der Größenklasse 4

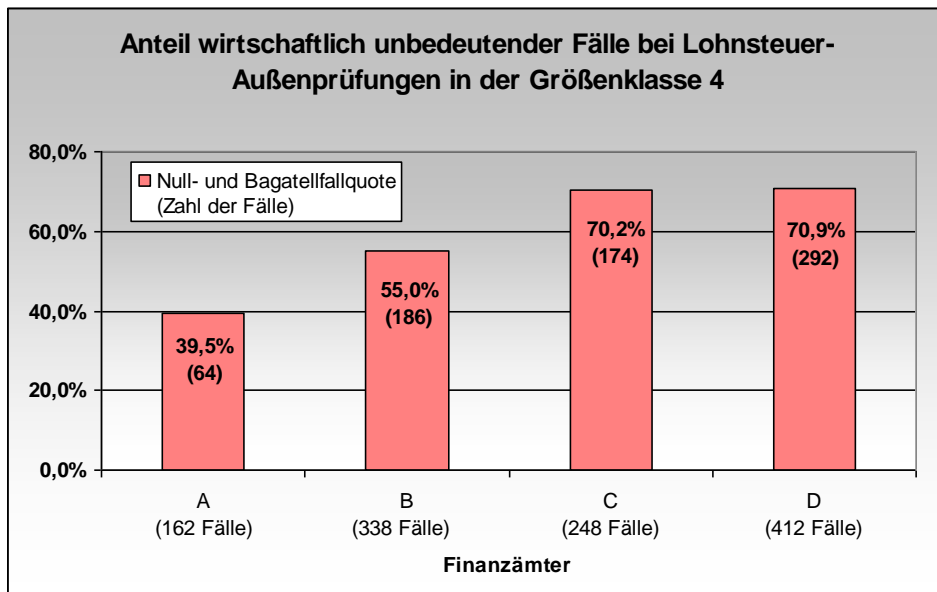
Prüfungen, die ohne oder mit einem Mehrergebnis von weniger als 500 € (sogenannte Bagatellfälle) abschließen, sind aus rein fiskalischer Sicht nicht wirtschaftlich. Damit die Personalkosten für den eingesetzten Prüfer gedeckt werden, muss das Mehrergebnis einer Prüfung mindestens 500 € betragen³. Dieses Resultat

¹ Betragsangaben sind aus Gründen der Übersichtlichkeit gerundet.

² Korrektur gegenüber Angabe der Steuerverwaltung.

³ Hochrechnung auf der Grundlage durchschnittlich benötigter Fallzeiten und der Personalkosten eines Beamten des mittleren Dienstes der Besoldungsgruppe A 9.

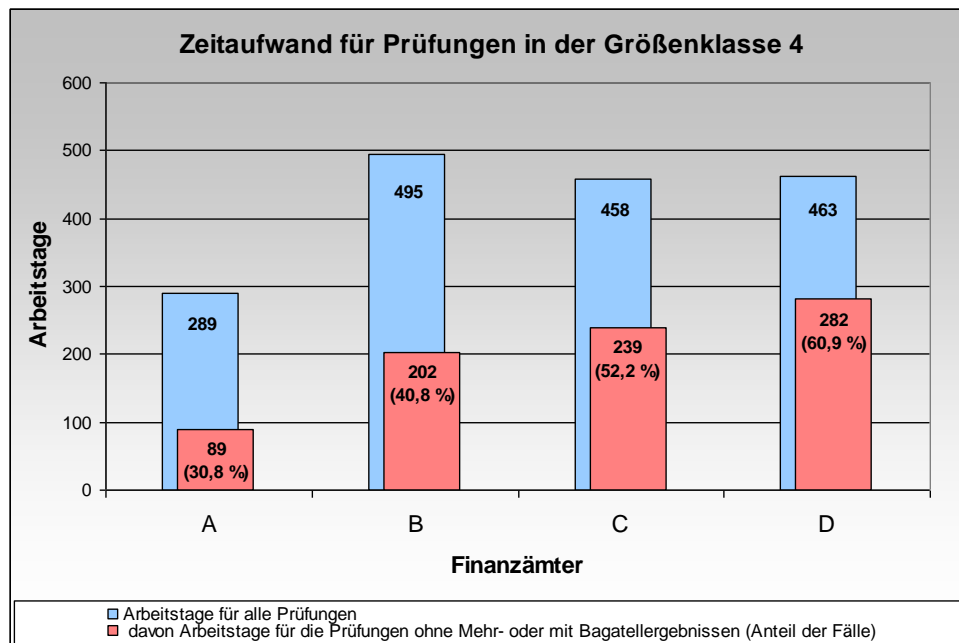
wurde 2008 und 2009 bei vielen Lohnsteuer-Außenprüfungen in der Größenklasse 4 nicht erreicht. Das folgende Diagramm stellt die Ergebnisse der Erhebungen des Rechnungshofs bei vier Finanzämtern dar:



Das Schaubild zeigt die unterschiedlich hohen Anteile an Lohnsteuer-Außenprüfungen ohne oder mit einem nur geringen steuerlichen Mehrergebnis.

Bezogen auf alle 1.160 untersuchten Lohnsteuer-Außenprüfungen lag der Anteil der Null- und Bagatellfälle bei fast 62 %. Die Bandbreite dieser Fälle lag zwischen 39,5 % und 70,9 %.

Die vier Finanzämter verwendeten in den Jahren 2008 und 2009 insgesamt 1.705 Arbeitstage für Lohnsteuer-Außenprüfungen in der Größenklasse 4. Davon entfielen 812 Tage oder 47,6 % auf Prüfungen mit keinem oder einem geringen Mehrergebnis.



Das Schaubild verdeutlicht den Zeitaufwand, der für Prüfungen mit wirtschaftlich unbedeutenden Ergebnissen anfiel.

Hochgerechnet auf alle landesweit durchgeführten Lohnsteuer-Außenprüfungen in der Größenklasse 4 entfielen Personalkosten von 1,6 Mio. €⁴ jährlich auf wirtschaftlich nicht bedeutende Prüfungen. Dies entsprach den Personalkosten von 22 Prüfungskräften.

Die Oberfinanzdirektion hat erklärt, auch aus ihrer Sicht bestehe Handlungsbedarf. Es werde weiterhin das Bestreben der Steuerverwaltung sein, die Null- und Bagatellfallquote insbesondere in der Größenklasse 4 zu verringern. Ziel sei es, durch eine risikoorientierte Fallauswahl das Gesamtergebnis zu verbessern.

2.2 Mängel bei der Fallauswahl in der Größenklasse 4

Die Fälle, die von den Lohnsteuer-Außenprüfern untersucht werden sollen, wählen regelmäßig die Lohnsteuer-Arbeitgeberstellen aus. Dabei nutzten Finanzämter die Möglichkeiten zur maschinellen Kennzeichnung von risikoarmen Fällen und deren Aussonderung nur teilweise:

Finanzamt	Arbeitgeber ⁵ Zahl	ausgesonderte Fälle ⁵		Zahl der Arbeitgeber für Fallauswahl	Null- und Bagatellfall- quote
		Zahl	in %		
A	3.883	1.588	40,9	2.295	39,5 %
B	3.961	2.113	53,3	1.848	55,0 %
C	3.258	81	2,5	3.177	70,2 %
D	3.571	113	3,2	3.458	70,9 %

Auffällig ist, dass die Finanzämter A und B risikoarme Fälle in erheblichem Umfang vorab maschinell aussonderten. Gleichzeitig wiesen die Lohnsteuer-Außenprüfungen der beiden Finanzämter einen geringeren Anteil an Null- und Bagatellfällen auf.

Das Finanzamt A band im Unterschied zu den anderen drei Finanzämtern erfahrene Prüfer in die Fallauswahl ein. Ergaben sich nach deren Wertung anhand der vorliegenden Arbeitgeber- und Veranlagungsakten keine Prüfungsansätze, unterblieb grundsätzlich eine Lohnsteuer-Außenprüfung. Die Ergebnisse von Erhebungen zu dieser Form der Fallauswahl zeigen, dass hierdurch eine weitere Konzentration auf wirtschaftlich bedeutendere Lohnsteuer-Außenprüfungen möglich ist.

Die Oberfinanzdirektion hat mitgeteilt, sie habe die Finanzämter gebeten, von den maschinellen Aussonderungsmöglichkeiten regen Gebrauch zu machen. Die erfolgreiche Fallauswahl des Finanzamts A mit Unterstützung erfahrener Lohnsteuer-Außenprüfer habe offensichtlich zu einer bemerkenswert niedrigen Nullfallquote geführt. Es werde die Aufgabe einer noch einzurichtenden Arbeitsgruppe sein, die Übertragbarkeit der in diesem Finanzamt praktizierten Vorgehensweise zu prüfen sowie alternativ andere geeignete Maßnahmen zur Verbesserung der Fallauswahl zu erarbeiten und die bisherigen Auswahlkriterien zu evaluieren.

2.3 Unzureichende Prüfungsvorbereitungen

Untersuchungen von insgesamt fast 300 Fällen bei den Finanzämtern B, C und D ergaben, dass die Prüfungsvorbereitung verbesserungsbedürftig ist. Lediglich bei drei Lohnsteuer-Außenprüfungen ließ sich nachvollziehen, dass die Prüfungskräfte vor Aufnahme ihrer örtlichen Ermittlungen Einblick in die vorliegenden Veranlagungsakten genommen hatten. Es war in keinem Fall erkennbar, dass sie Prüfungsschwerpunkte festgelegt hatten.

⁴ Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze RLP für 2011 des Ministeriums der Finanzen.

⁵ Stand: 17. Dezember 2009.

Die Oberfinanzdirektion hat erklärt, die Sachgebietsleiter der Lohnsteuer-Außenprüfung seien gebeten worden, die Prüfer nachhaltig zu einer angemessenen Prüfungsvorbereitung anzuhalten. In bedeutenden Prüfungsfällen sollten auch Prüfungsschwerpunkte festgelegt werden. Dies solle in den Akten dokumentiert werden.

2.4 Zu kleine Lohnsteuer-Außenprüfungsstellen

In allen 26 rheinland-pfälzischen Finanzämtern sind Lohnsteuer-Außenprüfungsstellen eingerichtet. Die Personalstärke der einzelnen Einheiten betrug umgerechnet zwischen 1,5 und acht Vollzeitkräften⁶:

Zahl der Finanzämter	Zahl der Vollzeitkräfte
3	mehr als 6
6	mehr als 5 bis 6
4	mehr als 4 bis 5
4	mehr als 3 bis 4
3	mehr als 2 bis 3
6	bis zu 2

Die Hälfte der Finanzämter hatte nur bis zu vier Lohnsteuer-Außenprüfer.

In größeren Einheiten lassen sich der fachliche Austausch und die Einarbeitung neuer Prüfer besser verwirklichen. Personalabgänge und krankheitsbedingte Ausfälle sind einfacher zu kompensieren.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, es beabsichtige, die konkreten aufbauorganisatorischen Strukturen der Lohnsteuer-Außenprüfung in die allgemeinen Strukturüberlegungen der "Zukunftsinitiative Steuerverwaltung" einzubeziehen. Es sollten unter Berücksichtigung der Prüfungsmittelungen des Rechnungshofs qualifizierte Lösungsansätze entwickelt werden.

3 Folgerungen

3.1 Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) auf eine stärkere Konzentration der Lohnsteuer-Außenprüfung auf wirtschaftlich bedeutendere Fälle insbesondere in der Größenklasse 4 hinzuwirken,
- b) Möglichkeiten zur maschinellen Aussonderung von risikoarmen Fällen stärker zu nutzen,
- c) für eine ordnungsgemäße Prüfungsvorbereitung und die Festlegung von Prüfungsschwerpunkten Sorge zu tragen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über die Ergebnisse

- a) der Prüfung einer Arbeitsgruppe zur Verbesserung der Fallauswahl,
- b) der Überlegungen zur Organisationsstruktur der Lohnsteuer-Außenprüfung zu berichten.

⁶ Teilzeitarbeitsverhältnisse wurden in Vollzeitarbeitsverhältnisse umgerechnet.