



**RECHNUNGSHOF  
RHEINLAND-PFALZ**

---

## **Auszug aus dem Jahresbericht 2018**

**Nr. 5 Bearbeitung elektronisch übermittelter  
Daten zu Lohnersatzleistungen durch die  
Steuerverwaltung  
- hohe Arbeitsrückstände, fiskalisch nicht  
lohnende Steuerveranlagungen -**

---

**Impressum:**

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

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

**Nr. 5                    Bearbeitung elektronisch übermittelter Daten zu Lohnersatzleistungen durch die Steuerverwaltung - hohe Arbeitsrückstände, fiskalisch nicht lohnende Steuerveranlagungen -**

**In über 400.000 Fällen, in denen die Träger von Sozialleistungen Daten über Lohnersatzleistungen der Steuerverwaltung übermittelt hatten, standen Steuerveranlagungen noch aus. Die Finanzämter hatten die Steuerpflichtigen noch nicht zur Abgabe von Steuererklärungen aufgefordert.**

**Der Abbau der Arbeitsrückstände und die künftige Bearbeitung der Daten zu Lohnersatzleistungen ist mit einem hohen Personalaufwand verbunden.**

**Die Steuerverwaltung beabsichtigt, nur Fälle mit Lohnersatzleistungen von mehr als 4.500 € jährlich aufzugreifen. Eine solche Vorgehensweise steht mit den gesetzlichen Vorgaben nicht im Einklang.**

**1                    Allgemeines**

Der Rechnungshof hatte 2011 die Bearbeitung gespeicherter Daten aus Lohnsteuerbescheinigungen durch die Steuerverwaltung geprüft. Dabei hatte er festgestellt, dass die Steuerverwaltung vorliegende Daten nicht ausgewertet hatte. Steuerpflichtige hatten entgegen der gesetzlichen Verpflichtung häufig keine Steuererklärungen eingereicht. Die Steuerverwaltung hatte nicht auf die Abgabe von Steuererklärungen hingewirkt<sup>1</sup>. Der Rechnungshof hat nunmehr geprüft, ob sich diese Mängel bei der Bearbeitung von Daten zu Lohnersatzleistungen, die die Träger von Sozialleistungen der Steuerverwaltung elektronisch übermittelten<sup>2</sup>, wiederholten.

Solche Lohnersatzleistungen, wie z. B. Arbeitslosen- und Elterngeld, gewähren die Träger von Sozialleistungen Arbeitnehmern zum Ausgleich für ausfallenden Arbeitslohn. Übersteigen die Lohnersatzleistungen den Betrag von 410 €, ist das jeweils zuständige Finanzamt verpflichtet, eine Steuerveranlagung durchzuführen (sogenannte Pflichtveranlagung). Hierzu hat der Steuerpflichtige eine Steuererklärung abzugeben<sup>3</sup>.

Die Lohnersatzleistungen selbst sind steuerfrei. Sie beeinflussen aber den maßgeblichen Steuersatz. Zu seiner Berechnung werden Arbeitslohn und Lohnersatzleistungen zu einem fiktiven zu versteuernden Einkommen zusammengerechnet.

Für die Prüfung hat das Landesamt für Steuern eine Zusammenstellung über die in den Jahren 2011 bis 2014 landesweit elektronisch erfassten Fälle der Gewährung der vorgenannten Lohnersatzleistungen übersandt. Zudem hat der Rechnungshof örtliche Erhebungen bei den Finanzämtern Neustadt und Simmern-Zell durchgeführt.

---

<sup>1</sup> Jahresbericht 2012, Nr. 16 - Steuerverwaltung - (Drucksache 16/850).

<sup>2</sup> § 32b Abs. 3 Einkommensteuergesetz (EStG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3366, 3862), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. August 2017 (BGBl. I S. 3214).

<sup>3</sup> § 25 Abs. 3 i. V. m. § 46 Abs. 2 Nr. 1 EStG.

## **2 Wesentliche Prüfungsergebnisse**

### **2.1 Hohe Arbeitsrückstände**

Die Zusammenstellung der elektronisch erfassten Fälle über die Gewährung von Lohnersatzleistungen enthielt mehr als 1,6 Mio. Datensätze. In 1,3 Mio. Fällen hätten Pflichtveranlagungen aufgrund von Lohnersatzleistungen durchgeführt werden müssen. Bei mehr als 400.000 Fällen, dies sind über 30 %, standen zum Zeitpunkt der Prüfung des Rechnungshofs Steuerveranlagungen noch aus; Steuererklärungen lagen nicht vor<sup>4</sup>.

Der Abbau dieser Arbeitsrückstände innerhalb eines Jahres würde 284 Vollzeitkräfte<sup>5</sup> erfordern. Damit wären Mitarbeiter eines großen Finanzamts ein Jahr lang ausgelastet. Die notwendigen Personalkosten belaufen sich auf fast 19 Mio. €<sup>6</sup>, wenn man unterstellt, dass die Bearbeiter überwiegend der Besoldungsgruppe A 7 angehören.

Geht man für die Zukunft von zusätzlichen 100.000 Fällen mit Lohnersatzleistungen je Veranlagungszeitraum<sup>7</sup> aus, werden in Rheinland-Pfalz mehr als 68 Vollzeitkräfte jährlich für die Erledigung dieser Aufgabe benötigt. Das entspricht Personalkosten von fast 4,6 Mio. €<sup>6</sup>.

### **2.2 Aus steuerlicher Sicht nicht lohnende Steuerveranlagungen**

Pflichtveranlagungen, die ausschließlich durch den Bezug von Lohnersatzleistungen begründet sind, führen grundsätzlich zu Steuererstattungen. Die festzusetzende Steuer ist in der Regel geringer als die einbehaltene Lohnsteuer. Die zu viel einbehaltene Lohnsteuer hat das Finanzamt zu erstatten.

Ist eine Steuerveranlagung zusätzlich aus weiteren Gründen zwingend gesetzlich vorgesehen, kann sie auch Steuernachzahlungen nach sich ziehen. Dies kann zum Beispiel der Fall sein, wenn Ehegatten die Steuerklassen III und V kombinieren oder ein Freibetrag im Lohnsteuerermäßigungsverfahren Berücksichtigung findet.

Anhand einer Stichprobe hat der Rechnungshof den Anteil der Fälle ermittelt, die ausschließlich auf Lohnersatzleistungen beruhen und daher grundsätzlich zu Steuererstattungen führen. Hierbei haben die in die örtlichen Erhebungen einbezogenen Finanzämter Steuererklärungen angefordert und 260 Steuerfestsetzungen durchgeführt. In 63 % der Fälle bestand die gesetzliche Pflicht zur Steuerveranlagung ausschließlich wegen Lohnersatzleistungen. Dabei belief sich die durchschnittliche Steuererstattung auf 800 € pro Fall.

Bei Übertragung der Quote auf die künftig jährlich zu bearbeitenden 100.000 Datensätze wäre die Steuerverwaltung in 63.000 Fällen allein wegen der Gewährung von Lohnersatzleistungen gesetzlich zur Steuerveranlagung verpflichtet. Für die Bearbeitung wären 43 Vollzeitkräfte notwendig. Landesweit gingen damit jährlich Personalkosten von nahezu 2,9 Mio. € sowie Steuererstattungen von mehr als 50 Mio. € einher<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Eine Steuerfestsetzung ist mit Ablauf des siebten Kalenderjahres nach der Entstehung der Steuer nicht mehr zulässig (§§ 169 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, 170 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 der Abgabenordnung). Die Einkommensteuer entsteht mit Ablauf des jeweiligen Veranlagungszeitraums (vgl. § 36 Abs. 1 EStG).

<sup>5</sup> Der Rechnungshof hat der Berechnung einen Zeitbedarf von 65,5 Minuten je Veranlagung und eine jährliche Arbeitszeit von 95.300 Minuten je Mitarbeiter zugrunde gelegt.

<sup>6</sup> Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze Beamte RLP für 2017.

<sup>7</sup> Dies entsprach in etwa der Zahl der unbearbeiteten Fälle des Veranlagungszeitraums 2013 zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof.

<sup>8</sup> Bundesweit könnte mit Steuererstattungen von mehr als 1 Mrd. € gerechnet werden. Grundlage dieser überschlägigen Berechnung sind die Feststellungen einer Prüfung des Bundesrechnungshofs aus dem Jahr 2016.

### **2.3 Verzicht auf Anforderung von Steuererklärungen nach derzeitiger Rechtslage nicht zulässig**

Das Ministerium der Finanzen hat im Prüfungsverfahren auf das „Lastenheft zur Auswertung von Lohnsteuerbescheinigungen und Lohnersatzleistungen zur Erkennung von Pflichtveranlagungen“ im Vorhaben KONSENS<sup>9</sup> hingewiesen. Danach soll das IT-System so ausgelegt werden, dass von der Steuerverwaltung nur Fälle aufgegriffen werden, bei denen die Lohnersatzleistungen mehr als 4.500 € und der Bruttoarbeitslohn mehr als 5.000 € (bei Zusammenveranlagung 10.000 €) betragen. Das Ministerium hat erklärt, die Vorgehensweise stehe im Einklang mit den in § 88 Abs. 2 und 3 Abgabenordnung verankerten Wirtschaftlichkeits- und Zweckmäßigkeitserwägungen. Sie führe im Ergebnis zu einer für die Finanzämter beherrschbaren Fallzahl.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass erhebliche Bedenken bestehen, unter Berufung auf § 88 Abgabenordnung von der Anforderung von Steuererklärungen und damit auch von der Erstattung zu viel einbehaltener Steuerbeträge abzusehen. Diese Regelung legt der Steuerverwaltung die Verpflichtung auf, den Sachverhalt von Amts wegen zu ermitteln und dabei auch die für den Steuerpflichtigen günstigen Umstände zu berücksichtigen. Wirtschaftlichkeits- und Zweckmäßigkeitserwägungen betreffen die Intensität der Ermittlungen, also deren Art und Umfang. Daraus ist jedoch nicht ableitbar, dass die Steuerverwaltung berechtigt ist, im Falle einer gesetzlich vorgeschriebenen Pflichtveranlagung auf die Abgabe einer Steuererklärung zu verzichten.

### **2.4 Beitrag zur Entbürokratisierung durch Wegfall der Pflichtveranlagung**

Der Bearbeitungsaufwand für die Steuerverwaltung könnte verringert werden, wenn Lohnersatzleistungen künftig keine Pflicht zur Steueranmeldung nach sich zögen, sondern eine Veranlagung einen Antrag des Leistungsempfängers voraussetzte. Ein etwaiges Begehren des Steuerpflichtigen auf Rückerstattung zu viel gezahlter Steuern würde durch die Antragsveranlagung berücksichtigt.

Eine solche Verfahrensweise setzt allerdings eine Änderung des § 46 EStG voraus. Bei einer entsprechenden gesetzlichen Anpassung müsste die Steuerverwaltung die Steuerpflichtigen auch nicht mehr zur Abgabe von Steuererklärungen auffordern. Ein eventueller Rückgriff auf Zwangsmittel zur Durchsetzung der Abgabepflicht würde entfallen. Die Umstellung auf die Antragsveranlagung wäre ein Beitrag zur Entbürokratisierung.

Das Ministerium hat erklärt, es greife die Empfehlung auf, den insbesondere für Lohnersatzleistungen geltenden Pflichtveranlagungstatbestand auf Steuerebene der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder zu diskutieren. Im Rahmen von steuerfachlichen Untersuchungen will es klären, ob es bei Pflichtveranlagungen, die ausschließlich durch den Bezug von Lohnersatzleistungen begründet seien, noch Fallgruppen geben könne, die strukturell zu einem zu niedrigen Lohnsteuereinbehalt führen würden.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass er bei seiner Prüfung derartige Fälle nicht vorgefunden hat.

## **3 Folgerungen**

Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Arbeitsrückstände möglichst bald aufzuarbeiten,
- b) auf eine Anpassung der Regelung in § 46 EStG hinzuwirken.

---

<sup>9</sup> Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung.