

Unterrichtung

Hannover, den 07.03.2023

Die Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
- Landtagsverwaltung -

Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2020

Schwachstellen bei der Lohnsteuer-Außenprüfung

Beschluss des Landtages vom 22.09.2022 - Drs. 18/11763 Nr. 19 - nachfolgend abgedruckt:

Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen bedauert, dass es bei der Fertigung und Auswertung von Kontrollmitteilungen der Lohnsteuer-Außenprüfung aufgrund von organisatorischen Schwachstellen zu Steuerausfällen in Millionenhöhe gekommen ist.

Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen begrüßt die Bereitschaft der Landesregierung, die aufgezeigten Mängel zeitnah zu beheben. Er schließt sich insbesondere den Forderungen des Landesrechnungshofs an, die Prüfungszeiträume der Lohnsteuer-Außenprüfung besser mit denen der gewerblichen Betriebsprüfung abzustimmen und ein Bestätigungsverfahren zur Auswertung der Kontrollmitteilungen einzuführen.

Der Ausschuss fordert die Landesregierung auf, bis zum 31.03.2023 über das Veranlasste bzw. den Sachstand zu berichten.

Antwort der Landesregierung vom 02.03.2023

Der LRH bat, die Aussagekraft der Jahresstatistik durch verschiedene Maßnahmen zu erhöhen. Insbesondere sollte die Statistik die Kategorien LSt, USt KM und LSt KM einzeln auswerten. Darüber hinaus sollte die Schaffung einer bundesweiten elektronischen Auswertungsmöglichkeit geprüft werden.

Die Ergebnisse zu den einzelnen Kategorien (LSt, LSt KM und USt KM) können bereits jetzt aus der Statistik abgefragt werden. Lediglich die aus dem Sachbearbeitungsverfahren erzeugten Ausdrucke beschränken sich auf zwei Kategorien. Die Änderung des Zählblattes aufgrund der Trennung von LSt KM und USt KM erfolgt zum 01.01.2024. Weitere verbesserte elektronische Auswertmöglichkeiten sind vorgesehen und werden voraussichtlich mit den KONSENS-Verfahren PINGO und PD Neu zur Verfügung stehen.

Verdeckte Gewinnausschüttungen (vGA)

Der LRH fordert, dass im Fall einer vGA eine Kontrollmitteilung in doppelter Ausfertigung zu erfolgen hat - für das Veranlagungs-Finanzamt der Gesellschaft und für das Wohnsitz-Finanzamt des Gesellschafters.

Die Finanzämter wurden mit Verfügung des LStN vom 21.02.2023 darauf hingewiesen, dass bei (Verdacht auf) Vorliegen einer vGA der Sachverhalt durch jeweils eine Kontrollmitteilung dem für die Besteuerung der Gesellschaft (Arbeitgeberin) zuständigen Veranlagungsfinanzamt **und** dem für die Einkommensbesteuerung der Gesellschafterin bzw. des Gesellschafters zuständigen Wohnsitzfinanzamts anzuzeigen ist. Die Änderung des entsprechenden Vordrucks wurde über das Anforderungsmanagement beantragt.

Verwendung der Vorlagen

Der LRH hat die konsequente Anwendung der vorhandenen Vorlagen angemahnt und fordert, „alternative“ Übermittlungen von Feststellungen zu vermeiden.

Die Finanzämter wurden mit Verfügung des LStN vom 21. Februar 2023 darauf hingewiesen, dass nur die vorgesehenen Vorlagen zu verwenden sind und Durchschriften der Kontrollmitteilungen zu den Akten zu nehmen sind.

Zur inhaltlichen Anpassung der Vorlagen verweise ich auf die nachfolgenden Ausführungen.

Verbesserung der Vorlage zur Umsatzsteuer

Der LRH bat, die Voreinstellung und die Ausgestaltung der Vorlage USt-KM anzupassen.

Bei Aufruf der Vorlage wird nunmehr statt der Anmeldesteuerstelle die Veranlagungsverwaltungsstelle voreingestellt. Die Spaltenbenennung wird geändert. Die Änderung des Vordruckes wurde über das Anforderungsmanagement beantragt.

Änderung des Adressaten in Fällen der gewerblichen Großbetriebsprüfung (GBp)

Um eine Auswertung von Kontrollmaterial zutreffend und frühzeitig zu gewährleisten, sollte nach Überzeugung des LRH die Kontrollmitteilung für Zwecke der USt im Original an die Betriebsstätten-Finanzämter adressiert werden.

Die Karteikarte Bp-Kartei ND Zusammenarbeit mit der LStAp Karte 2 vom 12.07.2022 wurde dahin gehend aktualisiert.

Angleichung der Prüfungszeiträume

Der LRH hatte festgestellt, dass Steuerausfälle auch dadurch eingetreten sind, dass die Prüfungspläne der gewerblichen Betriebsprüfung nicht hinreichend mit den Prüfungsplänen der Zentralen Lohnsteuer Außenprüfungsstellen (ZALSt) abgestimmt waren. Um die Situation zu verbessern, wurden folgende sieben Maßnahmen vorgeschlagen:

1. Bedarfsgerechte Personalausstattung der LStAp

Die bedarfsgerechte Ausstattung der LStAp (insbesondere in Ballungsgebieten) kann nicht singular, sondern nur mit Maßnahmen zur bedarfsgerechten Ausstattung des gesamten Außendienstes betrachtet werden. Bereits seit 2020 finden gemeinsame Besprechungen der Fach- und Personalreferate des LStN zu dieser Thematik statt. Im September 2021 hat ein Workshop mit Sachgebietsleitungen der Amtsbetriebsprüfungsstellen der Finanzämter in Hannover mit Teilnehmenden der Fachreferate unter Beteiligung des Beratungsteams Niedersachsens stattgefunden, um Lösungen zur Steigerung der Attraktivität des Außendienstes - insbesondere im Ballungsgebiet Hannover - zu erarbeiten. Die Besprechungen auf Arbeitsebene werden fortgeführt.

Im aktuellen Koalitionsvertrag der die Regierung tragenden Parteien in Niedersachsen ist folgende Aussage enthalten: „Wir wollen die Personalsituation der Steuerverwaltung zur Gewährleistung einer gleichmäßigen und damit fairen Heranziehung verbessern. Dies soll insbesondere dem Außendienst insgesamt sowie speziell der Steuerfahndung und der Betriebsprüfung zugutekommen.“ Inwieweit die Umsetzung dieser Aussage zu Verbesserung der bedarfsgerechten Personalausstattung der LStAp führt, bleibt zunächst abzuwarten.

2. Sensibilisierung der LStAp zur verstärkten Durchführung von Schwerpunktprüfungen oder Nutzung des Instrumentes der abgekürzten LStAp nach § 203 AO

Auf die verstärkte Durchführung von Schwerpunktprüfungen oder die Nutzung des Instrumentes der abgekürzten LStAp nach § 203 AO soll künftig in Fachfortbildungen verstärkt hingewiesen werden. Aufgrund der Corona-Pandemie war es bisher nicht möglich, entsprechende Fortbildungen in Präsenz durchzuführen. Die Durchführung von Online-Schulungen ist geplant. Hierfür müssen Dozenten gefunden und speziell vorbereitet werden.

Mit Verfügung des LStN vom 21.02.2023 sind die Finanzämter daher zunächst darauf hingewiesen worden, verstärkt Schwerpunktprüfungen durchzuführen oder das Instrument der abgekürzten LStAp nach § 203 AO zu nutzen.

3. Nutzung des Sachbearbeitungsverfahrens zur Identifizierung prüfungswürdiger Betriebe

Mit Verfügung des LStN vom 21.02.2023 sind die Finanzämter darauf hingewiesen worden, dass das Sachbearbeitungsverfahren hinsichtlich Eintragungen zur Prüfungsrelevanz und -würdigkeit intensiv zur Identifizierung prüfungswürdiger Betriebe zu nutzen ist.

4. Gegebenenfalls Pilotierung einer zeitnahen Prüfung auch in der LStAp

Das LStN hat zugesagt, in Abstimmung mit dem Finanzamt für GBp Oldenburg und dem Finanzamt Oldenburg Möglichkeiten einer zeitnahen Prüfung in der LStAp zu eruieren.

5. Verbesserung der Abstimmung zwischen der LStAp und der (Groß-)Betriebsprüfung hinsichtlich der Prüfungszeiträume durch Verfügungen, Leitfäden, Fachbesprechungen, Workshops usw. und - soweit möglich - Angleichung der Prüfungszeiträume

Die Amtsleitungen der Finanzämter für GBp sowie die Sachgebietsleitungen der Finanzämter für GBp und der ZALSt-Stellen wurden in 2022 hinsichtlich der o. b. Punkte im Rahmen von Fachbesprechungen sensibilisiert. Zudem wurde die Bp-Kartei ND Zusammenarbeit mit der LStAp Karte 2 am 12.07.2022 geändert.

6. Gegebenenfalls Mitteilungen der GBp an die LStAp über (neu) geplante Jahrestaktprüfungen analog der verpflichtenden Meldungen an das BZSt

In der Bp-Kartei ND Zusammenarbeit mit der LStAp Karte 2 vom 12.07.2022 wurde unter Tz. 2 hierzu die nachfolgende Passage ergänzt: „Unterliegt ein Steuerfall der regelmäßigen Jahrestaktprüfung durch ein Finanzamt für GBp oder plant ein Finanzamt für GBp bei diesem (erstmalig) eine Jahrestaktprüfung durchzuführen, so obliegt es dem Finanzamt für GBp, die für den Steuerfall zuständige LStAp schnellstmöglich über die Durchführung der zeitnahen Bp im Jahrestakt zu informieren“.

7. Hinweis an die (G)Bp zur Ausschöpfung aller verfahrensrechtlicher Möglichkeiten, um die betroffenen Veranlagungszeiträume nach (G)Bp bis zum Abschluss der nachfolgenden LStAp offenzuhalten

Die verfahrensrechtlichen Möglichkeiten wurden in Tz. 3 der Bp-Kartei ND Zusammenarbeit mit der LStAp Karte 2 vom 12.07.2022 aufgenommen und in den o. b. Fachbesprechungen thematisiert.

Verbesserung der maschinellen Unterstützung

Zwischen den Betriebsprüfungsstellen und der LStAp findet eine Abstimmung zu künftigen Prüfungen statt. Hierzu dient eine Liste, aus der vorgesehene Prüfungen beider Prüfungsstellen zu entnehmen sind. Der LRH regt an, diese Liste um bestimmte Merkmale zu ergänzen, um eine spätere Abstimmung im Einzelfall zu optimieren.

Ein entsprechender Karteikartenentwurf wurde umgesetzt. Die Prüfungsdienste wurden bezüglich einer Abstimmung der Prüfungszeiträume sensibilisiert (siehe auch Ausführungen unter Nummer 5 zu „Angleichung der Prüfungszeiträume“).

Die turnusmäßige halbjährliche Auswertung zum Abgleich der Prüfungsgeschäftspläne der Betriebsprüfung und der LStAp wurde entsprechend den Anregungen des LRH ab I/2022 um die letzten abgeschlossenen Prüfungszeiträume der Betriebsprüfung und LStAp, bereits begonnene Betriebsprüfungen und die Fälle der LStAp mit 100 oder mehr Arbeitnehmern erweitert und zuletzt im Januar 2023 den Finanzämtern zur weiteren Bearbeitung übersandt. Ob und inwieweit diese Auswertung nach der Einführung des neuen Bp-Innendienstverfahrens PINGO¹ möglich ist und wie diese gegebenenfalls ausgestaltet werden kann, kann - und soll - nach der Einführung von PINGO zwischen dem Fachbereich und der Abteilung IuK detailliert abgestimmt werden.

Perspektivisch ist geplant, auch die LStAp an das Verfahren PINGO anzubinden. Beim Aufruf des Fensters „Prüfungsplan“ in PINGO werden dann sämtliche noch nicht abgelaufene Prüfungspläne

¹ Nach derzeitigem Kenntnisstand am 1. November 2023.

der integrierten Prüfungsdienste (insbesondere Betriebsprüfung und LStAp) ersichtlich sein, sodass der Abgleich unmittelbar im Verfahren PINGO möglich ist.

Aufhebung der Vorbehalte der Nachprüfung

Die entsprechende Karteikarte ist erstellt. Die Sachgebietsleitungen der ZALSt-Stellen wurden im Rahmen der Fachbesprechung in 2022 sensibilisiert. Auch die Durchführung von Fortbildungen ist vorgesehen.

Hinweise auf Vorprüfungszeiträume bei Dauersachverhalten

Die Finanzämter wurden mit Verfügung des LStN vom 21.02.2023 darauf hingewiesen, Dauersachverhalte in Kontrollmitteilungen aufzunehmen und besonders kenntlich zu machen. Die Vorlage wird entsprechend angepasst.

Einführung eines Bestätigungsverfahrens

Der LRH bittet um Prüfung, ob das im Saarland angewandte Überwachungsverfahren (Bestätigungsverfahren über die Auswertung von Kontrollmaterial durch Versand einer Ergebnisanzeige) auch in Niedersachsen eingeführt werden könnte.

Das saarländische Bestätigungsverfahren wird seitens der niedersächsischen Finanzverwaltung grundsätzlich positiv bewertet. Zu berücksichtigen ist aber, dass sofern vergleichbare Regelungen im Vorhaben KONSENS (z. B. KONSENS-Mitteilungsverfahren - KMV -) existieren sollten oder zu erwarten sind, diese in die künftige Vorgehensweise einzubeziehen sind.

Derzeit ist ein bundeseinheitliches IT-Verfahren zur automationsgestützten Erstellung, Weiterleitung und Auswertung des bundeseinheitlichen Vordrucks Bp-Kontrollmitteilung geplant. Dieses soll nicht auf den Arbeitsbereich Betriebsprüfung beschränkt bleiben, sondern als offenes Verfahren bedarfsbezogen auch den über diesen Arbeitsbereich hinausgehenden Nutzerkreis (z. B. Steuerfahndung, Umsatzsteuer-Sonderprüfung, (betriebsnahe) Veranlagung, Lohnsteuer-Außenprüfung) umfassen.

Im Zeitraum bis zum Einsatz von bereits in Planung befindlichen KONSENS-Verfahren soll es aus Wirtschaftlichkeitsgründen und aufgrund fehlender Personalressourcen keine Einzellösungen oder -entwicklungen in oder durch Niedersachsen geben. Das bisher praktizierte Verfahren entspricht den bundesweiten Vorgaben des aktuellen Statistikerlasses vom 17.10.2014.

Keine Auswertung durch Arbeitgeber/Unternehmer

Die Finanzämter wurden in der Verfügung des LStN vom 21.02.2023 darauf hingewiesen, dass eine Auswertung von Feststellungen der LStAp durch den Arbeitgeber/Unternehmer nur in Ausnahmefällen vorzusehen und nur zulässig ist, wenn in der Arbeitsakte nachvollziehbar dokumentiert wird, dass eine Versteuerung im zutreffenden Besteuerungszeitraum erfolgt ist.

Zeitnahe Auswertungen der Feststellungen zur Umsatzsteuer und doppelte statistische Erfassung von Kontrollmitteilungen zur Umsatzsteuer

Der LRH sieht durch die zeitnahe Auswertung von Kontrollmaterial das steuerliche Ausfallrisiko erheblich verringert und bat, die Feststellungen zur USt künftig zeitnah auszuwerten. Darüber hinaus stellt der LRH fest, dass die geltenden Regelungen zur statistischen Erfassung von Kontrollmaterial für Zwecke der USt in vielen Fällen zu einer doppelten Erfassung führen würden, indem eine Anschreibung zunächst bei der LStAp erfolgt und später nochmal bei Auswertung durch die gewerbliche Betriebsprüfung oder USt-Sonderprüfung. Der LRH fordert, die Regelung zur statistischen Erfassung anzupassen.

Eine statistische Doppelerfassung soll auch nach Auffassung der Finanzverwaltung vermieden werden. Erforderlich ist hier allerdings eine bundesweit geltende Regelung. Ein einseitiges Abweichen eines Landes von den bestehenden Regelungen wird seitens der Finanzverwaltung nicht befürwortet. Auf Bund-Länder-Ebene finden derzeit Erörterungen zur Überarbeitung der „Bp-Statistik“ statt. Bis zu einer abgestimmten Überarbeitung der Bp-Statistik wird an der bisherigen Vorgehensweise festgehalten.

Verstärkte Anwendung von Haftungsbescheiden ohne Leistungsgebot und Kriterien für nachträgliche Leistungsgebote

Der LRH fordert, regelmäßig einen Haftungsbescheid ohne Leistungsgebot zu erlassen, um spätere Steuerausfälle zu vermeiden.

Im Herbst 2022 wurden hierzu landesweit zehn Fachbesprechungen für die Anmeldesteuerstellen und den Lohnsteuer-Außendienst der niedersächsischen Betriebsstätten-Finanzämter durchgeführt. Ein Schwerpunkt dieser Veranstaltungen war das Thema „Lohnsteuer-Haftung des Arbeitgebers“.

In diesem Zusammenhang wurden auch die Prüfungsfeststellungen des LRH aufgegriffen und die Teilnehmenden auf die Möglichkeit(en) der Fertigung von Haftungsbescheiden ohne Leistungsgebot sowie die Kriterien für die Erteilung eines nachträglichen Leistungsgebots hingewiesen.

Ergänzung der Ergebnismitteilungen

Der LRH stellte fest, dass in bestimmten Konstellationen die vorgesehenen Eintragungsmöglichkeiten zu den Ergebnismitteilungen nicht ausreichend sind, und bat, die Ergebnismitteilungen zu ergänzen.

Ein geänderter Vordruckentwurf ist erstellt und die Änderung über das Anforderungsmanagement beantragt.

Schulungen

Bei der Bearbeitung der Haftungsbescheide ohne Leistungsgebot stellte der LRH unterschiedliche Arbeitsweisen fest und bat zur Sicherstellung einer einheitlichen Anwendung um entsprechende Schulungen.

Fortbildungsveranstaltungen explizit zu den festgestellten Bearbeitungsmängeln wurden bisher nicht durchgeführt. So konnten Präsenz-Veranstaltungen in den vergangenen Jahren aufgrund der Corona-Pandemie nicht verbindlich geplant und durchgeführt werden. Zur Planung und Durchführung von Online-Schulungen verweise ich auf die lfd. Nummer 2 zu den Ausführungen unter „Angleichung der Prüfungszeiträume“.

Die Sachgebietsleitungen der ZALSt-Stellen sind hinsichtlich der Bearbeitungsmängel sensibilisiert worden. Darüber hinaus wurden die Finanzämter mit Verfügung des LStN vom 21.02.2023 auf die Beanstandungen hingewiesen.

Die vom LRH getätigten Feststellungen werden im Rahmen der Ausbildung der Lohnsteuer-Außenprüfungskräfte thematisiert.

Auswirkungen nur über Progressionsvorbehalt

Der LRH hat festgestellt, dass in zahlreichen Fällen eine unzutreffende Anschreibung im Zusammenhang mit Einkünften erfolgte, die dem Progressionsvorbehalt unterliegen, und bat, die statistischen Anschreibungen diesbezüglich zu ändern.

Hierzu wird auf die Ausführungen „Zeitnahe Auswertungen der Feststellungen zur Umsatzsteuer und doppelte statistische Erfassung von Kontrollmitteilungen zur Umsatzsteuer“ und die derzeitigen Erörterungen zur Änderung der „Bp-Statistik“ verwiesen. Bis zu einer Änderung der Statistikerklasse auf Bund-Länder-Ebene - auch im Hinblick auf die Vergleichbarkeit der Länderstatistiken - wird von einer Änderung des bisherigen Verfahrens abgesehen.

Pauschalierung von Pflichtveranlagungstatbeständen

Das Finanzamt Soltau wurde darauf hingewiesen, dass der vom LRH beanstandete Sonderweg zukünftig zu unterlassen ist. Die dortige Sachgebietsleitung hat dies in einer hausinternen Dienstbesprechung angewiesen. Eine stichprobenartige Überprüfung der Zählblätter im Zuge der Geschäftsprüfung 2022 hat keinen Verstoß festgestellt.

Zu den Forderungen des LRH

Die Finanzämter wurden mit Verfügung des LStN vom 21.02.2023 auf die vom LRH in den Abschnitten 8.3.1, 8.3.2, 8.3.3, 8.3.4, 8.4.1, 8.4.4 und 8.4.5 der Abschließenden Prüfungsmitteilung getroffenen Feststellungen zur statistischen Erfassung hingewiesen.

Folgenden Feststellungen und Forderungen des LRH kann aus den nachfolgenden Gründen hingegen nicht entsprochen werden:

- Die statistische Erfassung einer ertragsteuerlich gewinnmindernden Umsatzsteuernachzahlung aufgrund einer Kontrollmitteilung für Zwecke der Umsatzsteuer ist im Bereich der Lohnsteuer-Außenprüfung nicht vorgesehen.
- Die zu der statistischen Erfassung von Selbstanzeigen vom LRH geforderte Klarstellung, dass künftig Mehrsteuern bei Selbstanzeigen nicht mehr zu berücksichtigen sind, entspricht nicht dem Statistikerlass. Die geltende Regelung besagt, dass berichtigte Lohnsteuer-Anmeldungen, die nach Erteilung einer Prüfungsanordnung für den angemeldeten Prüfungszeitraum eingehen, statistisch als Mehrsteuer zu erfassen sind (siehe auch Tz. 2 LSt-Kartei ND § 42 f EStG Fach 4 Blatt 1).
- Der LRH fordert, dass Kontrollmitteilungen für Pflichtveranlagungstatbestände aufgrund der steuerlichen Überwachung des Arbeitnehmers statistisch nicht zu erfassen sind. Diese Regelung wurde - soweit der Arbeitgeber die der Kontrollmitteilung zugrunde liegende Information elektronisch an die Finanzverwaltung übermittelt hat - in der Verfügung des LStN vom 21.02.2023 an die Finanzämter aufgenommen. Sollten nicht durch den Arbeitgeber elektronisch zu übermittelnde Informationen Gegenstand der Kontrollmitteilung sein, können Mehrsteuern statistisch erfasst werden.
- Regelungen zu Einzelfällen, die der LRH festgestellt hat, wurden nicht in die o. g. Verfügung des LStN aufgenommen.
- Die Forderungen des LRH widersprechen den geltenden Regelungen des Statistikerlasses. Änderungen können nur auf Bund-Länder-Ebene vereinbart werden (s. o.).
- Die Prüferanleitung wird zurzeit überarbeitet. Erstmals wird auch ein niedersächsischer Vertreter an der Erstellung redaktionell beteiligt sein. Die in der Prüferanleitung niedergelegte Sichtweise zur Fertigung von Kontrollmitteilungen für Zwecke der USt und deren statistische Erfassung entspricht dem bundesweit gültigen Statistikerlass. Die bisherigen Regelungen sollten bis zu einer Veröffentlichung eines neuen Statistikerlasses beibehalten werden.

ELStAM-Daten (elektronische Lohnsteuerabzugsmerkmale)

Zu den Ausführungen zur Verbesserung der Überwachung der Pflichtveranlagungen durch Auswertung der ELStAM - Datenbank gibt es keinen neuen Sachstand.

KMV (Corona / Kurzarbeitergeld)

Mit Verfügungen des LStN vom 01.12.2021 und 14.01.2022 wurden die Finanzämter und der LRH über die Umsetzung von Maßnahmen informiert.

Berichtskritik

Die Sachgebietsleitungen der ZALSt-Stellen wurden insgesamt über die Feststellungen des LRH in Kenntnis gesetzt und insbesondere im Hinblick auf die Mängel der statistischen Erfassung von Mehrergebnissen sowie der doppelten Fertigung von Kontrollmitteilungen in Fällen festgestellter vGA sensibilisiert.

Erweiterung des Datenzugriffs für die ZALSt

Mit Verfügung des LStN vom 23.02.2023 wird für die Prüfungskräfte der ZALSt-Stellen zum 27.02.2023 über das ACUSTIG-Wertelistenupdate ein landesweiter Zugriff auf die Festsetzungsdaten von ANB-Fällen eingerichtet.

Mängel in der Darstellung der Dauertatbestände

Änderungen des Sachbearbeitungsverfahrens durch das programmierende Bundesland Bayern sind nicht mehr vorgesehen.

Aktenführung

Mit Verfügung des LStN vom 21.02.2023 wurde den Lohnsteuer-Außenprüfungsstellen mitgeteilt, dass beabsichtigt sei, zu einem gemeinsamen Workshop in 2023 einzuladen, um weitere Hilfestellungen z. B. durch weitere Vorlagen, Checklisten etc. zu erarbeiten.