

## **Allgemeine Finanzverwaltung** (Einzelplan 60)

### **6 Bund muss endlich die Versicherungsteuer zeitgemäß verwalten** (Kapitel 6001 Titel 036 02)

#### **6.0**

*Der Bund hat mit der Föderalismusreform 2009 die Verwaltung der Versicherungsteuer von den Ländern übernommen. Seitdem ist es ihm nicht gelungen, die notwendigen IT-Verfahren für eine wirtschaftliche Steuerverwaltung einzuführen. Deshalb ist ein hoher manueller Arbeitsaufwand erforderlich. Die Daten werden von den Versicherungen zwar in elektronischer Form gemeldet, müssen aber ausgedruckt und von Hand erneut erfasst werden. Für die Erhebung der festgesetzten Versicherungsteuer ist der Bund zudem auf die Hilfe Bayerns angewiesen. Der Bundesrechnungshof hatte bereits nach einer Prüfung im Jahr 2010 ein funktionsgerechtes IT-Verfahren angemahnt. Der Zeitpunkt für die technische Umsetzung ist aber noch immer nicht absehbar. Das BMF muss nun zügig für Abhilfe sorgen.*

#### **6.1**

##### **Verwaltung der Versicherungsteuer seit dem Jahr 2010 beim Bund**

Mit der Föderalismusreform 2009 wurden einzelne Kompetenzen zwischen Bund und Ländern entflochten und systematisch zugeordnet. Ein Beispiel dafür ist die Versicherungsteuer. Während die Einnahmen von jährlich über 11 Mrd. Euro seit jeher dem Bund zustehen, hatte die Verwaltungskompetenz bei den Ländern gelegen. Mit dem Begleitgesetz zur Föderalismusreform II vom August 2009 übernahm der Bund dann auch die Verwaltung. Zuständig ist seit dem 1. Juli 2010 das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt).

##### **Kein IT-Verfahren bei Übernahme der Verwaltung durch den Bund**

Der Bundesrechnungshof untersuchte im Jahr 2010 die Verwaltung der Versicherungsteuer nach dem Übergang auf das BZSt. Er stellte fest, dass es kein IT-Verfahren zur Festsetzung und Erhebung der Versicherungsteuer gab. BMF und BZSt hatten zwar erwogen, das Zahlungsüberwachungsverfahren des Bundes (ZÜV) für die Erhebung zu nutzen. Die erforderliche technische Anpassung ließ sich aber nicht rechtzeitig umsetzen. Um die Erhebung der Steuer zu gewährleisten, musste der Bund auf die Hilfe des Landes Bayern zurückgreifen. Das BMF kündigte seinerzeit an, für eine umfassende IT-Lösung zu sorgen.

##### **Zeitgemäße Verwaltungsabläufe auch nach Jahren nicht erreicht**

In den Jahren 2013 und 2014 prüfte der Bundesrechnungshof mit Unterstützung durch das Prüfungsamt des Bundes Berlin, welche Fortschritte BMF und BZSt bei der Verwaltung der Versicherungsteuer erreicht hatten. Er stellte fest, dass es noch immer kein funktionsgerechtes IT-Verfahren gab. Die Verwaltung der Versicherungsteuer verursachte daher einen hohen Arbeitsaufwand. Die Daten der Steuerpflichtigen wurden von den Versicherungen in elektronischer Form gemeldet, konnten zur Festsetzung der Steuer aber nur manuell weiterverarbeitet werden. Sie wurden ausgedruckt und von Hand in verschiedene elektronische Listen, in eine Datenbank und in das zur Erhebung genutzte bayrische IT-System eingegeben. Außerdem gab es keine elektronischen Verfahren für eine risikoorientierte Prüfung, für statistische Auswertungen und für eine automatisierte Zahlungsüberwachung.

Die künftige IT-Unterstützung sollte nach den Plänen des BMF aus zwei parallel zu entwickelnden Komponenten bestehen: eine für das Festsetzungs- und eine für das Erhebungsverfahren. Die Entwicklung der Festsetzungskomponente wurde zwar schon zur Zeit der Verwaltungsübernahme vorbereitet, jedoch begann erst im Mai 2012 die Erstellung eines Fachkonzepts. Das Konzept sollte ursprünglich im April 2014 stehen, verzögerte sich aber. Wann die technische Umsetzung beginnt, war noch offen. Für die Erhebung war weiterhin keine IT-Lösung in Sicht. Es fehlte noch immer eine Anforderungsbeschreibung für die notwendigen Anpassungen des ZÜV. Das BZSt konnte die Versicherungsteuer nach wie vor nur mithilfe Bayerns erheben und zahlte dafür jährlich 200 000 Euro.

## 6.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass ein funktionsgerechtes IT-System auch noch fünf Jahre nach der Entscheidung über den Verwaltungsübergang fehlt. Er hat daran erinnert, dass das BMF bereits nach der Prüfung aus dem Jahr 2010 eine umfassende IT-Lösung angekündigt hatte. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dieses Vorhaben nun umgehend umzusetzen. Das BMF muss insbesondere alles daran setzen, unverzüglich ein funktionsgerechtes IT-Verfahren einzuführen und im Jahr 2015 nicht erneut auf die kostenpflichtige Hilfe Bayerns zurückgreifen zu müssen.

Der Bundesrechnungshof hat ferner darauf hingewiesen, dass die IT-Komponenten für das Festsetzungs- und das Erhebungsverfahren aufeinander abgestimmt sein müssen. Er hat dem BMF daher empfohlen, die Entwicklungsschritte eng zu koordinieren.

## 6.3

Das BMF hat eingeräumt, dass eine funktionsgerechte IT-Unterstützung nötig ist. Die Ressourcen für die Entwicklung bundeseigener IT seien jedoch beschränkt. So benötige das BZSt externe Beratung, um das Fachkonzept für das Festsetzungsverfahren fertigzustellen. Wahrscheinlich könne der Auftrag dafür im Jahr 2015 erteilt werden. Erst auf Grundlage des fertigen Fachkonzepts könne mit der technischen Umsetzung des Festsetzungsverfahrens begonnen werden. Wie lange diese Realisierungsphase dauert, könne derzeit nicht eingeschätzt werden. Für die Erhebung werde das BZSt auch im Jahr 2015 auf die Hilfe Bayerns zurückgreifen. Das BZSt habe die entsprechende Vereinbarung mit Zustimmung des BMF verlängert.

Das BMF hat zudem eingewandt, nach dem Verwaltungsübergang sei zunächst eine grundlegende Reform des Versicherungsteuergesetzes notwendig gewesen. Da die Technik das materielle Recht berücksichtigen müsse, habe der Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens im Dezember 2012 abgewartet werden müssen.

Überdies hat das BMF darauf hingewiesen, dass es seit der Übernahme durch den Bund durchaus einige technische Verbesserungen gegeben habe. So könnten die Steuerpflichtigen ihre Steueranmeldungen jetzt elektronisch übermitteln. Zu bedenken sei außerdem, dass die Länder bis zum Jahr 2010 auch noch kein automatisiertes Verfahren für eine Steuerfestsetzung mit risikorientierter Fallauswahl zu Prüfungszwecken und für statistische Auswertungen gehabt hätten.

## 6.4

Der Bundesrechnungshof erinnert daran, dass der Bund bei der Verwaltung der Versicherungsteuer seit der Föderalismusreform II nicht mehr auf die Mitwirkung der Länder angewiesen ist. Aufgrund seiner Prüfungserkenntnisse ist der Bundesrechnungshof mehrfach dafür eingetreten, die Kompetenzen des Bundes zu stärken, wenn eine Verwaltungszuständigkeit der Länder eine Zusammenarbeit der föderalen Ebenen erfordert. Diese Konstellation besteht bei der Versicherungsteuer jedoch nicht mehr. Hier sind die Zuständigkeiten seit dem Jahr 2009 entflochten: Ertragshoheit und Verwaltungskompetenz liegen allein beim Bund. Der Bundesrechnungshof hätte erwartet, dass der Bund dies zum Nachweis seiner Leistungsfähigkeit bei der Steuergesetzgebung, der Steuerverwaltung und der IT-Unterstützung nutzt. Stattdessen ist der Bund auch nach mehreren Jahren auf die – kostenpflichtige – Hilfe eines Landes angewiesen. Und es ist nicht absehbar, wann er selbst über ein funktionsgerechtes IT-System verfügt. Nach den bisherigen Abläufen ist davon auszugehen, dass dies auch im Jahr 2016 nicht der Fall sein wird.

Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes hätten die Arbeiten an dem IT-System im Sommer 2009 beginnen müssen. Mit der Übertragung der Verwaltung auf den Bund stand die Notwendigkeit fest. Zudem hat der Bundesrechnungshof bereits nach einer Prüfung im Jahr 2010 eine umfassende IT-Unterstützung angemahnt. Wegen des Zeitbedarfs für IT-Entwicklungen hätten die Arbeiten auch nicht bis zur Änderung des Versicherungsteuergesetzes im Jahr 2012 zurückgestellt werden dürfen. Zumal die Abläufe des Besteuerungsverfahrens nicht so geändert wurden, dass mit der IT-Entwicklung nicht bereits zuvor hätte begonnen werden können.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die Steuerpflichtigen ihre Steueranmeldungen mittlerweile elektronisch übermitteln können. Zeitgemäße Verwaltung würde jedoch bedeuten, dass das BZSt diese Daten auch elektronisch weiterverarbeitet. Mehrfache Datenerfassungen und manuelle Vorgänge müssten ebenso der Vergangenheit angehören wie eine unzureichende IT-Unterstützung von Statistik, Mahnung, Vollstreckung und Fallauswahl zu Prüfungszwecken. Daran ändert auch der Hinweis nichts, die Länder hätten bis zum Jahr 2010 ebenfalls keine moderne IT-Unterstützung zur Steuerfestsetzung gehabt. Der Bundesrechnungshof erwartet vom Bund wirtschaftliche Verfahren, die dem Stand der Technik entsprechen.

Der Bundesrechnungshof fordert, dass das BMF keine weiteren Verzögerungen der IT-Entwicklung zulässt und die Arbeiten zügig abgeschlossen werden. Zielvorgabe sollte dabei sein, dass der Bund unverzüglich ein funktionsgerechtes IT-Verfahren einführt und spätestens im Jahr 2017 nicht mehr auf die Hilfe eines Landes angewiesen ist.