

Hand- und Spanndienste



Untersuchung der betrieblichen Kosten der Abführung von Umsatzsteuer, Lohnsteuer und Sozialabgaben

Bericht der

IW Consult GmbH Köln

Köln, 26. September 2008

Ansprechpartner für die Inhalte:

IW Consult GmbH
Dr. Karl Lichtblau
Sprecher der Geschäftsführung
E-Mail: lichtblau@iwkoeln.de
Tel. (0221) 4981-759
<http://www.iwconsult.de>

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	4
2	Hand- und Spanndienste – ökonomisch betrachtet	10
2.1	Lohnsteuerrechtliche Hand- und Spanndienste	12
2.2	Umsatzsteuerrechtliche Hand- und Spanndienste	15
2.3	Hand- und Spanndienste im Zusammenhang mit Sozialabgaben	17
3	Schätzung der Bürokratiekosten	20
3.1	Bürokratiekosten durch Lohnsteuer und Sozialabgaben	21
3.1.1	Belastungen für die Gesamtwirtschaft	21
3.1.2	Verteilung der Kosten auf Lohnsteuer und Sozialabgaben	27
3.1.3	Belastung einzelner Branchen	28
3.1.4	Belastungen für das Handwerk	31
3.2	Bürokratiekosten durch Umsatzsteuer	32
3.2.1	Methode	32
3.2.2	Ergebnisse für die Gesamtwirtschaft	35
3.2.3	Unternehmensgrößeneffekte	40
3.2.4	Bürokratiekosten für die Umsatzsteuer nach Branchen	42
3.2.5	Umsatzsteuer Handwerk	43
4	Haftungsrisiken durch Betriebsprüfungen und Sonderprüfungen	46
4.1	Ergebnisse der steuerlichen Betriebsprüfungen	47
4.2	Ergebnisse der Befragung	49
4.2.1	Umsatzsteuer	50
4.2.2	Lohnsteueraußenprüfungen	55
4.2.3	Sozialversicherungsprüfung	59
4.3	Abschätzung der Haftungsrisiken durch Steuer- und Abgabenprüfungen	61

1 Zusammenfassung

In diesem Gutachten werden die Gesamtbelastungen der Unternehmen für Hand- und Spanndienste ermittelt, die durch die Verpflichtung entstehen, Sozialversicherungsbeiträge, Lohnsteuer sowie Umsatzsteuer an den Fiskus abzuführen. Weiterhin werden die Haftungsrisiken erfasst, die die Unternehmen infolge von Betriebsprüfungen im Bereich der Umsatzsteuer, der Lohnsteuer und der Sozialversicherungsbeiträge zu tragen haben.

Die Basis der Untersuchung bildet eine Befragung von rund 1.000 Unternehmen, die im Sommer 2008 im Rahmen des IW-Zukunftspanels durchgeführt wurde. Dieses Panel bezieht nur die Industrie, die Logistik und die industrienahen Dienstleistungen ein, nicht aber die Finanzwirtschaft, das Gastgewerbe, den Einzelhandel oder gesellschaftsnahe Dienstleistungen. Die Auswertungen haben aber gezeigt, dass sich die bürokratischen Belastungen für die Hand- und Spanndienste zwischen den befragten Branchen nicht signifikant unterscheiden. Deshalb werden die Befragungsergebnisse des IW-Zukunftspanels auf die Gesamtwirtschaft hochgerechnet. Neben den Befragungsdaten werden auch Ergebnisse von Betriebsprüfungen sowie andere statistische Daten (Unternehmensregister, Beschäftigten- und Umsatzsteuerstatistik) verwendet.

Bürokratiekosten – Lohnsteuer und Sozialabgaben

Die Berechnung und Abführung der Lohnsteuer und der Sozialabgaben ihrer Mitarbeiter kostet die deutsche Wirtschaft **6,1 Mrd. Euro pro Jahr**. Das bedeutet je Mitarbeiter einen Aufwand von 227 Euro (**Tabelle 1**).

Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sind deutlich stärker belastet als größere Unternehmen. Für die KMU mit weniger als 50 Beschäftigten kosten diese Hand- und Spanndienste rund 370 Euro je Mitarbeiter. Mittelgroße Betriebe (50 bis 499 Beschäftigte) müssen 176 Euro und große Betriebe nur noch 42 Euro je Mitarbeiter aufwenden. Diese Daten zeigen, dass vor allem der Mittelstand die bürokratischen Belastungen im Zusammenhang mit der Lohnsteuer und den Sozialabgaben zu tragen hat.

Die Kosten werden in dieser Studie durch die Multiplikation des zur Erledigung der Aufgabe notwendigen Arbeitseinsatzes mit einem Kostensatz ermittelt. Das Mengengerüst wird aus der Befragung ermittelt. Die Unternehmen haben angegeben, dass sie im Durchschnitt rund 0,36 Prozent ihrer Beschäftigten für die Berechnung und Abführung von Lohnsteuern und Sozialabgaben einsetzen. Hinter diesem Durchschnittswert verbergen sich enorme Unterschiede. Kleine Unternehmen mit bis zu 50 Beschäftigten setzen 0,6 Prozent ihrer Mitarbeiter für diese Tätigkeiten ein; große Unternehmen (mehr als 500 Beschäftigte) kommen mit 0,07 Prozent aus. Hochgerechnet auf die Gesamtwirtschaft werden knapp 100.000 Mannjahre für diese Aufgaben eingesetzt. Pro Betrieb sind das 71 Stunden pro Jahr. Ein kleines Unternehmen mit fünf Beschäftigten muss im Jahr rund 45 Arbeitsstunden aufbringen; das bedeutet jede Woche eine knappe Stunde.

**Tabelle 1: Kosten der Berechnung und Abführung der
Lohnsteuer und Sozialabgaben 2007**

Hochgerechnete Werte auf Vollkosten- und SKM-Basis

Größenklasse	Kosten	Kosten je Mitarbeiter	Kosten je Betrieb	nachrichtl.: Kosten SKM
	Mio. Euro	Euro	Euro	Mio Euro
1 bis 9 Beschäftigte	1.914	373	1.076	1.367
10 bis 49 Beschäftigte	2.159	367	11.565	1.542
50 bis 249 Beschäftigte	1.547	209	20.881	1.105
250 bis 499 Beschäftigte	253	90	30.879	181
500 und mehr Beschäftigte	235	42	49.710	168
Gesamt	6.109	227	2.975	4.363

Anmerkungen:

Hochrechnung auf Basis der Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit (BA).
Arbeitskosten im Vollkostenmodell pro Stunde: 41,89 Euro; Arbeitszeit pro Jahr: 1.498 Stunden.
Arbeitskosten im Standardkosten-Modell pro Stunde: 29,92 Euro.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit (BA), Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Statistisches Bundesamt, IW Consult

Die Preiskomponente – also die Kosten einer Arbeitsstunde – ist dem deutschen Standardkostenhandbuch¹ des Statistischen Bundesamtes entnommen. Für eine Qualifikationsstruktur, wie sie in der Lohnbuchhaltung üblich ist (90 Prozent mittlere und 10 Prozent höhere Qualifikation), beträgt dieser Satz 29,92 Euro je Stunde. Dazu kommt ein notwendiger Gemeinkostenzuschlag von 40 Prozent. Eine Arbeitsstunde wird deshalb mit 41,89 Euro bewertet.

Das deutsche Standardkosten-Modell (SKM) sieht keine Berücksichtigung von Gemeinkosten vor. Deshalb fallen die Bürokratiekosten nach diesem SKM 40 Prozent niedriger aus und betragen 4,36 Mrd. Euro (**Tabelle 1**).

Von den Gesamtbelastungen entfallen im Vollkostenmodell 2,4 Mrd. Euro (40 Prozent) auf die Lohnsteuer und die restlichen 3,7 Mrd. Euro auf die Sozialabgaben.

Das Handwerk hat ähnlich hohe Belastungen zu tragen wie die anderen Unternehmen. Dort werden 0,37 Prozent der Beschäftigten – das entspricht gut 18.000 Mannjahren – für die

¹ Handbuch der Bundesregierung zur Ermittlung und Reduzierung der durch bundesstaatliche Informationspflichten verursachten Bürokratielasten – Einführung des Standardkosten-Modells auf der Bundesebene, Version 1, 2006, Statistisches Bundesamt

Berechnung und Abführung der Lohnsteuer und Sozialabgaben eingesetzt. Für das Handwerk summieren sich die Kosten dadurch auf 1,14 Mrd. Euro. Auch hier sind kleinere Betriebe relativ stärker belastet als größere.

Bürokratiekosten – Umsatzsteuer

Die Kosten für die Ermittlung, Abführung und Anmeldung der Umsatzsteuer können auf insgesamt 8,6 Mrd. Euro geschätzt werden. Davon entfallen 5,63 Mrd. Euro auf den internen Aufwand durch den Einsatz der eigenen Mitarbeiter und fast 3 Mrd. Euro (**Tabelle 2**) auf externe Kosten für den Einsatz fremder Mitarbeiter.

Die in der Befragung für einzelne Unternehmen erhobenen Daten zu dem internen Personaleinsatz und den externen Aufwendungen werden auf Basis der Umsatzsteuerstatistik hochgerechnet, weil das die beste Grundlage ist, um die von den hier interessierenden bürokratischen Pflichten betroffenen Steuerpflichtigen zu erfassen. Da die Umsatzsteuerstatistik nur differenziert nach Umsatzgrößenklassen zur Verfügung steht, ist die Befragung auch auf Basis dieser Sichtweise aufbereitet.

Die methodische Vorgehensweise ist ähnlich wie schon bei der Lohnsteuer und den Sozialabgaben. Es werden der eingesetzte Personaleinsatz und die zusätzlichen externen Kosten – getrennt nach Umsatzgrößenklassen – erfasst. Eine Arbeitsstunde wird mit 23,52 Euro zuzüglich 40 Prozent Gemeinkostenzuschlag bewertet. Dieser Stundensatz ist dem deutschen SKM-Handbuch entnommen und mit der Branchenstruktur der Umsatzsteuerstatistik gewichtet.

Wenn man die Gemeinkosten zunächst vernachlässigt – also dem Vorgehen des deutschen Standardkosten-Modells folgt – reduzieren sich die Gesamtkosten aus den Hand- und Spanndiensten für die Umsatzsteuer auf 7 Mrd. Euro; davon entfallen 4 Mrd. Euro auf interne Kosten und unverändert 3 Mrd. Euro auf externe Kosten.

Die Belastungen durch die Umsatzsteuer treffen den Mittelstand härter als größere Unternehmen. Rund 63 Prozent der Kosten entfallen auf kleine Unternehmen (bis 1 Mio. Euro Umsatz), 32 Prozent auf mittelgroße (1 bis 50 Mio. Euro Umsatz) und 5 Prozent auf große Unternehmen. Noch deutlicher wird dieser Unternehmensgrößeneffekt, wenn die Kosten in Relation zu den Umsätzen gesetzt werden:

- Kleine Unternehmen müssen 1,19 Prozent ihrer Umsätze für die Ermittlung, Abführung und Anmeldung der Umsatzsteuer aufwenden.
- Bei mittelgroßen Unternehmen liegt die Quote bei 0,21 Prozent.
- Große Unternehmen setzen nur noch 0,02 Prozent ihrer Umsätze für die Bewältigung dieses Hand- und Spanndienstes ein.

Tabelle 2: Bürokratiekosten Umsatzsteuer
Hochgerechnete Befragungsergebnisse 2007 in Mio. Euro

Umsatzgrößenklasse	Interne Kosten	Externe Kosten	Gesamtkosten
Bis 0,1 Mio.	1.198	764	1.962
0,1 bis 0,5 Mio.	1.617	1.031	2.649
0,5 bis 1 Mio.	554	264	818
1 bis 10 Mio.	1.525	585	2.110
10 bis 50 Mio.	450	202	652
50 bis 250 Mio.	210	82	292
Über 250 Mio.	81	52	133
Gesamt	5.635	2.980	8.616

Anmerkungen:

Interne Kosten: Eigener Personaleinsatz (Befragungsergebnisse).

Externe Kosten: Zusätzliche Kosten für z. B. Steuerberatung, Wirtschaftsprüfung etc. (Befragung).

Arbeitskosten pro Stunde: 41,89 Euro.

Hochrechnung auf Basis der Umsatzsteuerstatistik.

Quellen: BA, IAB, Statistisches Bundesamt, IW Consult

Die bürokratischen Lasten im Zusammenhang mit der Umsatzsteuer sind mit ähnlich hohem Personaleinsatz verbunden wie die Aufgaben im Bereich Lohnsteuer und Sozialabgaben. Auch für die Bearbeitung der Umsatzsteuer setzen die Unternehmen 0,37 Prozent ihrer Mitarbeiter ein.

Haftungsrisiken durch Betriebsprüfungen

Eine zweite wichtige Aufgabe dieser Studie ist die Abschätzung der Nachzahlungsrisiken, welche die Unternehmen bei Betriebsprüfungen, Lohnsteueraußenprüfungen oder Prüfungen der Sozialabgaben zu tragen haben. Außerdem sollen die zusätzlichen Zahlungen ermittelt werden, die bei einer flächendeckenden Prüfung aller Unternehmen zu erwarten wären. Die grundlegende Hypothese lautet, dass diese Zahlungen zumindest ein Indiz dafür sind, dass das deutsche Steuer- und Abgabensystem so komplex und wenig berechenbar ist, dass selbst Unternehmen, die mit hoher Wahrscheinlichkeit geprüft werden, im Falle der Prüfung meistens mit Nachzahlungen rechnen müssen. Als besonders ausgeprägt wird dieses Risiko im Bereich der Umsatzsteuer eingeschätzt.

Es gibt eine Reihe von statistischen Veröffentlichungen zu Betriebsprüfungen und deren Ergebnissen. Sie sind aber zur Beantwortung der gestellten Fragen nur bedingt geeignet. Dafür gibt es drei wesentliche Gründe. Erstens sind interessierende Teilbereiche, wie beispielsweise die Umsatzsteuer, nicht hinreichend klar abgrenzbar. Zweitens beziehen die Statistiken zu den Betriebsprüfungen auch Steuer- und Abgabepflichtige mit ein, die keine klassischen Unternehmen sind und deshalb nicht im Fokus dieser Untersuchung stehen. Drittens kann man von den vorliegenden Prüfungsergebnissen nicht auf die Effekte einer flächendeckenden Prüfung schließen. Denn die Auswahl der geprüften Betriebe folgt nicht nur dem Zufallsprinzip, sondern bezieht auch bewusst Steuerpflichtige nach dem Verdachtsprinzip überproportional ein, wenn hohe Nachzahlungswahrscheinlichkeiten bestehen.

**Tabelle 3: Abschätzung der Haftungsrisiken durch
Steuer- und Abgabenprüfungen**

Hochgerechnete Befragungsergebnisse; 2007

	Umsatzsteuer	Lohnsteuer	Sozialabgaben
Aktuelle Prüfungsquote in Prozent	6,7	7,3	19,4
Hochgerechnete Einnahmen in Mrd.. Euro	1,15	0,65	0,58
Zusätzliche Einnahmen bei hypothetischer flächendeckender Prüfung in Mrd. Euro	1,88	0,96	0,01
Gesamteinnahmen	3,03	1,61	0,59
Quellen: Verschiedene Prüfungsberichte, IW Consult			

Zur Umgehung oder zumindest Milderung dieser Probleme ist eine ergänzende Unternehmensbefragung (auswertbare Stichprobengröße 850) durchgeführt worden, mit deren Ergebnissen Lücken bei den vorliegenden amtlichen Daten geschlossen werden sollen. Die Ergebnisse zeigt die **Tabelle 3** im Überblick:

- Im Rahmen von Betriebsprüfungen wurde die Umsatzsteuer im Durchschnitt der Jahre bei 6,7 Prozent der umsatzsteuerpflichtigen Unternehmen geprüft. Diese Prüfquote steigt mit der Unternehmensgröße stark an und beträgt bei großen Unternehmen mit mehr als 250 Mio. Euro Umsatz 47,5 Prozent. Durch diese Prüfungen konnten hochgerechnet knapp 1,2 Mrd. Euro Mehreinnahmen erzielt werden. Hierbei nicht einbezogen sind Umsatzsteuersonderprüfungen. Dieses Schätzergebnis liegt um knapp 20 Prozent unter den tatsächlich realisierten Mehreinnahmen. Der wesentliche Grund dürfte – neben den normalen Schätzfehlern einer Befragung – darin liegen, dass in der Befragung eine Zufallsauswahl vorgenommen wird und keine selektiven Auswahlstrategien berücksichtigt werden, die von vornherein eine höhere Trefferwahrscheinlichkeit haben. Würde die

Prüfquote so ausgeweitet, dass jede Umsatzsteuererklärung geprüft würde, würden zusätzlich 1,9 Mrd. Euro Mehreinnahmen im Bereich der Umsatzsteuer erzielt werden können. Dieser gesamte potenzielle Nachzahlungsbetrag würde alleine auf Unternehmen mit weniger als 10 Mio. Euro Umsatz entfallen. Die Umsatzsteuererklärungen von größeren Unternehmen werden schon heute flächendeckend geprüft. Das Risikopotenzial aus den gesamten tatsächlichen und hypothetischen Nachzahlungen, die aufgrund von Betriebsprüfungen entstehen, kann auf 3 Mrd. Euro geschätzt werden. Hierin sind u. a. die anfallenden Zinsen, Nachzahlungen aufgrund von Umsatzsteuersonderprüfungen sowie etwa durch Haftungsbescheid festgesetzte Umsatzsteuerlasten nicht enthalten.

- Mit einer ähnlichen Vorgehensweise werden in der Studie die Lohnsteueraußenprüfungen untersucht. Im Gegensatz zu der Umsatzsteuer ist in diesem Bereich die Prüfungsquote (7,3 Prozent für 2005) bekannt. Nicht bekannt sind aber die Quoten für verschiedene Unternehmensgrößenklassen. Diese Daten sind aus der Befragung ermittelt worden. Heute werden rund 5 Prozent der Unternehmen mit weniger als 500.000 Euro Umsatz geprüft. Bei Unternehmen mit Umsätzen zwischen 0,5 und 1 Mio. Euro liegt die Quote bei 10 Prozent. Sie steigt dann weiter an und verharrt bei rund 20 Prozent bei Unternehmen mit mehr als 50 Mio. Euro Umsatz. Mit Hilfe der in der Befragung ermittelten Nachzahlungen je Umsatzgrößenklasse kann das gesamte Volumen heute auf 652 Mio. Euro geschätzt werden. Auch dieser Betrag liegt um etwa 20 Prozent unter den tatsächlichen Mehreinnahmen der Lohnsteueraußenprüfungen. Bei der Auswahl der geprüften Unternehmen sind Selektionseffekte ein wichtiger Grund. Bei flächendeckenden Lohnsteueraußenprüfungen könnten zusätzlich knapp eine Mrd. Euro Mehreinnahmen erlöst werden. Das gesamte Risikopotenzial beträgt dann 1,6 Mrd. Euro. Zum Verständnis der flächendeckenden Prüfung muss noch ergänzt werden, dass nicht jeder Betrieb jedes Jahr geprüft werden muss, weil jede Prüfung einen Zeitraum von 3 bis 4 zurückliegenden Jahren umfasst.
- Bei den Sozialversicherungen werden derzeit knapp 20 Prozent der Betriebe geprüft. In der Befragung wird ein Nachzahlungsvolumen von 580 Mio. Euro geschätzt. In diesem Bereich gibt es bereits faktisch eine flächendeckende Prüfung. Deshalb wären bei einer Erhöhung der Prüfungsquoten keine weiteren Einnahmen zu erwarten.

Das Risikopotenzial einer Ausweitung flächendeckender Prüfungen beträgt für die deutsche Wirtschaft insgesamt knapp **3 Mrd. Euro**. Zusammen mit den heutigen Einnahmen ergibt sich eine Gesamtsumme von gut **5 Mrd. Euro**. Dieser hohe Betrag ist ein Indiz dafür, dass die Steuer- und Abgabensysteme eine so hohe Komplexität mit entsprechenden Auslegungs- und Interpretationsspielräumen erreicht haben, dass Steuern und Abgaben selbst von Fachleuten nicht mehr sicher ex ante kalkulierbar sind. Gestützt wird diese Vermutung auch dadurch, dass hohe Mehreinnahmen selbst in Bereichen erzielt werden, die schon heute faktisch eine flächendeckende Prüfungsdichte haben. Das gilt für den Bereich der Sozialabgaben sowie für die Umsatz- und Lohnsteuern für größere Unternehmen. Hier soll nicht die Notwendigkeit von Betriebsprüfungen in

Frage gestellt werden. Es geht nur um eine andere Lesart der Ergebnisse. Bisher suggeriert die Berichterstattung, dass die hohen Mehreinnahmen zeigen würden, dass die Unternehmen dem Fiskus zustehende Steuern und Abgaben vorenthalten. Die Befunde können auch anders interpretiert werden: Die Systeme sind so unüberschaubar und bürokratisch, dass nicht mehr klar ist, wer wie viel zu zahlen hat.

2 Hand- und Spanndienste – ökonomisch betrachtet

Hand- und Spanndienste: Einst ein Begriff für Frondienste, die Bürger mit körperlicher Arbeit gegenüber den Staatsobersten zu leisten hatten. Heute steht der Begriff für die der Privatwirtschaft entstehenden Gesetzesvollzugskosten, welche zur Unterstützung der staatlichen Bürokratie unentgeltlich erbracht werden müssen. Prominente und wirtschaftlich bedeutsame Beispiele für solche Dienstpflichten sind steuerbedingte Verwaltungsarbeiten im Veranlagungsverfahren für die betriebliche Umsatzsteuer, im Quellenabzugsverfahren für die Lohnsteuer der Arbeitnehmer und sämtliche Dienste, welche im Zusammenhang mit den Sozialabgaben zu erbringen sind.

Mit der Delegation öffentlicher Verwaltungsarbeiten werden die Kosten des Gesetzesvollzugs auf die Privatwirtschaft verlagert. Diese Indienstnahme privater Unternehmen schlägt sich unmittelbar auf ihre Personal- und Sachmittelkosten nieder und schränkt somit auch ihre Handlungsspielräume am Markt wesentlich ein.² Der durch die Hilfsarbeiten für den Fiskus entstehende Zeit- und Personalaufwand wird von den Unternehmen getragen. Der **Fiskus als Nutznießer** entschädigt die Unternehmen als Kostenträger dafür aber regelmäßig nicht. Damit externalisiert er Pflichten und Kosten auf Unternehmen, die er auch selbst wahrnehmen könnte. Dies gilt insbesondere in all jenen Fällen, in denen Unternehmen steuerpflichtig sind, ohne dass sie dem Willen des Gesetzes nach Träger der Steuer sein sollen. Steuerschuldner und Steuerdestinatäre fallen hierbei auseinander.

Folgende Kosten des Gesetzesvollzugs lassen sich auf Seiten der Unternehmen unterscheiden:

- **Einrichtungskosten:** Kosten, die zu Beginn einer neuen Verpflichtung oder grundlegender rechtlicher Änderungen einer bestehenden Verpflichtung grundsätzlich entstehen.
- **Anpassungskosten:** Kosten, die entstehen, weil sich zuständige Mitarbeiter mit neuen Regelungen oder veränderten Regelungen vertraut machen müssen. Diese Kosten sinken in dem Maße, in dem Lernkurveneffekte wirken.
- **Laufende Kosten:** Personal- und Sachmittelkosten, die durch den laufenden Vollzug der Gesetzespflichten regelmäßig entstehen.

² Daneben können in Unternehmen sog. psychische Kosten entstehen, da die aufgebürdeten Pflichten Unmut und Unwillen hervorrufen. Weil diese Kostenkomponente theoretisch und praktisch schwer zu messen ist, wird im Folgenden nicht weiter darauf eingegangen.

- Haftungskosten durch Gesetzesvollzug: Begehen Unternehmen in Ausübung ihrer Vollzugspflichten Fehler oder kommen sie ihren Pflichten nicht fristgerecht nach, werden sie zur Haftung herangezogen. Unternehmen tragen so nicht nur unentgeltlich Kosten des Gesetzesvollzugs, sondern auch das damit verbundene Haftungsrisiko.

Die Gesetzesvollzugskosten für Hand- und Spanndienste treffen prinzipiell alle Unternehmen. Kleine und mittlere Unternehmen belasten sie tendenziell jedoch stärker als große Unternehmen. Denn die durch Hand- und Spanndienstpflichten erwachsenden Kosten (s. o.) haben zu einem Großteil den Charakter von Fixkosten, die eine **regressive Belastungswirkung** entfalten.

Versucht man, die Gesetzesvollzugskosten für Hand- und Spanndienste operativ zu messen, stellt sich in der Praxis das Problem mangelnder Trennschärfe: Die Kosten des Gesetzesvollzugs lassen sich nicht immer eindeutig von den regulären Buchhaltungs- oder Personalkosten unterscheiden. Eine Information kann zu Buchhaltungszwecken erforderlich sein, aber auch dazu dienen, Gesetzesvollzugspflichten zu erfüllen. Damit ist eine exakte Aufschlüsselung nach Kostenverursachern erschwert. Insofern haben die Gesetzesvollzugskosten auch **Gemeinkostencharakter**.

Im Gegensatz zu Verwaltungskosten ist die Belastung der Unternehmen durch den Gesetzesvollzug weniger transparent und greifbar und nur durch detaillierte Erhebungen bei betroffenen Unternehmen messbar. Die Kosten des Gesetzesvollzugs sind darum tendenziell **verborgene Kosten**.

Wer zahlt effektiv in welcher Höhe für die Hand- und Spanndienste für den Staat? Auf diese Frage findet sich keine einfache Antwort: Denn wenn es ihre Marktposition erlaubt, können Unternehmen die Kosten des Gesetzesvollzugs teilweise über Produktpreise auf Endverbraucher oder auch auf die Mitarbeiter des Unternehmens über geringere Gehälter überwälzen. Die Kosten des Gesetzesvollzugs wirken auf Unternehmen wie eine reale Zusatzsteuer und werden im Zweifel auch auf Konsumenten und Beschäftigte verlagert. In welchem Maße eine Überwälzung gelingt, ist bisher noch nicht empirisch untersucht worden.

Ebenso wenig lässt sich in der Praxis eine einfache Antwort auf die Frage finden, welche Art des Gesetzesvollzugs die gesellschaftlich effizienteste ist. Die Antwort auf die Frage hängt auch davon ab, bei wem der beteiligten Akteure – dem Fiskus, den Unternehmen oder den Bürgern bzw. Beschäftigten – die geringsten Informations-, Anbahnungs- und Abwicklungskosten (**Transaktionskosten**) für die zu erfüllenden Aufgaben anfallen. Aus Sicht der Unternehmen führt die rechtliche Verpflichtung zu Hand- und Spanndiensten zu betrieblichen Mehrausgaben, ohne dass daraus notwendig zusätzliche, am Markt absetzbare Produkte oder Dienstleistungen hervorgehen. Volkswirtschaftlich entstehen dadurch **Opportunitätskosten** in Höhe der entgangenen Mehrerträge nicht produzierter Leistungen. Neben einer investitionshemmenden Wirkung kann das auch dazu führen, dass Unternehmen den Faktor Arbeit durch Kapital substituieren, um mit Hilfe einer geringeren Personalintensität ihre Produktivität zu erhöhen. Soweit die Verlagerungskosten mit der Größe von Unternehmen relativ abnehmen, gehen mit den

Hand- und Spanndiensten auch wesentliche **Wettbewerbsnachteile für kleine und mittlere Unternehmen** einher. Aus gesamtgesellschaftlicher Sicht kann die Verlagerung öffentlicher Pflichten nur dann effizient sein, wenn sie ceteris paribus von den Unternehmen oder Beschäftigten zu geringeren Kosten erbracht werden können als vom Fiskus selbst und wenn sie nicht investitions-, beschäftigungs- und wettbewerbshemmende Wirkungen entfaltet. Werden die Gesetzesvollzugskosten nur von der öffentlichen Finanzverwaltung auf die Privatwirtschaft verlagert, ohne dass dies zu einer Minimierung der gesamtwirtschaftlichen Kosten der Steuererhebung führt, kann nicht von einer an Effizienz ausgerichteten Steuerpolitik gesprochen werden. Aufgrund der in Unternehmen anfallenden Informationen dürfte ein bestimmtes Maß an Verlagerung von Verwaltungsarbeiten vom Staat auf die Privatwirtschaft ökonomisch sinnvoll sein. Vor dem Hintergrund wachstums- und wettbewerbshemmender Wirkungen ist jedoch darauf hinzuwirken, dass die Belastungen für Unternehmen so gering als möglich auszugestaltet sind. Es ist daher sinnvoll, schon in Gesetzesvorlagen die geschätzten Gesetzesvollzugskosten für die Privatwirtschaft auszuweisen. Dies dürfte die massive Inanspruchnahme privatwirtschaftlicher Aktivitäten bereits im legislativen Entscheidungsprozess offenlegen und eine hemmende Wirkung ausüben.

Zu den Hand- und Spanndiensten von Unternehmen gehört im Detail die Wahrnehmung von Arbeiten, die aus Mitwirkungs-, Auskunfts- und Bescheinigungspflichten aus dem Steuerrecht, Arbeits- und Sozialrecht sowie verschiedenen Statistikgesetzen resultieren. Im Folgenden werden die steuerrechts-, arbeitsrechts- und sozialrechtsbedingten Verlagerungsbereiche einer näheren Untersuchung unterworfen.

2.1 Lohnsteuerrechtliche Hand- und Spanndienste

Grundsätzlich sind die Bürger der Bundesrepublik Deutschland laut Abgabenordnung (AO) dazu verpflichtet, bei der Erfüllung von Steuergesetzen mitzuwirken. Unternehmen unterliegen dabei auch Ermittlungs-, Aufzeichnungs-, Berechnungs-, Einbehaltungs- und Abführungspflichten für Steuern, die von Dritten zu tragen sind. Die steuerbedingten Verwaltungsarbeiten für die öffentliche Finanzverwaltung finden sich in **Tabelle 4** wieder:

Tabelle 4: Steuerbedingte Hand- und Spanndienste

Tabelle 4: Steuerbedingte Hand- und Spanndienste		
	Steuerbedingte Hand- und Spanndienste im Zusammenhang mit	
Art der Steuerschuld	Steuerschuld von Unternehmen	Steuerschuld von Dritten
Erhebungsverfahren	Veranlagungsverfahren	Quellenabzugsverfahren
Beispiele für betroffene Steuern	Einkommensteuer	Lohnsteuer (Kirchensteuer, Sozialversicherungsbeiträge)
	Körperschaftsteuer	Kapitalertragsteuer
	Gewerbesteuer	Zinsabschlagsteuer (Abgeltungsteuer)
	Umsatzsteuer	/

Quelle: Halldorn, S., Der Unternehmer als Erfüllungshilfe des Staates (1997).

Die **Lohnsteuer** als spezielle Erhebungsform der Einkommensteuer ist mit rund 131,7 Mrd. Euro Steueraufkommen im Jahre 2007 die **bedeutsamste Steuerart** für den Fiskus gewesen.³ Sie wird nach dem Quellenabzugsverfahren entrichtet und so im Zusammenhang mit ihrem Entstehen direkt vom Arbeitslohn abgezogen. Dem Willen des Gesetzgebers folgend, soll die Lohnsteuer vom Arbeitnehmer getragen werden. Das Gesetz verpflichtet jedoch die Arbeitgeber dazu, die Lohnsteuer seiner Arbeitnehmer zu ermitteln, einzubehalten, anzumelden und an die Steuerverwaltung abzuführen (vgl. §§ 41a ff. EStG). **Arbeitgeber** fungieren hierbei also als **Inkassostelle** für die öffentliche Finanzverwaltung.

Mit den **Ermittlungs-, Einbehaltungs-, Anmeldungs- und Abführungspflichten** verbunden sind noch zahlreiche Folgepflichten. Dazu gehören **Aufbewahrungs- und Aufzeichnungspflichten** (Führen von Lohnkonten und Ausstellen von Steuerbescheinigungen), die **Pflicht zur Durchführung des Lohnsteuerjahresausgleichs** und **Mitwirkung bei** möglichen **Lohnsteueraußenprüfungen** sowie schließlich **Pflichten bei** den Annexsteuern zur Lohnsteuer wie der **Kirchensteuer** und dem **Solidaritätszuschlag** (§§ 41a, 41b EStG). Aber schon allein prüfen zu müssen, ob ein für den Lohnsteuerabzug relevanter Sachverhalt gemäß Lohnsteuerrichtlinien vorliegt, kann für Arbeitgeber zusätzlich regelmäßig zu umfangreichen Aufklärungs- und Bewertungsarbeiten führen. Der Arbeitgeber ist dazu verpflichtet, stets zu prüfen, ob lohnsteuerrechtlich relevante Freigrenzen überschritten werden und Bezüge damit ggf. steuerpflichtig werden. Der Informationsaufwand ist groß und das Lohnsteuerrecht lässt auch keine generellen Ausnahmen für kleine und mittlere Unternehmen zu. So verursacht die administrative Abwicklung des gesamten Lohnsteuerverfahrens nicht nur **hohe Personal- und**

³ Bundesministerium der Finanzen (2008).

Sachkosten in den Unternehmen, sondern entfaltet auch eine regressive Belastungswirkung für kleine und mittlere Unternehmen.

Im Zusammenhang mit der Lohnsteuer gelten die Arbeitgeber und Arbeitnehmer regelmäßig als **Gesamtschuldner** gegenüber der Finanzverwaltung (§ 42d Abs. 3 EStG). In der Praxis hingegen werden die Arbeitgeber – unabhängig von ihrem möglichen Verschulden – häufig als Schuldner herangezogen, um den schnellen Eingang der Lohnsteuer in einem einfachen Verfahren sicherstellen zu können. Die „reinen“ Gesetzesvollzugskosten sind demnach nicht die einzigen Kosten, welche auf die Unternehmen als Arbeitgeber zukommen.

Begeht der Arbeitgeber in Erfüllung seiner Pflichten Fehler bei der Berechnung oder Abführung der Lohnsteuer, unterliegt er dem Haftungsrisiko. **Haftungskosten** entstehen Unternehmen nicht nur für inhaltliche Fehler, sondern auch für nicht fristgerechte Steuer- und Beitragszahlungen. Die Haftung des Arbeitgebers kann allein an einer objektiven Pflichtverletzung ansetzen. Individuelles Verschulden muss ggf. gar nicht vorliegen, um zur Haftung herangezogen werden zu können. Werden Arbeitgeber anstelle von Arbeitnehmern zur Haftung herangezogen, machen die Arbeitgeber ihre Regressansprüche gegenüber den Arbeitnehmern meist jedoch nur unvollständig geltend. Lohnsteuernachforderungen der Finanzbehörden führen somit zu weiteren finanziellen Belastungen in den Unternehmen. Zu möglichen Haftungskosten nach dem Einkommensteuergesetz (EStG) treten noch die Gefahren von Säumniszuschlägen, **bußgeld- und strafrechtlichen Sanktionen** nach der Abgabenordnung (AO) hinzu. Denn mit Hilfe abgabenordnungsrechtlicher Regelungen können die Finanzverwaltungen mit Zwangsmitteln gegen Arbeitgeber vorgehen (§§ 328–335 AO). So können bei Fristverletzungen bei dem Entrichten der Lohnsteuer gem. § 240 AO **Säumniszuschläge** und bei verspätetem Eingang der Lohnsteueranmeldung gem. § 152 AO **Verspätungszuschläge** erhoben werden. Unterlässt es ein Arbeitgeber vorsätzlich, die Lohnsteuer fristgerecht anzumelden oder korrekt zu berechnen, macht er sich laut § 370 AO der Steuerhinterziehung strafbar. Eine leichtfertige Steuerverkürzung (§ 378 AO) wird bei leichtfertigem Handeln des Arbeitgebers angenommen. Versäumt der Arbeitgeber vorsätzlich oder leichtfertig, seinen lohnsteuerrechtlichen Pflichten nachzukommen, wird ihm grundsätzlich die Gefährdung von Abzugsteuern zur Last gelegt (§ 380 AO). Mögliche Lohnsteueraußenprüfungen führen zu weiteren Aufwendungen, weil die Prüfungen mit Vorbereitungs- und Mitwirkungsarbeiten verbunden sind.

In Anbetracht der Vielzahl von lohnsteuerrechtlichen Regelungen, die Unternehmen heute zu berücksichtigen haben, ist es ein äußerst mühevolleres und kostenintensives Unterfangen, das gesamte Lohnsteuerverfahren restlos fehlerfrei abzuwickeln. Die Privatwirtschaft wird in Deutschland beträchtlich dadurch belastet, unentgeltlich Lohnsteuer, Kirchenlohnsteuer und den Solidaritätszuschlag von Arbeitnehmern korrekt einzubehalten und abzuführen. Dafür, dass der Staat die ihm von den Arbeitgebern zugeführte Kirchenlohnsteuer an die Kirchen weiterleitet, erheben die Finanzämter gemäß Landesregelungen von den Kirchen jedoch ein Inkassoentgelt für den Verwaltungsaufwand, das zwischen den zuständigen Finanzämtern und den Kirchen

ausgehandelt wird. Dies ist nach wie vor eine ungeklärte Ungleichbehandlung im deutschen Steuersystem.

2.2 Umsatzsteuerrechtliche Hand- und Spanndienste

Die Umsatzsteuer soll grundsätzlich den gesamten privaten und öffentlichen Verbrauch belasten. Gemäß ihrer Wirkung gehört sie zu den allgemeinen und indirekten Verbrauchsteuern. **Träger der Umsatzsteuerlast** sollen nach dem Willen des Gesetzgebers die **Endverbraucher** sein.

Bemessungsgrundlage der Umsatzsteuer sind die Umsätze von Unternehmen. Dabei bezahlt der Konsument als Leistungsempfänger den Unternehmen ein um die Umsatzsteuer entsprechend erhöhtes Entgelt. Bei den Unternehmen wird die Umsatzsteuer dann im sog.

Veranlagungsverfahren erhoben. Im Gegensatz zur Lohnsteuer sind **Unternehmer** bei der Umsatzsteuer **die gesetzlichen Schuldner** (§§ 13, 13a EStG). Ohne die Einfuhrumsatzsteuer gerechnet, entfielen auf die Umsatzsteuer im Jahre 2007 rund 127,5 Mrd. Euro. Damit ist die Umsatzsteuer für den Fiskus die zweitbedeutenste Steuer im gesamten Steueraufkommen.⁴

Wenn Unternehmen selbst Leistungsempfänger sind, würden sie prinzipiell mehrfach durch die Umsatzsteuer belastet. Um aber eine Mehrfachbesteuerung des gleichen Produkts auszuschließen, eröffnet der Gesetzgeber Unternehmen die Möglichkeit des **Vorsteuerabzugs**. Dem Grundsatz der Kostenneutralität entsprechend, kann ein Unternehmen jene Umsatzsteuerbeträge von der zu zahlenden Umsatzsteuer abziehen, welche ihm andere Unternehmen in Rechnung stellen. Die Unternehmen sollen also an sich nicht mit der materiellen Zahllast belastet werden.

Wie schon bei der Lohnsteuer fungieren **Unternehmen** bei der Umsatzsteuer als **Abgabekollektoren** für die öffentliche Finanzverwaltung. Und es ist diese Funktion mit ihren weit reichenden administrativen Pflichtaufgaben, welche die Umsatzsteuer neben der Lohnsteuer zur verwaltungs- und kostenaufwendigsten Steuerart aus Sicht der Unternehmen macht. Arbeiten im Zusammenhang mit der Spaltung der Umsatzsteuersätze (§ 12 Abs. 1 und 2 EStG: derzeit 19 gegenüber 7 Prozent), dem Vorsteuerabzugsverfahren, der Vielzahl von Berichts- und Aufzeichnungspflichten sowie der zu berücksichtigenden Ausnahmetatbestände und europarechtlichen Regelungen verursachen in den Unternehmen **hohe Personal- und Sachmittelkosten**.

Die unternehmerischen Mitwirkungspflichten basieren auf dem Umsatzsteuergesetz (UStG). Danach zählen zu den unternehmerischen **Pflichten im Umsatzsteuerverfahren** das Ausstellen von Rechnungen, Deklarationspflichten wie die Umsatzsteuererklärung und Umsatzsteuervoranmeldung, vierteljährlich zu erstellende zusammenfassende Meldungen mit Angaben zu Lieferungen und Warenbewegungen im Binnenmarkt, Aufzeichnungspflichten, weitere Pflichten im umsatzsteuerlichen Abzugsverfahren und nicht zuletzt auch Mitwirkungspflichten bei

⁴ Bundesministerium der Finanzen (2008).

möglichen Umsatzsteuerprüfungen. Obwohl die Umsatzsteuer grundsätzlich eine Jahressteuer ist, müssen Unternehmen monatliche Vorauszahlungen leisten. Für diese Vorauszahlungen sind regulär monatliche Voranmeldungen mit einer Vielzahl von Angaben auf Voranmeldeformularen auszufüllen. Zu den zwölf Voranmeldungen pro Jahr gesellen sich noch die Umsatzsteuerjahreserklärung und vier zusammenfassende Meldungen jährlich.

Darüber hinaus belasten mögliche **steuerliche Betriebsprüfungen** (auch: Außenprüfungen) die Unternehmen. Bei solchen Außenprüfungen werden Geschäftsunterlagen über einen Zeitraum von 3 bis 4 Steuerjahren auf Richtigkeit und Vollständigkeit der Steuerveranlagungen kontrolliert. Da sich der Prüfungszeitraum bei großen Unternehmen an den vorangegangenen Prüfungszeitraum anschließen soll (§ 4 Abs. 2 Betriebsprüfungsordnung), unterliegen große Unternehmen einer permanenten Überprüfung. Hierbei sind die kleinen und mittleren also weniger betroffen als die großen Unternehmen. Zweck der Außenprüfungen ist es, die Gleichmäßigkeit in der Besteuerung zu überprüfen. Die steuerlichen Betriebsprüfungen verlangen Unternehmen mannigfaltige Mitwirkungspflichten ab: So müssen die Unternehmen Aufzeichnungen, Geschäftspapiere und Urkunden zur Prüfung vorlegen und diese Dokumente auch jederzeit den Prüfern, die in geeigneten Räumen unterzubringen sind, erläutern. Die Auskunft-, Vorlage- und Bereitstellungspflichten vor Ort verursachen nicht nur beträchtliche Personalkosten, sondern auch Sachkosten für das Lagern von Unterlagen, die Bereitstellung von Räumen und technischer Hilfsmittel. Die Zeit und die Sachmittel, welche durch die Prüfungen gebunden werden, können nicht zugleich zur Erzeugung von marktgängigen Produkten oder Dienstleistungen verwendet werden. Diese Opportunitätskosten können in der Summe eine wachstums- und investitionshemmende Wirkung haben.

Unternehmen haben auch hier nicht nur die „reinen“ Gesetzesvollzugskosten zu tragen, sondern auch **Haftungsrisiken**, wenn sie gegen ihre Vollzugspflichten verstoßen. Ordnungswidrig handelt und mit einer Geldbuße von 500 bis zu 5.000 Euro belastet werden kann, wer als Steuerpflichtiger vorsätzlich oder leichtfertig Aufzeichnungspflichten verletzt (§ 379 AO und § 26a UStG).

Ein umsatzsteuerpflichtiges Unternehmen erfüllt den Tatbestand der Steuerhinterziehung, wenn es Umsatzsteuervoranmeldungen und -jahreserklärungen nicht abgibt. Fristüberschreitungen werden in der Regel mit **Versäumniszuschlägen** geahndet (§ 152 AO). Erfüllt ein Unternehmen seine Aufzeichnungspflichten nicht, kann das zuständige Finanzamt ein **Zwangsgeld** festsetzen (§§ 328 ff. AO). Fehlen einzelne Aufzeichnungen ganz oder sind sie unvollständig, schätzt das zuständige Finanzamt die Umsatzsteuerschuld – ein Risiko, das zu Lasten des Unternehmers geht. Zusammenfassende Meldungen können gem. § 328 AO von den Unternehmen erzwungen werden. Bei verspäteter Abgabe muss ein Unternehmen unter Umständen einen **Verspätungszuschlag** zahlen.

Grundsätzlich sind Informationen über steuerpflichtige Umsätze nur in den einzelnen Unternehmen vor Ort vorhanden. Insofern sind die Mitwirkungspflichten bei der Umsatzsteuererhebung für Unternehmen sinnvoll und ökonomisch zu rechtfertigen; im Prinzip können sie die mit dem

Umsatzsteuerverfahren verbundenen Vollzugskosten verringern. Denn wenn der Fiskus jeden einzelnen Umsatz vor Ort erfassen müsste, würden die Vollzugskosten für die Umsatzsteuer prohibitiv in die Höhe getrieben. Eine ökonomisch sinnvolle Aufgabenaufteilung zwischen der Privatwirtschaft und öffentlichen Finanzwirtschaft liegt aber nur dann vor, wenn die Art des Gesetzesvollzugs kostenminimierend konzipiert ist. Einsparpotenziale könnten sich nach Meinung vieler Experten vor allem durch eine Vereinfachung des Umsatzsteuerrechts ergeben. Neben der Abschaffung von Jahresmeldungen könnten auch längere Voranmeldezeiträume und Zahlungsfristen die Vollzugskosten im Umsatzsteuerverfahren senken.

2.3 Hand- und Spanndienste im Zusammenhang mit Sozialabgaben

Wie bereits aufgeführt, obliegen Unternehmen im Quellenabzugsverfahren noch andere Verpflichtungen. Dazu zählen die Hand- und Spanndienste im Zusammenhang mit der bereits erwähnten Kirchensteuer, den vermögenswirksamen Leistungen und vor allem der Sozialversicherungsbeiträge.

Die personalbezogenen Pflichtdienste bestimmen regelmäßig einen Großteil der Arbeit von Personalabteilungen und sind aus Sicht der Unternehmen **mit hohem Personal- und Sachaufwand** verbunden. Die Sozialversicherungsbeiträge werden hälftig von Arbeitgebern und Arbeitnehmern getragen. Es sind die Arbeitgeberanteile, welche die Zahlungsverpflichtungen der Unternehmen auch für die Arbeitnehmeranteile begründet. Zu den Pflichten der Unternehmen gehören Melde-, Aufzeichnungs-, Abführungs- und Mitwirkungspflichten. Es gilt also, die Beiträge der Arbeitnehmer zur Renten-, Kranken-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung zu berechnen, einzubehalten und an die Einzugsstellen, die Träger der gesetzlichen Krankenversicherung, zu entrichten. Gleiches gilt auch für ihre Arbeitgeberanteile.

Meldepflichten über arbeitsrechtliche Daten erstrecken sich über den Beginn, die Unterbrechung und das Ende eines Beschäftigtenverhältnisses; dazu gehören auch die Ausstellung von Jahresmeldungen (§ 28a Abs. 2 SGB IV) und schriftliche Mitteilungen über deren Inhalt an die Mitarbeiter (§ 28a Abs. 5 SGB IV). Die **Aufzeichnungspflichten** werden u. a. durch die §§ 8 ff. BVV (Beitragsverfahrensordnung) konkretisiert. Gemäß § 198 SGB V sind Unternehmen auch dazu verpflichtet, Bescheinigungen im Zusammenhang mit der Wahl von Krankenkassen und Lohnunterlagenbelege auszustellen. Der Arbeitgeber ist verpflichtet, den Gesamtsozialversicherungsbeitrag an die Krankenkassen als Einzugsstelle abzuführen (§ 28e i. V. m. § 28h SGB IV). Arbeitgeber fungieren also auch in diesem Bereich als unentgeltlich arbeitende **Inkassostelle** für die öffentliche Finanzverwaltung. Die **Mitwirkungspflicht** bei sozialversicherungsrechtlichen Betriebsprüfungen der Rentenversicherungsträger besteht für Unternehmen darin, alle lohnsteuer- und sozialrechtlich relevanten Unterlagen vorzuhalten und vor Ort überprüfen zu lassen. Wenn **Betriebsprüfungen** durch Beauftragte der Versicherungsträger zum Teil über mehrere Tage hinweg im Unternehmen stattfinden, entfallen alle damit verbundenen Kosten auf das betroffene Unternehmen. Daneben müssen Arbeitgeber auch eine Vielzahl von unterschiedlichen **Arbeits- und Verdienstbescheinigungen** für ihre Mitarbeiter erstellen. Diese

dienen im Wesentlichen dazu, Leistungsmissbrauch zu verhindern, belasten aber vorwiegend die Arbeitgeber, die nur selten Nutznießer dieser Tätigkeiten sind. In der Praxis können diese Verpflichtungen vor allem Unmut in den Unternehmen begründen, wenn es zu einer Kumulation der Vorgänge kommt.

Die sozialrechtsbedingten Pflichtdienste unterliegen **häufig geänderten gesetzlichen Rahmenbedingungen**, die beispielsweise durch Änderungen der Beitragsätze und umfangreiche Gesetzesreformen im Gesundheits- und Pflegewesen hervorgerufen werden. Diese Änderungen verursachen in den Unternehmen immer wieder **Anpassungs- und Umstellungskosten**, die sie ohne Ersatzanspruch zu tragen haben.

Da die Sozialversicherungsbeiträge prozentual auf das Bruttogehalt erhoben werden, erfolgen das Berechnen und das Einbehalten in den Unternehmen regelmäßig in einem einheitlichen, datenverarbeitungsgestützten Arbeitsschritt. Die Gesetzesvollzugskosten durch das Lohnsteuerverfahren und die Aufgaben im Zusammenhang mit den Sozialabgaben hängen so eng miteinander zusammen. Der Umstand, dass die einmal geschaffene technische Infrastruktur der Lohn- und Gehaltsabrechnung sowohl für das Lohnsteuerverfahren als auch für die Verpflichtungen im Zusammenhang mit Sozialversicherungsbeiträgen genutzt werden kann, reduziert zwar grundsätzlich die Grenzkosten des Gesetzesvollzugs; dennoch können die Vollzugskosten für Sozialversicherungsbeiträge in den Unternehmen beträchtlich sein. Denn den Unternehmen werden immer wieder neue Pflichtaufgaben im Zusammenhang mit den Sozialversicherungsbeiträgen aufgebürdet, auf welche sie sich zeitnah und fehlerfrei einzustellen haben.

Auch für die Korrektheit der personal- und sachmittelaufwendigen Gratisdienstleistungen für die Berechnung und Abführung von Sozialversicherungsbeiträgen werden die Unternehmen mit einem **Haftungsrisiko** belegt. Die sozialversicherungsrechtliche Beitragspflicht entsteht schon allein dadurch, dass eine versicherungspflichtige Beschäftigung von Arbeitnehmern im Unternehmen existiert. Sozialversicherungsbeiträge müssen in jedem Fall von den Arbeitgebern abgeführt werden. Dies gilt unabhängig davon, ob Löhne in einem Berechnungsmonat tatsächlich ausgezahlt wurden oder nicht. Können Arbeitgeber ihren Mitarbeitern zum Beispiel keinen Lohn auszahlen, wird der Arbeitnehmeranteil der auf den Lohn entfallenden Sozialabgaben dennoch fällig. Für den Arbeitnehmeranteil an den Sozialversicherungsbeiträgen haften die Unternehmen, denn diese werden von dem Unternehmen lediglich treuhänderisch verwaltet. Arbeitgeber sind dazu verpflichtet, fremde Gelder bestimmungsgemäß einzusetzen. Fremde Gelder zu veruntreuen, ist strafbar und begründet Anspruch auf Schadensersatz (§ 823 Abs. 2 BGB i. V. m. mit § 266 StGB). Auch **Säumniszuschläge**, die eine Krankenkasse erhebt, können ein Unternehmen treffen, wenn die Arbeitnehmeranteile für die Sozialversicherung verspätet entrichtet werden. Ordnungswidrig handelt ein Arbeitgeber immer dann, wenn er seine Meldepflichten im Zusammenhang mit Sozialabgaben nicht, nicht rechtzeitig oder nicht vollständig erfüllt (§ 111 Abs. 1 SGB IV). Je nachdem, welche **Ordnungswidrigkeit** begangen wird, können **Bußgelder** von 5.000 bis zu 50.000 Euro fällig werden.

Zu unnötigem Bürokratieaufwand in den Unternehmen führt auch die Unterscheidung zwischen dem Zuflussprinzip bei der Lohnsteuer und dem **Entstehungsprinzip für Sozialabgaben** auf laufende Leistungen. Im Sozialversicherungsrecht gilt im Gegensatz zum Einkommensteuerrecht das sog. Entstehungsprinzip. Die Höhe von Sozialversicherungsbeiträgen wird demnach nicht nur nach den tatsächlich vom Arbeitgeber erbrachten Leistungen (Zuflussprinzip) berechnet, sondern auch auf Basis arbeits- und tarifvertraglich verbindlich festgelegter Ansprüche des Arbeitnehmers auf laufendes Arbeitsentgelt (Entstehungsprinzip). Ein besonderes Risiko liegt hierbei in Tarifverträgen, welche die Arbeitgeber und Arbeitnehmer aufgrund ihrer Allgemeinverbindlicherklärung fest binden; das gilt auch dann, wenn die individuell ausgehandelten Bedingungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern von denen des Tarifvertrags abweichen. Ist die Eingruppierung eines Arbeitnehmers beispielsweise umstritten, ist allein der Tarifvertrag für die Berechnung des Sozialversicherungsbeitrags relevant. Der Arbeitgeber hat dabei regelmäßig für die Sozialversicherungsbeiträge der letzten 4 Jahre zu haften. Einen Regressanspruch gegenüber seinem Arbeitnehmer kann er jedoch nur drei Monate geltend machen (§ 28g Satz 3 SGB IV). In der Konsequenz haftet der Arbeitgeber für den größeren Teil des Gesamtsozialversicherungsbeitrags allein. Das Entstehungsprinzip **führt** so nicht nur **zu** zusätzlichen Gesetzesvollzugskosten für Unternehmen, es setzt sie darüber hinaus auch **erheblichen Haftungsrisiken** aus. Haftungsrisiken für nachzuzahlende Sozialversicherungsbeiträge von bis zu 4 Jahren können insbesondere auch für kleine und mittlere Unternehmen existenzbedrohende Wirkung haben.

3 Schätzung der Bürokratiekosten

Die Aufgabe dieser Studie ist die Schätzung der Gesetzesvollzugskosten für Hand- und Spanndienste, die Unternehmen für den Staat erbringen. Exemplarisch wurden die drei oben bereits erwähnten Bereiche ausgewählt: Im Folgenden werden die Gesetzesvollzugskosten vereinfachend „Bürokratiekosten“ genannt.

- Die Kostenbelastungen durch die Ermittlung und Abführung der **Lohnsteuern** und der **Sozialabgaben** für die Beschäftigten der Unternehmen.
- Die Kosten, die pro Jahr für die Ermittlung, Abrechnung und Anmeldung der **Umsatzsteuer** anfallen.
- Abschätzung der **Haftungsrisiken**, die im Rahmen dieser Hand- und Spanndienste (**Lohnsteuer, Sozialabgaben** und **Umsatzsteuer**) anfallen.

Die Grunddaten für diese Schätzungen wurden durch eine Unternehmensbefragung im Rahmen der achten Welle des **IW-Zukunftspanels** im Sommer 2008 erhoben. In dieser Erhebung wurde insbesondere der zur Erfüllung dieser bürokratischen Pflichten notwendige Personaleinsatz empirisch ermittelt (Mengenkomponente). Die für die Berechnung der bürokratischen Belastungen notwendigen Kostensätze für den Personaleinsatz (Preiskomponente) und Strukturangaben für die Hochrechnung sind der amtlichen Statistik entnommen. Diese Vorgehensweise reduziert den Bearbeitungsaufwand für die Unternehmen auf ein Minimum. Außerdem steht diese Vorgehensweise im Einklang mit den Vorgaben des Standardkosten-Modells, das das Statistische Bundesamt für seine Bürokratiekostenschätzungen nutzt. Auch dort wird die Preiskomponente durch vorliegende Daten der amtlichen Statistik abgebildet.

Das IW-Zukunftspanel befragt dreimal pro Jahr zufallsausgewählte Unternehmen aus den Bereichen Industrie und industrienahen Dienstleistungen zu strategischen Themen (Erfolg, Erfolgsfaktoren, Internationalisierung, Innovationsverhalten, Netzwerke, Kostenstruktur etc.). Nicht einbezogen sind Unternehmen aus den Bereichen Einzelhandel, Gastgewerbe, Kredit- und Versicherungswirtschaft sowie gesellschaftsnahe Dienstleistungen. Die Befragung zu den Hand- und Spanndiensten wurde als Sonderblock an die achte Welle angehängt. Die Befragung lief auf einer Online-Basis von Mitte Juli bis Ende August 2008. Angestrebt waren Antworten von 500 Unternehmen. Insgesamt haben sich **1.023 Unternehmen** beteiligt. Das ist für eine Bürokratiekostenstudie, die sich an dem Standardkosten-Modell orientiert, eine sehr große Stichprobe.

Eine wesentliche der Studie zugrunde liegende Hypothese lautet, dass die bürokratischen Kosten der Unternehmen durch die Hand- und Spanndienste erheblich sind, insbesondere aber vor allem kleinere Unternehmen eine überdurchschnittlich hohe Last zu tragen haben. Deshalb ist eine nach

Unternehmensgrößenklasse differenzierte und hinreichend große Stichprobe notwendig. Dies wurde erreicht. Von den insgesamt 1.022 Antworten entfallen

- 380 auf Unternehmen mit weniger als 10 Beschäftigten,
- 363 auf Unternehmen mit 10 bis 49 Beschäftigten,
- 184 auf Unternehmen mit 50 bis 249 Beschäftigten,
- 38 auf Unternehmen mit 250 bis 499 Beschäftigten und
- 57 auf Unternehmen mit 500 und mehr Beschäftigten.

Auch hat die Stichprobe eine ausgewogene Branchenstruktur (verarbeitendes Gewerbe, Bauwirtschaft, Logistik, unternehmensnahe Dienstleistungen). Allerdings zeigen die Auswertungen, dass sich die Kostenbelastungen zwischen den einzelnen Branchen nicht stark unterscheiden. Die Branchendimension kann deshalb vernachlässigt werden. Im IW-Zukunftspanel wird standardmäßig angefragt, ob Unternehmen in die Handwerksrolle eingetragen sind. 200 der 1.022 Unternehmen gehören dem Handwerksbereich an. Auf dieser Basis ist eine Sonderauswertung für das Handwerk möglich.

3.1 Bürokratiekosten durch Lohnsteuer und Sozialabgaben

Die mit der Abführung der fälligen Lohnsteuern und Sozialabgaben verbundenen Aufgaben werden in den Unternehmen in der Lohnbuchhaltung entweder selbst wahrgenommen oder an einen externen Dienstleister ausgelagert.

3.1.1 Belastungen für die Gesamtwirtschaft

Für die Unternehmen, welche die Aufgaben nicht ausgelagert haben, errechnen sich die Kosten aus dem in Mannjahren ausgewiesenen Personaleinsatz multipliziert mit einem durchschnittlichen Personalkostensatz. Das Befragungsdesign folgt dieser einfachen Überlegung. Die Unternehmen wurden zu vier Themenbereichen gefragt:

- Personaleinsatz in Mannjahren für Lohnbuchhaltung,
- Anteil des Arbeitsaufwandes, der davon auf die Berechnung und Abführung der Lohnsteuer und Sozialabgaben entfällt,
- Verteilung des Aufwandes auf die Aufgabenbereiche Lohnsteuer und Sozialabgaben,
- Gesamtbeschäftigtenzahl der Unternehmen.

Mengenkomponente

Mit diesen Angaben kann der entsprechende Personaleinsatz für die Lohnbuchhaltung insgesamt und für den Teil berechnet werden, der auf die Berechnung und Abführung von Lohnsteuern und Sozialabgaben entfällt. Die **Tabelle 5** zeigt die Ergebnisse differenziert nach fünf Betriebsgrößenklassen:

- Im Durchschnitt setzen die Unternehmen **1,31 Prozent** ihrer Mitarbeiter (ausgedrückt in Mannjahren) für die Lohnbuchhaltung ein. Hochgerechnet auf rund 28 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigte sind das 352.100 Mitarbeiter. Es ist eindeutig ein Größeneffekt feststellbar. Die Quote fällt von 2,22 Prozent bei kleinen Unternehmen (1 bis 9 Beschäftigte) auf 0,42 Prozent bei großen Unternehmen (500 und mehr Beschäftigte).
- Dieser Effekt ist noch deutlicher bei den Beschäftigten zu sehen, die sich innerhalb der Lohnbuchhaltung um die Berechnung und Abführung von Lohnsteuern und Sozialabgaben kümmern. Im Durchschnitt sind dies **0,36 Prozent** aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Daraus errechnen sich rund **100.000 Mitarbeiter**, die in den Unternehmen für den Staat diesen Hand- und Spanndienst erledigen.
- Der Anteil dieser Beschäftigten fällt deutlich mit der Unternehmensgröße. In kleineren Unternehmen (bis 49 Mitarbeiter) sind dies knapp 0,6 Prozent und bei den etwas größeren Unternehmen (50 bis 250 Beschäftigte) liegt die Quote bei 0,33 Prozent. Mittelgroße Unternehmen (250 bis 499 Beschäftigte) setzen für diese Aufgabe nur noch 0,14 Prozent ihrer Personalressourcen ein. Bei den großen Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten fällt dieser Anteil sogar auf 0,07 Prozent.

Tabelle 5: Personaleinsatz in der Lohnbuchhaltung nach Aufgaben
Mannjahre in Prozent der Gesamtbeschäftigung und hochgerechnete Mannjahre

Größenklasse	Lohnbuchhaltung		Anteil für Berechnung und Abführung der Lohnsteuer und Sozialabgaben	
	Prozent	Mannjahre	Prozent	Mannjahre
1 bis 9 Beschäftigte	2,22	113.779	0,60	30.704
10 bis 49 Beschäftigte	1,90	111.759	0,58	34.196
50 bis 249 Beschäftigte	1,19	88.180	0,33	24.636
250 bis 499 Beschäftigte	0,53	14.795	0,14	4.041
500 und mehr Beschäftigte	0,42	23.586	0,07	3.752
Gesamt	1,31	352.099	0,36	97.329

Anmerkungen:

Die Beschäftigungsanteile sind extremwertbereinigt.

Die Basis der Hochrechnung sind die Beschäftigten nach Unternehmensgrößen der Beschäftigtenstatistik zum 30.6.2007

Quelle: IW Consult

Damit ist das **Mengengerüst** für die Berechnung der Bürokratiekosten für diesen Bereich mit rund **100.000 Beschäftigten** (genauer 97.329) festgelegt. Eine einfache Überlegung zeigt, dass die ermittelte Größenordnung in einem durchaus plausiblen Rahmen liegt. Ein Unternehmen mit beispielsweise fünf Beschäftigten setzt nach den vorliegenden Berechnungen für diese Aufgaben **45 Arbeitsstunden pro Jahr** ein ($45 = 5 \cdot 0,006 \cdot 1.500$). Das ist pro Woche etwa eine knappe Stunde.

Bei dieser Hochrechnung ist noch nicht berücksichtigt, dass nicht alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten Vollzeit arbeiten. Die **Tabelle 6** berücksichtigt dies und zeigt das Arbeitsvolumen nach Betriebsgrößenklassen für die Berechnung und Abführung von Lohnsteuern sowie Sozialabgaben. Insgesamt werden dafür im Jahr 2007 hochgerechnet **145,8 Mio. Arbeitsstunden** eingesetzt.

**Tabelle 6: Arbeitsvolumen für die Berechnung und Abführung von
Lohnsteuern und Sozialabgaben 2007**

Hochgerechnete Werte; Teilzeitquoten berücksichtigt

	Beschäftigte	Stunden pro Jahr	Arbeitsvolumen in Mio. in Std.
1 bis 9 Beschäftigte	30.704	1.488	45,68
10 bis 49 Beschäftigte	34.196	1.508	51,55
50 bis 249 Beschäftigte	24.636	1.499	36,93
250 bis 499 Beschäftigte	4.041	1.495	6,04
500 und mehr Beschäftigte	3.752	1.493	5,60
Gesamt	97.329	1.497	145,80

Anmerkungen:

Jahresarbeitszeit für Vollzeitbeschäftigte: 1.686 Stunden; für Teilzeitbeschäftigte: 628 Stunden
Unterschiedliche Teilzeitquoten nach Betriebsgrößenklassen sind berücksichtigt.

Quellen: BA, IAB, IW Consult

Zum besseren Verständnis der Vorgehensweise sind zwei methodische Anmerkungen notwendig. Verschiedene Auswertungen und Berechnungen haben gezeigt, dass es **keine** signifikanten **Unterschiede zwischen Branchen** oder Branchengruppen gibt. Die Aufgaben in der Lohnbuchhaltung erfordern in den einzelnen Branchen in etwa den gleichen relativen Personaleinsatz. Ein anderes Ergebnis wäre auch überraschend gewesen, denn diese Aufgabe ist weitgehend homogen und nicht von dem Branchenschwerpunkt der Unternehmen abhängig. Dieses Ergebnis hat **zwei Vorteile**. Zum einen erlaubt es, die vorhandenen Fallzahlen nur auf die Dimension Unternehmensgrößenklassen zu verteilen und damit nach mehr Klassen zu differenzieren als es bei einer zusätzlichen Unterscheidung nach Branchen möglich gewesen wäre. Gerade die Unterscheidung nach Unternehmensgrößen ist wichtig, weil dort signifikante Unterschiede festgestellt werden. Der zweite Vorteil ist aber noch gewichtiger. Die fehlende Branchendifferenzierung erlaubt die Übertragung der Ergebnisse auch auf Branchen, die im IW-Zukunftspanel nicht befragt werden. Wie oben ausgeführt, sind dies der Einzelhandel, das Gastgewerbe, Banken und Versicherungen sowie gesellschaftsnahe Dienstleistungen. Das bedeutet, dass für die Branchen, die nicht befragt wurden, die größenspezifischen Durchschnittssätze (Mannjahre für Lohnbuchhaltung in Prozent der Gesamtbeschäftigung) der befragten Branchen eingesetzt werden können.

Der zweite methodische Hinweis betrifft das Verfahren zur **Extremwertbereinigung**. Solche Bereinigungen sind aus verschiedenen Gründen notwendig. Bei den Antworten gibt es Datenfehler

mit nicht plausiblen Dimensionsangaben. Außerdem gibt es Sonderfälle, die zu einem weit überdurchschnittlich hohen Personaleinsatz führen. Ein Beispiel dafür sind Betriebsführungsgesellschaften, die Dienstleistungen wie Lohnbuchhaltung für ein verbundenes Unternehmen und durch ihre Spezialisierung nur auf diese Aufgabe sehr hohe Personaleinsatzquoten für diese Tätigkeit haben. Es ist nicht zu erwarten, dass in einer Stichprobe das Vorliegen all dieser Verzerrungseffekte durch das „Gesetz der großen Zahlen“ ausgeglichen werden kann. Deshalb wurde hier ein anderer Weg eingeschlagen und auf die vorliegende große Befragung mit 3.600 Antworten aus dem IW-Zukunftspanel zurückgegriffen. In der Frühjahrswelle 2007 haben die Unternehmen Angaben zu dem Tätigkeitsprofil ihrer Mitarbeiter gemacht. Im Durchschnitt setzen die Unternehmen 3,5 Prozent ihres Personals für die Bereiche „Finanzwirtschaft, Buchhaltung und Controlling“ ein. Bei 95 Prozent dieser Unternehmen liegt der Anteil bei 10 Prozent oder weniger. Bei Übertragung des Ergebnisses des 95-Prozent-Intervalls auf die vorliegende Befragung müssen demnach alle Unternehmen aus der Auswertung herausgenommen werden, die mehr als 10 Prozent der Beschäftigten in diesem Bereich einsetzen. Diese **10-Prozent-Quote** wurde auf die beiden in der vorliegenden Studie interessierenden Bereiche Lohnbuchhaltung und Steuern hälftig aufgeteilt. Damit bleiben in der Auswertung zu der Abführung der Lohnsteuern und Sozialabgaben alle Unternehmen ausgeschlossen, die insgesamt mehr als **5 Prozent** ihrer Beschäftigung in der Lohnbuchhaltung haben. Diese Grenze wurde in einigen Expertengesprächen validiert und als praxisgerecht eingestuft. Dadurch wird sichergestellt, dass die methodischen Vorgaben des Standardkosten-Modells berücksichtigt sind. Dort wird gefordert, dass bei Berechnung der Bürokratiekosten von standardisierten Normalfällen auszugehen ist.

Preiskomponente

Die Bürokratiekosten errechnen sich aus der Multiplikation der Mengen- und Preiskomponente. Die eingesetzten Mengen ausgedrückt in Arbeitsstunden zeigt die **Tabelle 6**. Bei der Festsetzung der Preiskomponente, d. h. den Personalkosten je Stunde, gibt es im Handbuch zur Standardkostenrechnung des Statistischen Bundesamtes klare Vorgaben. Im Durchschnitt über alle Wirtschaftszweige werden dort 19,30 Euro je Stunde für einfache, 28,50 Euro für mittlere und 42,70 Euro für höher qualifizierte Tätigkeiten angesetzt. Darin sind nur die reinen Arbeitskosten und nicht die Gemeinkosten (Raumkosten, Büroausstattung, Overheads etc.) berücksichtigt. Das entspricht den deutschen Regeln der Standardkostenrechnung.

Nach Expertengesprächen und Plausibilitätsüberlegungen kann davon ausgegangen werden, dass in der Lohnbuchhaltung überwiegend Beschäftigte mit einem mittleren Qualifikationsniveau eingesetzt werden. In den folgenden Rechnungen wird angenommen, dass 90 Prozent des eingesetzten Personals der mittleren und 10 Prozent der höheren Gruppe angehören. Damit errechnet sich ein **Personalkostensatz** von **29,92 Euro**. Eine Berechnung der Bürokratiekosten mit diesen Kostensätzen unterschätzt die tatsächlichen Kosten wegen Nichtberücksichtigung der Gemeinkosten beträchtlich. Das ist eine große Schwäche des deutschen Standardkosten-Modells.

Berücksichtigt man – vorsichtig geschätzt – Gemeinkostenzuschläge in Höhe von **40 Prozent**, errechnet sich ein Stundensatz von **41,89 Euro**.

Tabelle 7: Kosten der Berechnung und Abführung der Lohnsteuer und Sozialabgaben 2007
Hochgerechnete Werte auf Vollkostenbasis

Größenklasse	Eingesetzte Stunden	Kosten	Kosten je Mitarbeiter	Kosten je Betrieb
		Mio. Euro	Euro	Euro
1 bis 9 Beschäftigte	45,7	1.914	373	1.076
10 bis 49 Beschäftigte	51,6	2.159	367	11.565
50 bis 249 Beschäftigte	36,9	1.547	209	20.881
250 bis 499 Beschäftigte	6,0	253	90	30.879
500 und mehr Beschäftigte	5,6	235	42	49.710
Gesamt	145,8	6.108	227	2.975

Anmerkungen:
Hochrechnung auf Basis der BA-Beschäftigungsstatistik.
Arbeitskosten pro Stunde: 41,89 Euro; Arbeitszeit pro Jahr: 1.498 Stunden.

Quellen: BA, IAB, Statistisches Bundesamt, IW Consult

Die **Tabelle 7** zeigt das Ergebnis:

- Die deutsche Wirtschaft wird durch die Pflicht zur Abführung von Lohnsteuern und Sozialabgaben im Jahr in Höhe von **6,1 Mrd. Euro** belastet. Das sind je Beschäftigten 227 Euro.
- Die Kosten von 2.975 Euro je Betrieb bedeuten, dass ein Unternehmen durchschnittlich pro Jahr rund **71 Stunden** für die Berechnung und Abführung von Lohnsteuern und Sozialabgaben einsetzt.
- Sehr deutlich sind **Unterschiede bei den Unternehmensgrößen** zu erkennen. Kleine Unternehmen sind deutlich stärker belastet. Die Spanne geht von 373 Euro je Mitarbeiter (Unternehmen mit 1 bis 9 Beschäftigte) bis zu 42 Euro je Mitarbeiter bei Unternehmen mit 500 Beschäftigten und mehr.

Standardkosten-Modell

Bei Zugrundelegung des Kostensatzes, wie ihn das deutsche Handbuch zur **Standardkostenrechnung** vorschreibt, reduzieren sich die Gesamtkosten auf **4,36 Mrd. Euro**.

Das bedeutet für Betriebe mit

- 1 bis 9 Beschäftigten **266 Euro**,
- 10 bis 49 Beschäftigten **262 Euro**,
- 50 bis 249 Beschäftigten **149 Euro**,
- 250 bis 499 Beschäftigten **64 Euro** und
- 500 und mehr Beschäftigten **30 Euro**

Kosten je Mitarbeiter. Das sind im Durchschnitt **162 Euro je Mitarbeiter**.

Als wesentliches Fazit bleibt festzuhalten, dass der Hand- und Spanndienst der Berechnung und Abführung von Lohnsteuern und Sozialabgaben die deutsche Wirtschaft pro Jahr rund **6 Mrd. Euro** kostet.

Unterschiede in den **Arbeitskosten** zwischen den einzelnen **Größenklassen** konnten in der Studie nicht berücksichtigt werden. Dazu gibt es im Handbuch zur Standardkostenrechnung keine Angaben. Die Arbeitskostenerhebungen des Statistischen Bundesamtes zeigen aber, dass es diese Unterschiede gibt. Würde man auf dieser Grundlage die größen-spezifischen Effekte bei den Arbeitskosten berücksichtigen, würden die ermittelten Bürokratiekosten in der Größenordnung zwischen 5 und 10 Prozent niedriger ausfallen.

3.1.2 Verteilung der Kosten auf Lohnsteuer und Sozialabgaben

Die befragten Unternehmen haben auch Angaben zu der Aufteilung der Belastungen auf die Lohnsteuer und die Sozialabgaben gemacht. Die **Tabelle 8** zeigt die Ergebnisse:

- Rund 40 Prozent oder 2,4 Mrd. Euro entfallen auf die Hand- und Spanndienste im Rahmen der Lohnsteuer; 60 Prozent (3,68 Mrd. Euro) gehen auf das Konto der Sozialabgaben.
- Erkennbar ist ein Größenprofil. Der Anteil der Kosten an den Gesamtbelastungen der Lohnsteuer nimmt mit steigender Unternehmensgröße tendenziell ab.
- Bei allen Unternehmensgrößen zeigt sich sehr klar, dass die Kosten bei den Sozialabgaben höher sind als die im Zusammenhang mit der Berechnung und Abführung von Lohnsteuern.

**Tabelle 8: Kosten für Berechnung und Abführung der Lohnsteuer
und Sozialabgaben**

Hochgerechnete Werte; Vollkostenansatz 2007

Größenklasse	Lohnsteuer	Sozialabgaben	Gesamt	Anteil Lohnsteuer
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Prozent
1 bis 9 Beschäftigte	805	1.109	1.914	42,1
10 bis 49 Beschäftigte	854	1.305	2.159	39,6
50 bis 249 Beschäftigte	587	960	1.547	37,9
250 und mehr Beschäftigte	180	308	488	36,8
Gesamt	2.426	3.682	6.108	39,7

Quellen: BA, IAB, Statistisches Bundesamt, IW Consult

Die Angaben der **Tabelle 8** sind auf Vollkostenbasis gerechnet. Würde man mit den Kostensätzen des Standardkosten-Modells rechnen, wären die Gesamtkosten um 40 Prozent niedriger, an den ausgewiesenen Relationen würde sich allerdings nichts ändern.

3.1.3 Belastung einzelner Branchen

Unter vereinfachenden Annahmen können die ermittelten Kosten für die Berechnung und Abführung von Lohnsteuern und Sozialabgaben für einzelne Branchen errechnet werden. Die Vorgehensweise:

- Für jede Branche wird der Anteil von Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten für jede Größenklasse ermittelt.
- Zwischen den Branchen werden keine Unterschiede zwischen der Jahresarbeitszeit von Voll- und Teilzeitbeschäftigten getroffen. Die Arbeitszeit für einen Vollzeitbeschäftigten wird in jeder Branche mit 1.686 Stunden pro Jahr und für eine Teilzeitkraft mit 628 Stunden pro Jahr veranschlagt.
- Da keine wesentlichen Branchenunterschiede beim Personaleinsatz zur Bewältigung der Aufgabe „Ermittlung und Abführung von Lohnsteuern und Sozialabgaben“ feststellbar sind, wird die Personaleinsatzquote (Mannjahre für die Tätigkeit in Prozent der Gesamtbeschäftigung) nur nach Unternehmensgrößenklassen (siehe **Tabelle 5**) differenziert. Eine weitere Differenzierung nach Branchen ist nicht notwendig.
- Die Personalkostensätze sind branchendifferenziert und dem SKM-Handbuch entnommen. Es wird ein einheitlicher Gemeinkostenzuschlag von 40 Prozent hinzugerechnet.

Die **Tabelle 9** zeigt das Ergebnis. Auf die **gewerbliche Wirtschaft** (vereinfacht abgegrenzt als Gesamtwirtschaft ohne Agrarwirtschaft, öffentliche Verwaltung, Erziehung und Unterricht, Gesundheitswesen und sonstige Dienstleistungen) entfallen von den insgesamt 6,1 Mrd. rund **4,7 Mrd. Euro**.

Die Verteilung dieser Kosten spiegelt neben der Größe der Branche vor allem unterschiedliche Größenstrukturen wider. Eher kleinbetrieblich organisierte Branchen haben relativ höhere Lasten zu tragen. Dazu zählen die Bauwirtschaft, die sonstigen Dienstleistungen und der Handel. Dort sind die Kosten je Mitarbeiter besonders hoch. Höhere Personalkosten belasten die Kredit- und Versicherungswirtschaft, die Energie- und Wasserversorgung sowie das verarbeitende Gewerbe stärker.

**Tabelle 9: Kosten der Ermittlung und Abführung von
Lohn- und Einkommensteuern nach Branchen 2007**

Hochgerechnete Werte; Vollkostenansatz

	Kosten in Mio. Euro	Kosten je Mitarbeiter in Euro
Agrarwirtschaft	73	232
Bergbau/Steine Erden	17	163
Verarbeitendes Gewerbe	1.484	222
Energie- und Wasserversorgung	55	210
Baugewerbe	514	333
Handel	937	238
Gastgewerbe	160	204
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	375	241
Kredit- und Versicherungsgewerbe	220	224
Grundstückswesen/unternehmensnahe Dienste	938	259
Öffentliche Verwaltung	173	128
Erziehung und Unterricht	200	203
Gesundheitswesen	606	191
Sonstige Dienstleistungen	312	254
Gesamt	6.064	226

Anmerkungen:

Berücksichtigt sind bei Berechnung der Arbeitsvolumina nur unterschiedliche Vollzeit- und Teilzeitquoten, aber keine unterschiedlichen Arbeitszeiten der Voll- oder Teilzeitkräfte innerhalb der Branchen.

Die Personaleinsatzquote zur Bewältigung der Aufgabe ist nur nach Betriebsgrößenklassen, aber nicht nach Branchen differenziert.

Die Personalkostensätze sind nach Vorgaben des SKM-Handbuchs nach Branchen differenziert.

Es wird mit einem einheitlichen Gemeinkostenzuschlag von 40 Prozent gerechnet.

Quellen: BA, IAB, Statistisches Bundesamt, IW Consult

3.1.4 Belastungen für das Handwerk

Für das Handwerk können aus der Befragung auch die Kosten zur Erfüllung der bürokratischen Pflichten im Zusammenhang mit der Bearbeitung der Lohnsteuer und der Sozialabgaben errechnet werden. Dies geschieht auf der Basis von rund 200 Antworten von Teilnehmern an der Befragung, die angegeben haben, in der Handwerksrolle eingetragen zu sein.

Die **Tabelle 10** zeigt die Ergebnisse:

- Das Handwerk muss jährlich rund **1,1 Mrd. Euro** für die Berechnung und Abführung der Lohnsteuer und Sozialabgaben der Mitarbeiter aufwenden.
- Insgesamt sind auch im Handwerk – ähnlich wie in der Gesamtwirtschaft – 0,37 Prozent der Beschäftigten mit dieser Aufgabe beschäftigt.
- Auch im Handwerk sind kleinere Betriebe stärker belastet. Handwerksbetriebe unter 50 Mitarbeitern setzen gut 0,4 Prozent ihrer Beschäftigten für die Aufgaben ein; bei den größeren Betrieben halbiert sich diese Quote fast.
- Bei einem Vergleich fällt auf, dass die kleineren Handwerksbetriebe (bis 50 Mitarbeiter) weniger Personaleinsatz benötigen als im Durchschnitt die Gesamtwirtschaft. Bei den größeren Betrieben gilt diese Beobachtung tendenziell auch. Die Gesamtquoten sind deshalb ähnlich hoch, weil es im Handwerk weniger sehr große Betriebe gibt, bei denen die Personaleinsatzquote deutlich sinkt.

Tabelle 10: Kosten der Berechnung und Abführung der Lohnsteuer und Sozialabgaben 2007 für das Handwerk

Hochgerechnete Werte auf Vollkostenbasis

Größenklasse	Beschäftigte	Mannjahre für die Berechnung und Abführung von Lohnsteuer und Sozialabgaben		Kosten Mio. Euro
		Prozent der Beschäftigten	Anzahl	
Bis 9 Beschäftigte	1.898.610	0,43	8.145	511
10 bis 49 Beschäftigte	1.776.204	0,41	7.230	454
50 und mehr Beschäftigte	1.282.248	0,22	2.811	176
Gesamt	4.957.062	0,37	18.186	1.141

Anmerkungen:
Hochrechnung auf Basis der Beschäftigtenstatistik des Zentralverbands des Deutschen Handwerks (ZDH).
Arbeitskosten pro Stunde: 29,92 Euro; Arbeitszeit pro Jahr: 1.498 Stunden;
Gemeinkostenzuschlag: 40 Prozent.

Quellen: ZDH, IW Consult

Dieser Berechnung liegen dieselben Annahmen bezüglich Jahresarbeitszeiten und Personalkostensätze zugrunde wie bei der Betrachtung der Gesamtwirtschaft. Lässt man auch hier – wie es das deutsche **Standardkostenhandbuch** vorsieht – die Gemeinkostenzuschläge unberücksichtigt, reduzieren sich die Belastungen auf **815 Mio. Euro**.

3.2 Bürokratiekosten durch Umsatzsteuer

Erhebliche bürokratische Belastungen haben Unternehmen auch im Zusammenhang mit der Ermittlung, Abführung und Voranmeldung der Umsatzsteuer zu tragen. In dieser Untersuchung wird in Analogie zur Lohnsteuer und zu den Sozialabgaben (Kapitel 3.1) versucht, die Höhe dieser Belastungen durch eine Befragung im Rahmen des IW-Zukunftspanels zumindest in der Größenordnung abzuschätzen. Diese Ergebnisse werden auf Basis der Umsatzsteuerstatistik auf die Gesamtwirtschaft hochgerechnet.

3.2.1 Methode

Das Untersuchungsdesign ist auch hier so angelegt, dass die Unternehmen möglichst geschont werden sollen, indem ihnen nur Fragen zur Beantwortung vorgelegt wurden, die sie aus ihrer betrieblichen Praxis relativ leicht beantworten können. Es wird bewusst auf Fragen verzichtet, für die Daten aus amtlichen Statistiken vorliegen. Diese Vorgehensweise stimmt mit den

methodischen Vorgaben eines Standardkosten-Modells überein. Die Unternehmen haben drei Fragen beantwortet:

- Wie hoch ist der Personaleinsatz (gemessen in Mannjahren) für die Ermittlung, Abführung und Anmeldung von Steuern?
- Wie hoch sind die zusätzlichen externen Kosten (gemessen in Euro) für diese Aufgabe?
- Welche Anteile davon entfallen auf die Umsatzsteuer?

Insgesamt haben 782 Unternehmen diese Fragen ganz oder teilweise beantwortet. Wiederum wurden Vollständigkeits- und Plausibilitätskontrollen sowie eine Extremwertbereinigung vorgenommen. Es blieben alle Unternehmen unberücksichtigt, die für diese Tätigkeiten mehr als 5 Prozent ihrer Mitarbeiter (gemessen in Vollzeitäquivalenten) einsetzen. Ausgehend von dieser bereinigten Stichprobe wurden extremwertbereinigte Mittelwerte berechnet, d. h. die jeweils 5 Prozent Unternehmen mit den niedrigsten oder höchsten Werten blieben unberücksichtigt. Die Ergebnisse sind wieder getrennt für verschiedene Unternehmensgrößenklassen berechnet worden. Eine Auswertung der Antworten nach Branchen ergab keine statistisch messbaren Unterschiede. Deshalb wird bei der Hochrechnung der Ergebnisse auf die Gesamtwirtschaft auf die Berücksichtigung der Branchendimension – wie in Kapitel 3.1 – verzichtet.

Anders als bei der Lohnsteuer und den Sozialabgaben können die Befragungsergebnisse hier nicht auf Basis der nach Größenklassen differenzierten Beschäftigtenzahlen oder der Betriebsstätten hochgerechnet werden. Der Grund dafür liegt in dem unterschiedlichen Kreis der Betroffenen. Bei der Lohnsteuer und den Sozialabgaben sind das alle Unternehmen mit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, welche die damit verbundenen Lasten zu tragen haben. Deshalb ist eine Hochrechnung auf Basis der nach Betriebsgrößen differenzierten Beschäftigtenstatistik sinnvoll. Die Ergebnisse des Kapitels 3.1 haben gezeigt, dass es keinen Unterschied macht, ob die Hochrechnung auf Basis der Beschäftigten oder der Betriebe erfolgt.

Im Fall der Umsatzsteuer ist dies anders. Hier ist ein anderer Kreis von Unternehmen betroffen. Es sind alle Unternehmen oder Einzelpersonen, die der Umsatzsteuerpflicht unterliegen. Nach der **Umsatzsteuerstatistik** sind das gut 3 Mio. Steuerpflichtige. Das sind rund 1 Mio. Unternehmen mehr, als es Betriebe mit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten gibt. Auch die Branchenstruktur weicht erheblich ab. Es gibt viele umsatzsteuerbefreite Bereiche (öffentliche Verwaltung, Teile des Gesundheitswesens oder der Branche „Erziehung und Unterricht“), deren Gewichte bei der Hochrechnung beachtet werden müssen.

Diese Gründe sprechen dafür, bei der Hochrechnung der Befragungsergebnisse auf die Gesamtwirtschaft nicht auf die Beschäftigten-Betriebsstatistik oder das Unternehmensregister abzustellen, sondern die Umsatzsteuerstatistik zugrunde zu legen. Diese Statistik liegt für das Jahr 2005 vor und kann differenziert nach Umsatzgrößenklassen ausgewertet werden. Eine Differenzierung nach Mitarbeitergrößenklassen gibt es nicht. Deshalb wird die Auswertung der

Befragung nach den Kosten für die Ermittlung, Abrechnung und Anmeldung der Umsatzsteuer auf Basis der Umsatzsteuerstatistik differenziert nach sechs Umsatzgrößenklassen auf die Gesamtwirtschaft hochgerechnet.

Die Vorgehensweise zur Berechnung der Kosten erfolgt in zwei Schritten:

- Ermittlung der Kosten je Unternehmen auf Basis der Befragungsergebnisse
- Hochrechnung auf Grundlage der Umsatzsteuerstatistik

Zunächst werden für jedes Unternehmen die Kosten ermittelt, die sich aus zwei Komponenten zusammensetzen: Personaleinsatz in Mannjahren und externe Kosten, wie z. B. Steuerberatung oder Wirtschaftsprüfung:

Kosten je Unternehmen: $(\text{Mannjahre} * \text{Arbeitsstunden pro Jahr} * \text{Arbeitskostensatz} * \text{Gemeinkostenzuschlag}) + (\text{externe Kosten in Euro})$.

Ein Mannjahr wird wieder mit 1.686 Stunden kalkuliert. Diese Stundenzahl kann hier deshalb angesetzt werden, weil die Unternehmen in der Befragung vollzeitäquivalente Mannjahre angeben sollten, d. h. eine Halbtagskraft sollte mit einem halben Mannjahr bewertet werden. Die Arbeitskosten je Stunde sind dem Handbuch der Standardkostenrechnung entnommen; auch hier wird angenommen, dass die Tätigkeiten zu 90 Prozent von Mitarbeitern mit mittlerer Qualifikation und zu 10 Prozent von Mitarbeitern mit höherer Qualifikation wahrgenommen werden. Da hier die Umsatzsteuerstatistik die Grundlage für die Hochrechnung ist, wird ein gewichteter durchschnittlicher Stundensatz berechnet, der die Branchenstruktur in der Umsatzsteuerstatistik berücksichtigt. Dieser Kostensatz beträgt 23,52 Euro je Stunde. Er ist niedriger als der Durchschnittswert für die Gesamtwirtschaft (29,92 Euro). Der Gemeinkostenzuschlag beträgt im Vollkostenmodell erneut 40 Prozent.

3.2.2 Ergebnisse für die Gesamtwirtschaft

Die Kosten für die Ermittlung, Abführung und Anmeldung der Lohnsteuer sind getrennt nach Personalkosten und externen Kosten sowie differenziert nach sechs Umsatzgrößenklassen auf Basis der Befragungsergebnisse berechnet worden.

Tabelle 11: Bürokratiekosten Umsatzsteuer
Befragungsergebnisse je Unternehmen; 2007

Umsatzgrößenklasse	Interne Kosten	Externe Kosten	Gesamtkosten
Mio. Euro	Euro	Euro	Euro
Bis 0,5	1.597	1.018	2.615
0,5 bis 1	2.492	1.186	3.678
1 bis 10	5.827	2.235	8.062
10 bis 50	14.970	6.737	21.707
50 bis 250	29.758	11.575	41.333
Über 250	46.709	29.607	76.316
Anmerkungen: Jahresarbeitszeit: 1.686 Stunden; Stundensatz: 32,93 Euro (Vollkostenmodell).			
Quelle: IW Consult			

Die **Tabelle 11** zeigt die grundlegenden Befragungsergebnisse. Aufgeführt sind für sechs Umsatzgrößenklassen die internen und die externen Kosten, die den Unternehmen entstanden sind. Die letzte Spalte zeigt die Gesamtkosten.

Die **internen Kosten** errechnen sich als durchschnittlicher Personaleinsatz in Mannjahren multipliziert mit den Arbeitskosten eines Mannjahres (55.517 Euro). Es liegt ein Vollkostenansatz zugrunde. D. h. die Arbeitsstunde wird mit 32,93 Euro berechnet. Auch bei der Umsatzsteuer kann angenommen werden, dass 90 Prozent der mit diesen Aufgaben Beschäftigten eine mittlere Qualifikation und zehn Prozent eine höhere Qualifikation aufweisen. Daraus errechnet sich der Stundensatz von 23,52 Euro. Hinzu kommt

ein Gemeinkostenzuschlag von 40 Prozent, der nach den Regeln des Standardkosten-Modells nicht berücksichtigt werden darf. Die **externen Kosten** sind direkt der Befragung entnommen und entsprechen Durchschnittswerten für die einzelnen Umsatzgrößenklassen. Die Ergebnisse:

- Im Durchschnitt haben die befragten Unternehmen in der kleinsten Umsatzgrößenklasse (bis 500.000 Euro Umsatz) angegeben, dass 1.597 Euro interne Kosten zur Erfüllung der Pflichten im Zusammenhang mit der Umsatzsteuer anfallen. Das entspricht knapp 0,03 Mannjahren oder 48 Stunden je Unternehmen. Hinzu kommen 1.018 Euro externe Kosten (Steuerberater, Wirtschaftsprüfer, Rechtsberatung, Software, zugekaufte Dienstleistungen etc.). Insgesamt ergeben sich hieraus Gesamtkosten in Höhe von 2.615 Euro.
- Es ist offensichtlich, dass diese Kosten mit der Unternehmensgröße ansteigen. Große Unternehmen mit mehr als 250 Mio. Euro Umsatz geben interne Kosten von 46.709 Euro an. Die **Tabelle 11** zeigt diesen relativ glatt verlaufenden Anstieg über die einzelnen

Umsatzgrößenklassen. Dahinter steckt der zu erwartende Unternehmensgrößeneffekt. Dieses nicht überraschende Ergebnis ist ein Indiz für die Konsistenz des Datensatzes.

Auf Grundlage dieser Befragungsdaten allein kann keine Hochrechnung der Gesamtkosten für die Wirtschaft basieren. Die Stichprobe ist größenverzerrt und enthält viel zu wenige kleine Unternehmen. Das ist bei Befragungen üblich, denn wichtig ist nur, dass die einzelnen Größenklassen, nach denen differenziert hochgerechnet wird, hinreichend groß besetzt sind.

Tabelle 12: Umsatzsteuerpflichtige und Umsätze 2005
Umsatzsteuerstatistik nach Größenklassen

Umsatzgrößen- klasse	Steuer- pflichtige	Umsatz
Mio. Euro	Anzahl	Mio. Euro
Bis 0,5	2.513.898	299.534
0,5 bis 1	222.311	156.061
1 bis 10	261.699	709.175
10 bis 50	30.034	618.918
50 bis 250	7.073	714.715
Über 250	1.743	2.068.994
Gesamt	3.036.758	4.567.397
nachrichtlich		
Bis 0,1	1.500.937	72.100
0,1-0,5	1.012.961	227.434

Die Hochrechnung erfolgt – wie oben begründet – auf Basis der Umsatzsteuerstatistik. Die **Tabelle 12** zeigt die Zahl der Steuerpflichtigen und der Lieferungen und Leistungen. Die insgesamt gut 3 Mio. Steuerpflichtigen erwirtschaften Umsätze in Höhe von knapp 4,6 Bill. Euro. Für die Hochrechnung ist nur die Anzahl der Steuerpflichtigen nach Größenklassen relevant, denn die hochgerechneten Bürokratiekosten errechnen sich einfach als Zahl der Steuerpflichtigen je Größenklasse multipliziert mit den Kosten je Unternehmen dieser Klasse, wie sie in der Befragung ermittelt wurden. Ein Blick auf die Größenstruktur der Steuerpflichtigen zeigt, dass 83 Prozent in die unteren Gruppen mit Umsätzen bis zu 500.000 Euro fallen. In der Hochrechnung bestimmt diese Gruppe deshalb weitgehend das Ergebnis für die

Gesamtwirtschaft. Es ist daher an dieser Stelle zur Vorsicht zu raten, um systematische Überschätzungen der Effekte zu vermeiden:

- Die Umsatzsteuerstatistik enthält nicht nur klassische Unternehmen, sondern auch eine Reihe anderer Personen oder Gesellschaften, die freiberuflich tätig sind oder nur Nebeneinkünfte aus Gewerbebetrieb oder anderer unternehmerischer Tätigkeit haben. Insbesondere in den unteren Umsatzgrößenklassen – vor allem in der Klasse bis 100.000 Euro Umsatz, in der sich die Hälfte der Steuerpflichtigen befindet – dürfte diese Gruppe überproportional vertreten sein. Genau dieser Typ von umsatzsteuerpflichtigen Personen wird durch das IW-Zukunftspanel nicht oder nur sehr unterrepräsentiert erfasst. Die Stichprobe wird aus einer Datenbank gezogen, die im Regelfall nur die „klassischen Unternehmen“ enthält. Deshalb muss man Zweifel haben, ob die durchschnittlichen Gesamtkosten je Unternehmen von 2.615 Euro in der Größenklasse bis 500.000 Euro

Umsatz für alle in der Umsatzsteuerstatistik ausgewiesenen Unternehmen repräsentativ sein können.

- Deshalb wäre es prinzipiell notwendig, diese Größenklasse nochmals in zwei Gruppen (bis 100.000 Euro und 100.000 bis 500.000 Euro) zu unterteilen. Dafür ist aber die vorliegende Stichprobe weder von ihrer Größe noch von ihrer her Struktur geeignet.

Daher wird versucht, mit analytischen Instrumenten und Plausibilitätsüberlegungen die untere Gruppe in zwei Umsatzgrößenklassen aufzuspalten. Dabei helfen zwei Überlegungen. Zum einen ist zu beobachten, dass die internen Kosten je Unternehmen sich im Durchschnitt in etwa halbieren, wenn man von einer kleineren in die nächst größere Gruppe wechselt. Überträgt man diese Faustregel auf die vorliegenden Befragungsergebnisse, kann man unterstellen, dass Unternehmen mit Umsätzen bis 100.000 Euro in etwa die Hälfte der Kostenbelastungen haben wie die Gruppe der Unternehmen mit 100.000 bis 500.000 Euro. Nimmt man zur Vereinfachung an, dass die internen Kosten der Unternehmen in der Gruppe 100.000 bis 500.000 Euro Umsatz durch die Befragungsergebnisse für die Größenklasse bis 500.000 Euro geschätzt werden können, könnten die **Kosten je Unternehmen** für die kleinere Gruppe mit **798 Euro** angesetzt werden. Das ist die Hälfte von 1.597 Euro. Zum zweiten kann diese Schätzung durch eine Regressionsanalyse auf Basis der Befragungsdaten gestützt werden. Die Parameter zeigen, dass sich die internen Kosten je Unternehmen halbieren, wenn sich die Umsätze von 300.000 Euro (Klassenmitte 0,1 bis 0,5 Mio. Euro Umsatz) auf 50.000 Euro reduzieren. Einbezogen in diese Schätzung sind nur Unternehmen bis 1 Mio. Euro Umsatz, d. h. also die beiden betrachteten Klassen und zusätzlich die angrenzende Nachbarklasse. Die Schätzung liefert zwar keine statistisch signifikanten Werte, kann aber durchaus als ein Indiz zur Stützung der Vorgehensweise verwendet werden. Für die externen Kosten zeigen sich diese „Halbierungseffekte“ nicht oder zumindest nicht so stark ausgeprägt. Das wird schon dadurch deutlich, dass sich die Kosten je Unternehmen der Größenklassen 0,5 bis 1 Mio. Euro Umsatz (1.186 Euro) nur wenig von denen der Größenklasse unter 0,5 Mio. Euro Umsatz (1.018 Euro) unterscheiden (**Tabelle 11**). Trotzdem werden aus Vorsichtsgründen auch die externen Kosten je Unternehmen für die Gruppe der Unternehmen mit weniger als 100.000 Euro Umsatz auf 500 Euro halbiert.

Die **Tabelle 13** zeigt unter diesen beschriebenen Annahmen die Ergebnisse im Überblick:

- Die **Gesamtkosten** für die Ermittlung, Abführung und Anmeldung der Umsatzsteuer können in einer Vollkostenrechnung auf knapp **8,6 Mrd. Euro** geschätzt werden.
- 5,6 Mrd. Euro entfallen auf interne Kosten für die Bereitstellung der eigenen Arbeitszeit der Unternehmen und rund 3 Mrd. Euro auf zusätzliche externe Kosten. Bei den sehr kleinen und sehr großen Unternehmen liegt der Anteil der internen Kosten an den Gesamtkosten bei zwei Drittel; in anderen Größenklassen sind es drei Viertel.
- Folgt man der üblichen Mittelstandsdefinition und teilt die Unternehmen in drei Größenklassen ein, entfallen 63 Prozent der Kosten auf kleine Unternehmen (bis 1 Mio.

Euro Umsatz), 32 Prozent auf mittelgroße Unternehmen (1 bis 50 Mio. Euro Umsatz) und 5 Prozent auf große Unternehmen (über 50 Mio. Euro Umsatz). Schon allein daraus wird erkennbar, dass Bürokratiekosten vor allem den Mittelstand stärker belasten.

- Im Durchschnitt wendet jedes Unternehmen pro Jahr **2.837 Euro** für die Hand- und Spanndienste im Zusammenhang mit der Umsatzsteuer auf. Davon entfallen **1.856 Euro** auf den eigenen Personaleinsatz und **981 Euro** auf externe Kosten.
- Bei den unterstellten Jahreskostensätzen für eine Arbeitskraft entsprechen die 1.856 Euro internen Kosten in etwa 0,33 Mannjahren. Das entspricht einer Arbeitszeit von **56 Stunden pro Jahr**. Als Faustregel kann damit festgehalten werden, dass ein Unternehmen im Durchschnitt in jeder Woche eine „gute Stunde“ für die Bewältigung der bürokratischen Lasten im Rahmen der Umsatzsteuer aufwenden muss. Würde man die externen Kosten bei gleichen Kostensätzen in Stunden umlegen, beträgt die Belastung rund **86 Stunden pro Jahr**, d. h. jede Woche etwa 90 Minuten.
- Diese Durchschnittswerte werden aufgrund ihres hohen Gewichtes hauptsächlich von den kleinen Unternehmen bestimmt. Die Unternehmen der Gruppe von 100.000 bis 500.000 Euro Umsatz setzen pro Jahr 48 Stunden (interne Kosten) ein und bei den mit mehr als 250 Mio. Euro sind es 1.416 Stunden, d. h. 0,83 Mannjahre.

Ohne die Korrekturen der Befragungsergebnisse – durch Aufspaltung der Größenklasse bis 500.000 Euro Umsatz in zwei Klassen mit dem hälftigen Ansatz der Kosten für die neue kleinste Klasse – würden sich die Bürokratiekosten auf **10,6 Mrd. Euro** belaufen. Die Differenz von etwa 2 Mrd. Euro macht deutlich, wie abhängig die Kostenschätzung von der methodischen Behandlung dieses Punktes ist. Die vorliegende Schätzung kann somit insgesamt als konservativ gelten.

Tabelle 13: Bürokratiekosten für die Ermittlung, Abführung und Anmeldung der Umsatzsteuern
Befragungsergebnisse für 2007; hochgerechnet mit der Umsatzsteuerstatistik (Stand 31.12.2005); Vollkostenmodell

Unternehmens- größenklassen	Umsatzsteuer- pflichtige	Interne Kosten		Externe Kosten		Gesamtkosten	
		je Steuer- pflichtigen	hochgerechnet	je Steuer- pflichtigen	hochgerechnet	je Steuer- pflichtigen	hochgerechnet
Mio. Euro	Anzahl	Euro	Mio. Euro	Euro	Mio. Euro	Euro	Mio. Euro
Bis 0,1	1.500.937	798	1.198	509	764	1.307	1.962
0,1 bis 0,5	1.012.961	1.597	1.617	1.018	1.031	2.615	2.649
0,5 bis 1	222.311	2.492	554	1.186	264	3.678	818
1 bis 10	261.699	5.827	1.525	2.235	585	8.062	2.110
10 bis 50	30.034	14.970	450	6.737	202	21.707	652
50 bis 250	7.073	29.758	210	11.575	82	41.333	292
Über 250	1.743	46.709	81	29.607	52	76.316	133
Gesamt	3.036.758	1.856	5.635	981	2.980	2.837	8.616

Anmerkungen:

Die Mannjahre und die externen Kosten je Unternehmen der Größenklasse „bis 0,1 Mio. Euro“ werden durch die Hälfte der Kosten der Klasse „0,1 bis 0,5 Mio.“ geschätzt.

Personaleinsatz in Mannjahren und externe Kosten auf Basis von Befragungsergebnissen.

Arbeitskosten je Stunde: 32,93 Euro; davon 40 Prozent Gemeinkostenzuschlag.

Quellen: Statistisches Bundesamt, IW Consult

Belastungen nach dem Standardkosten-Modell

Wie schon erwähnt, sieht das deutsche Standardkosten-Modell keine Berücksichtigung von Gemeinkosten bei der Ermittlung der Kosten einer Arbeitsstunde vor. Die **Tabelle 14** zeigt das Ergebnis, wenn die Arbeitsstunde mit 23,52 Euro bewertet wird, also der Gemeinkostenzuschlag von 40 Prozent bei der Ermittlung der internen Kosten unterbleibt. Nach dieser Rechnung reduzieren sich die internen Kosten von 5.636 Mio. Euro auf **4.026 Mio. Euro**. Die externen Kosten bleiben unverändert. Die Gesamtbelastungen reduzieren sich jetzt auf **7 Mrd. Euro**. Je Unternehmen oder Steuerpflichtigen bedeutet das Belastungen in Höhe von **2.307 Euro**.

Tabelle 14: Bürokratiekosten Umsatzsteuer

Hochgerechnet für 2007; Standardkosten-Modell in Mio. Euro

Umsatzgrößenklasse	Interne Kosten	Externe Kosten	Gesamtkosten	Gesamtkosten je Steuerpflichtiger
Bis 0,1 Mio.	856	764	1.620	1.079
0,1 bis 0,5 Mio.	1.155	1.031	2.187	2.159
0,5 bis 1 Mio.	396	264	659	2.966
1 bis 10 Mio.	1.089	585	1.674	6.397
10 bis 50 Mio.	321	202	523	17.430
50 bis 250 Mio.	150	82	232	32.831
Über 250 Mio.	58	52	110	62.970
Gesamt	4.025	2.980	7.005	2.307

Anmerkungen:

Personaleinsatz in Mannjahren und externe Kosten auf Basis von Befragungsergebnissen.
Arbeitskosten je Stunde: 23,52 Euro; kein Gemeinkostenzuschlag.
Externe Kosten wie im Vollkostenmodell.

Quellen: Statistisches Bundesamt, IW Consult

3.2.3 Unternehmensgrößeneffekte

Wie schon bei der Lohnsteuer und den Sozialabgaben ermittelt, werden auch bei der Umsatzsteuer die kleinen Unternehmen deutlich stärker belastet. Dies zeigt sich vor allem, wenn die ermittelten Durchschnittskosten je Unternehmen in den einzelnen Größenklassen zu den Durchschnittsumsätzen in Relation gesetzt werden. Durchschnittlich entstehen in diesem Bereich Bürokratiekosten in Höhe von **0,19 Prozent der Umsätze**. In der Gruppe der sehr kleinen

Unternehmen sind es 2,72 Prozent und bei sehr großen Unternehmen nur 0,01 Prozent (**Tabelle 15**).

Tabelle 15: Bürokratiekosten Umsatzsteuer nach Unternehmensgröße Hochgerechnete Kosten in Prozent des Umsatzes; Vollkostenmodell			
Umsatzgrößenklasse	Interne Kosten	Externe Kosten	Gesamtkosten
Bis 0,1 Mio. Euro	1,66	1,06	2,72
0,1 bis 0,5 Mio. Euro	0,71	0,45	1,16
0,5 bis 1 Mio. Euro	0,35	0,17	0,52
1 bis 10 Mio. Euro	0,22	0,08	0,30
10 bis 50 Mio. Euro	0,07	0,03	0,11
50 bis 250 Mio. Euro	0,03	0,01	0,04
Über 250 Mio. Euro	0,00	0,002	0,01
Gesamt	0,12	0,07	0,19

Quellen: IAB, Statistisches Bundesamt, IW Consult

Insgesamt sind kleine und mittlere Unternehmen also deutlich stärker belastet als größere. Die Belastung gemessen als Prozentsatz vom Umsatz beträgt für

- **kleine Unternehmen** (bis 1 Mio. Euro Umsatz) **1,19 Prozent**,
- **mittlere Unternehmen** (zwischen 1 und 50 Mio. Euro Umsatz) **0,21 Prozent** und
- **große Unternehmen** (mehr als 50 Mio. Euro Umsatz) **0,02 Prozent**.

Dieses Größenprofil mit der deutlich höheren Belastung der KMU lässt sich auch erkennen, wenn der Personaleinsatz in Mannjahren als Anteil am gesamten Arbeitsvolumen der Unternehmen differenziert nach Beschäftigungsgrößenklassen ausgedrückt wird. Die Befragungen zeigen folgendes Ergebnis: Der Anteil des Arbeitsvolumens, den die Unternehmen für die Ermittlung, Abführung und Anmeldung der Umsatzsteuer einsetzen (interne Kosten) beträgt bei Betrieben

- bis 9 Beschäftigten **0,56 Prozent**,
- mit 10 bis 49 Beschäftigten **0,43 Prozent**,
- mit 50 bis 249 Beschäftigten **0,23 Prozent**,
- mit mehr als 250 Beschäftigten **0,08 Prozent**.

Daraus ergibt sich für die Gesamtwirtschaft ein mit Beschäftigungsanteilen gewichteter Mittelwert in Höhe von rund 0,37 Prozent. Bei knapp 27 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und

einem Kostensatz von 55.517 Euro pro Mannjahr errechnet sich ein interner Gesamtaufwand von rund 5,5 Mrd. Euro. Dieser Wert liegt in der Größenordnung, wie sie auch bei der Hochrechnung über die Umsatzsteuerstatistik ermittelt wurde. Das ist nochmals ein wichtiges Indiz für die Konsistenz des Datensatzes.

3.2.4 Bürokratiekosten für die Umsatzsteuer nach Branchen

Die **Tabelle 16** zeigt die Verteilung der gesamten Bürokratiekosten für die Umsatzsteuer nach Branchen. Dabei wird die Größenstruktur der einzelnen Branchen in der Differenzierung (sieben Umsatzgrößenklassen) berücksichtigt, wie sie auch der **Tabelle 13** zugrunde liegt. Außerdem sind die Arbeitskosten je Stunde für jede Branche dem deutschen Handbuch zur Standardkostenrechnung entnommen. Hochrechnungsbasis ist auch hier die Umsatzsteuerstatistik. Die dort ausgewiesene Verteilung der Umsatzsteuerpflichtigen nach Branchen und Umsatzgrößenklassen wird verwendet. Wiederum liegt keine Differenzierung der Stundensätze nach Unternehmensgrößenklassen vor. Die aufgewendeten Stunden werden in jeder Branche unabhängig von der Größenstruktur mit dem gleichen Branchensatz bewertet.

Diese Verteilung der Gesamtkosten kann nur vorgenommen werden, weil sich in der Befragung keine statistisch signifikanten Unterschiede zwischen den einzelnen Branchen oder Branchengruppen (Industrie – Dienstleistungen) ergeben haben. Diese Beobachtungen gelten streng genommen nur für die im IW-Zukunftspanel einbezogenen Branchen (Industrie, Logistik und unternehmensnahe Dienste). Die Berechnungen der **Tabelle 16** stehen deshalb unter dem Vorbehalt, dass sich die nicht berücksichtigten Branchen (Einzelhandel, Gastgewerbe, Kredit- und Versicherungswirtschaft sowie sonstige Dienstleistungen) bei der Bearbeitung der Umsatzsteuer nicht strukturell von den anderen Branchen des IW-Zukunftspanels unterscheiden.

**Tabelle 16: Kosten der Ermittlung, Abführung und Voranmeldung
der Umsatzsteuer nach Branchen 2007**
Hochgerechnete Werte, Vollkostenansatz

	Kosten in Mio. Euro	Kosten je Unternehmen in Euro
Agrarwirtschaft	190	2.313
Bergbau/Steine Erden	19	7.270
Verarbeitendes Gewerbe	1.885	6.840
Energie- und Wasserversorgung	128	7.574
Baugewerbe	1.108	3.432
Handel	497	4.433
Gastgewerbe	494	2.023
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	502	3.927
Kredit- und Versicherungsgewerbe	66	4.168
Grundstückswesen/unternehmensnahe Dienste	2.674	3.129
Erziehung und Unterricht	88	2.754
Gesundheitswesen	164	3.396
Sonstige Dienstleistungen	803	2.601
Gesamt	8.618	2.837

Anmerkungen:

Hochrechnungsbasis ist die Umsatzsteuerstatistik; Stand 2005.

Die Personalkostensätze sind nach Branchen, nicht aber für jede Branche nach Unternehmensgrößen differenziert.

Die Personalkostensätze sind nach Vorgaben des SKM-Handbuchs nach Branchen differenziert. Es wird mit einem einheitlichen Gemeinkostenzuschlag von 40 Prozent gerechnet.

Quellen: BA, IAB, Statistisches Bundesamt, IW Consult

3.2.5 Umsatzsteuer Handwerk

Die Kosten für die Ermittlung, Abführung und Anmeldung der Umsatzsteuer lassen sich für den Bereich des Handwerks nur unter einer stark vereinfachenden Annahme schätzen. Es gibt keine Umsatzsteuerstatistik für das Handwerk. Deshalb wird unterstellt, dass die Verteilung der Steuerpflichtigen auf die einzelnen Umsatzgrößenklassen im Handwerk so ist wie bei allen Steuerpflichtigen. Diese Vorgehensweise wird die Kosten eher etwas unterschätzen, weil anzunehmen ist, dass die Umsatzgrößenklassen im Handwerk stärker besetzt sind als in der

Gesamtwirtschaft. Gerade bei kleineren Unternehmen sind die bürokratischen Belastungen aber relativ stärker ausgeprägt.

Unter dieser Annahme können aus den Befragungsergebnissen die nach der Struktur der Umsatzsteuerstatistik gewichteten externen und internen Kosten je Steuerpflichtigen für das Handwerk errechnet werden. Die **Tabelle 17** stellt die Ergebnisse für drei Umsatzgrößenklassen dar. Eine stärkere Differenzierung lässt die Größe der Stichprobe nicht zu.

Tabelle 17: Schätzung der Bürokratiekosten Umsatzsteuer für das Handwerk			
Angaben in Euro je Steuerpflichtigen; Vollkostenmodell			
Größenklasse in Mio. Euro	Interne Kosten	Externe Kosten	Gesamtkosten
	Handwerk		
Bis 1	1.111	612	1.724
1 bis 50	8.549	2.021	10.569
50 und mehr	33.814	20.426	54.240
Gesamt	1.921	805	2.726
	Alle Steuerpflichtigen		
Bis 1	1.232	752	1.984
1 bis 50	6.769	2.698	9.467
50 und mehr	33.109	15.140	48.249
Gesamt	1.856	981	2.837
	Handwerk in Prozent von allen Steuerpflichtigen		
Bis 1	90,2	81,4	86,9
1 bis 50	126,3	74,9	111,6
50 und mehr	102,1	134,9	112,4
Gesamt	103,5	82,1	96,1

Bei den kleinen Unternehmen (bis 1 Mio. Euro Umsatz) liegen die Kosten unter dem Niveau der Gesamtwirtschaft. Bei den internen Personalaufwendungen sind das 10 Prozent, bei den externen Kosten sind es fast 20 Prozent. Insgesamt beträgt die Kostendifferenz in diesem Segment rund 13 Prozent. Dafür haben die Handwerksbetriebe in den anderen Größenklassen höhere Aufwendungen, die in der Größenordnung von zehn Prozent liegen.

Insgesamt liegt das **Kostenniveau** des **Handwerks** um etwa **4 Prozent** unter dem Niveau der Gesamtwirtschaft. Die Gesamtkosten können wie folgt abgeschätzt werden:

Kosten der Gesamtwirtschaft ausgedrückt als Umsatzquote (0,19 Prozent) multipliziert mit dem Korrekturfaktor des Kostenvorteils des Handwerks (gerundet 0,95) * Umsätze des Handwerks.

Der ZDH schätzt das Umsatzvolumen für das Handwerk auf rund 400 Mrd. Euro. Daraus errechnen sich Gesamtkostenbelastungen in Höhe von 722 Mio. Euro ($0,0019 \cdot 0,95 \cdot 400.000$).

4 Haftungsrisiken durch Betriebsprüfungen und Sonderprüfungen

Das Bundesministerium für Finanzen stellt in seinem Bericht zur steuerlichen Betriebsprüfung des Jahres 2007 fest, dass bei 213.375 Prüfungen Mehreinnahmen in Höhe von 13,2 Mrd. Euro erzielt wurden. Dabei wurden 2,6 Prozent der rund 8,3 Mio. in der Betriebskartei der Finanzämter registrierten Betriebe im Jahr 2006 geprüft. Hinzu kommen noch rund 1,7 Mrd. Euro Mehreinnahmen durch rund 100.000 Umsatzsteuersonderprüfungen (Jahresstand: 2004) und etwa 0,84 Mrd. Euro durch 167.000 Lohnsteueraußenprüfungen hinzu. Dies wird von den Finanzbehörden bejubelt, weil es zeige, wie notwendig und ergiebig solche Prüfungen seien. Natürlich sind Betriebsprüfungen schon aus Gründen der Prävention gegen Steuerhinterziehungen notwendig. Die Ergebnisse können aber auch anders interpretiert werden. Sie können auch als Indiz für die Komplexität des Steuer- und Abgabensystems interpretiert werden. Wenn bei einer hinreichend hohen Prüfungsdichte und einer hohen Aufdeckungswahrscheinlichkeit von bewussten Unregelmäßigkeiten immer noch erhebliche Nachzahlungen zu leisten sind, ist das Steuer- und Abgabensystem aus der Sicht der Unternehmen nicht mehr berechenbar und birgt deshalb hohe Haftungsrisiken. Mit diesem Aspekt von bürokratischen Belastungen befasst sich dieser Abschnitt der Studie. Ermittelt werden für die Umsatzsteuer, Lohnsteuer und Sozialabgaben

- Prüfungsquoten sowie
- die Häufigkeit und die Höhe von Nachzahlungen.

Aus diesen Ergebnissen soll dann das Risikopotenzial für Unternehmen durch die genannten Prüfungen ermittelt werden.

Die Datengrundlage ist wiederum die oben beschriebene Befragung im IW-Zukunftspanel, in dessen Sommerwelle entsprechende Fragen zu diesem Thema gestellt wurden. Rund 850 Unternehmen haben geantwortet. Da diese Thematik sehr komplex ist und die Beantwortung der Fragen sehr hohe Anforderungen an die Unternehmen stellt, können die Ergebnisse aufgrund der dadurch bedingten Fehlermargen nur als eine Schätzung der Größenordnung interpretiert werden. Außerdem muss aus den Ergebnissen des IW-Zukunftspanels, das nicht die gesamte Wirtschaft einbezieht, auf alle betroffenen Branchen hochgerechnet werden.

Dieser Abschnitt ist zweigeteilt. Zunächst werden die Ergebnisse der Betriebsprüfungen – soweit sie veröffentlicht sind – kurz dargestellt. Danach werden die Ergebnisse der Befragung und der Hochrechnungen präsentiert. Damit soll ermöglicht werden, die Befragungsergebnisse besser einzuordnen und Unterschiede zwischen beiden Datenquellen zu erklären.

4.1 Ergebnisse der steuerlichen Betriebsprüfungen

Das Bundesministerium für Finanzen veröffentlicht jedes Jahr auf Grundlage der Meldungen der Länder die Ergebnisse der steuerlichen Betriebsprüfungen. Die Betriebskartei der Finanzämter erfasst 8,35 Mio. Betriebe für das Jahr 2007. Das ist die Grundgesamtheit, aus der die zu prüfenden Unternehmen nach bestimmten Strategien (Zufall, Turnus, Verdachtsmomente etc.) gezogen werden. Im Jahr 2007 sind 213.375 Betriebe geprüft worden. Das entspricht einer Quote von 2,6 Prozent. Diese Prüfungsquote ist stark von der Unternehmensgröße abhängig. Bei großen Unternehmen beträgt sie 22,8 Prozent. Da bei diesen Unternehmen im Durchschnitt die letzten 4 Jahre geprüft werden, beträgt die Prüfungsdichte – also die Wahrscheinlichkeit, dass ein Jahresabschluss geprüft wird – rund 80 Prozent. Die Größenklassendefinition ist sehr kompliziert und verwendet mehrere branchenspezifische Merkmale. Als Faustregel über den Durchschnitt der Wirtschaft gilt, dass schon Betriebe mit mehr als 4 Mio. Euro Umsatz als Großbetriebe gelten. Die Prüfquote und Prüfwahrscheinlichkeit nehmen mit der Unternehmensgröße rapide ab. Bei den Kleinstbetrieben (Faustregel: weniger als 155.000 Euro Umsatz) wurden 2007 nur 1,1 Prozent geprüft; das entspricht einer Prüfdichte von 3,3 Prozent. Die **Tabelle 18** zeigt die Ergebnisse im Überblick.

Tabelle 18: Ergebnisse der steuerlichen Betriebsprüfungen 2007

Grunddaten im Überblick

Größe	Betriebe	Prüfungen	Quote	Dichte	Mehreinnahmen
	Anzahl	Anzahl	Prozent	Prozent	Mio. Euro
Groß	169.843	38.662	22,8	80,4	13.200
Mittel	757.810	59.068	7,8	23,6	1.390
Klein	1.140.402	44.735	3,9	11,6	630
Kleinst	6.284.418	70.910	1,1	3,3	820
Gesamt	8.352.473	213.375	2,6	7,8	16.040

Anmerkungen:

Dichte: Wahrscheinlichkeit der Prüfung eines Veranlagungsjahres; sie setzt sich zusammen aus der Prüfquote pro Jahr und der Anzahl der geprüften Jahre; die durchschnittliche Dichte ist als gewichteter Mittelwert berechnet.

Die Definition der Größe erfolgt nach mehreren Abgrenzungsmerkmalen (u. a. Umsatzerlöse oder steuerlicher Gewinn), die sich nach Branchen stark unterscheiden.

Quelle: Bundesministerium für Finanzen (BMF)

Diese Prüfungen brachten 2007 Mehreinnahmen von 16 Mrd. Euro, wovon 13,2 Mrd. Euro allein auf die Gruppe der großen Unternehmen entfallen. Bei der Umsatzsteuer, die in dieser Studie im Vordergrund des Interesses steht, konnten Mehreinnahmen von 1,6 Mrd. Euro erzielt werden. Davon entfallen rund zwei Drittel auf Großbetriebe.

Die Höhe der gesamten Mehreinnahmen je Fall fällt ebenfalls sehr stark mit der Unternehmensgröße:

- Große Unternehmen: 341.421 Euro,
- Mittlere Unternehmen: 23.532 Euro,
- Kleine Unternehmen: 14.083 Euro,
- Kleinstunternehmen: 11.564 Euro.

In diesen Ergebnissen sind Umsatzsteuersonderprüfungen, Lohnsteueraussonderprüfungen und Prüfungen der Sozialversicherungen nicht enthalten.

Wenn man unterstellen würde, dass jeder Abschluss eines Betriebes geprüft würde und je Fall die gleichen Einnahmen wie bisher erzielt werden könnten, würden Mehreinnahmen von 39 Mrd. Euro zu erwarten sein. Dieser Betrag könnte als das Haftungspotenzial der Steuerpflichtigen bei flächendeckender Prüfung bezeichnet werden. Davon hätten

- große Unternehmen 3,2 Mrd. Euro,
- mittlere Unternehmen 4,5 Mrd. Euro,
- kleine Unternehmen 4,8 Mrd. Euro und
- Kleinstunternehmen 24,0 Mrd. Euro.

zu tragen.

Diese Daten überschätzen den Effekt aber deutlich, weil nicht zu erwarten ist, dass bei einer flächendeckenden Prüfung die Einnahmen je Fall konstant bleiben würden. Das liegt vor allem darin begründet, dass die zu prüfenden Betriebe nicht per Zufall ausgewählt werden, sondern auch Verdachtsmomente eine Rolle spielen; d. h. es werden dort Prüfungsschwerpunkte gesetzt, wo mit überdurchschnittlicher Wahrscheinlichkeit eine Nachzahlung zu erwarten ist. Diese „Klumpungseffekte“ könnten natürlich nicht auftreten, wenn alle Betriebe geprüft würden.

Außerdem sind die Daten, die auf der Betriebskartei der Finanzämter beruhen, nicht repräsentativ für den Kreis von Betroffenen, den diese Untersuchung im Fokus hat. Die Finanzämter haben insgesamt 8,35 Mio. Fälle gespeichert. Hier interessieren aber nur Unternehmen im klassischen Sinne. Es kommt hinzu, dass nur diese durch das IW-Zukunftspanel abgedeckt werden können.

Wie groß diese Anzahl ist, hängt von der Auswahl der möglichen Quellen ab, die zur Hochrechnung verwendet werden. Dies hängt wiederum sehr stark von der jeweiligen Fragestellung ab. Drei unterschiedliche Datenbasen kommen grundsätzlich in Frage. Das Unternehmensregister mit insgesamt 3,4 Mio. Unternehmen, die Umsatzsteuerstatistik mit 3 Mio.

Umsatzsteuerpflichtigen und die Betriebsdatei der Lohnsteueraußenprüfung mit 2,3 Mio. Arbeitgebern. Alle drei genannten Datenquellen weisen Fallzahlen auf, die deutlich unter jenen der Datei der Finanzämter liegen. Schon allein deshalb scheint die Statistik der steuerlichen Betriebsprüfung ungeeignet, um

- die Nachzahlungen der Unternehmen zu berechnen und
- um abzuschätzen, wie viel Mehreinnahmen bei einer flächendeckenden Prüfung zu erwarten wären.

Zur Beantwortung dieser Fragen ist eine ergänzende Unternehmensbefragung notwendig, deren Ergebnisse im nächsten Abschnitt dargestellt werden.

4.2 Ergebnisse der Befragung

In diesem Kapitel werden für Prüfungen der Umsatzsteuer (ohne Umsatzsteuersonderprüfungen), der Lohnsteuer und der Sozialabgaben

- die Prüfungswahrscheinlichkeiten getrennt nach Größenklassen,
- die Mehreinnahmen des Fiskus bei einem zufallsbasierten Auswahlverfahren (also ohne Klumpungseffekte durch selektive Auswahlstrategien) und
- die möglichen Nachzahlungen bei flächendeckenden Prüfungen

getrennt nach Unternehmensgrößenklassen berechnet.

Die Mehreinnahmen bei flächendeckenden Prüfungen können dann als Haftungspotenzial der betroffenen Unternehmen interpretiert werden. In dieser Studie interessieren nur Unternehmen im klassischen Sinn und je nach Fragestellung Teilmengen (z. B. umsatzsteuerpflichtige Unternehmen, Unternehmen mit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten), deren Obergrenze durch die Zahl der im Unternehmensregister angegebenen Unternehmen (ca. 3,4 Mio.) definiert ist.

An der Umfrage haben sich knapp 900 Unternehmen beteiligt. Wiederum sind nur Unternehmen aus der Industrie und unternehmensnahen Dienstleistungen befragt worden. Innerhalb dieser Gruppe zeigten die Auswertungen keine großen und signifikanten Unterschiede zwischen den einzelnen Branchen, wohl aber zwischen Unternehmensgrößenklassen. Deshalb wird auf eine branchenspezifische Auswertung verzichtet. Es wird angenommen, dass dieser strukturelle Befund auch für die nicht im IW-Zukunftspanel vertretenen Branchen (Einzelhandel, Gastgewerbe, Finanzwirtschaft und gesellschaftsnahe Dienstleistungen) gilt und die Befragungsergebnisse deshalb auf die Gesamtwirtschaft hochgerechnet werden können.

Mit Prüfungen muss die große Mehrheit der Unternehmen zumindest bei einer mehrjährigen Betrachtung rechnen. Nur 15 Prozent der Befragten hatten in den letzten fünf Jahren keine

Prüfung der Umsatzsteuer, der Lohnsteuer oder der Sozialabgaben. Bei Prüfungen werden die Prüfer oft fündig. In etwa 40 Prozent der Fälle geben die befragten Unternehmen an, dass sie Nachzahlungen geleistet haben. Das sind Mittelwerte über die Jahre seit 2004, um die Ergebnisse nicht von möglichen Zufälligkeiten abhängig werden zu lassen. Bei kleinen Unternehmen (bis 500.000 Euro Umsatz) liegt diese Quote bei 42 Prozent; bei Unternehmen mit mehr als 50 Mio. Euro Umsatz beträgt sie nur knapp 20 Prozent. Sind kleinere Unternehmen mit der Komplexität der Steuer- und Sozialbürokratie besonders stark überfordert oder nehmen sie die Vorschriften weniger ernst, weil die Prüfungswahrscheinlichkeiten niedriger sind als bei größeren Unternehmen? Mit diesen und ähnlichen Fragen beschäftigen sich die nächsten Abschnitte.

4.2.1 Umsatzsteuer

Der Anteil der Unternehmen, die sich einer Prüfung ihrer Umsatzsteuererklärung unterziehen mussten, beträgt im Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2007 hochgerechnet 6,8 Prozent. Die Hochrechnungsbasis sind die in der Umsatzsteuerstatistik ausgewiesenen gut 3 Mio. Unternehmen bzw. Steuerpflichtigen. Die Prüfungsquote für Unternehmen mit mindestens 100.000 Euro Jahresumsatz kann direkt den Befragungsergebnissen entnommen werden. Sie steigt kontinuierlich mit der Unternehmensgröße von 8 Prozent für Unternehmen mit 100.000 bis 500.000 Euro Umsatz auf 47,5 Prozent für große Unternehmen (Umsatz mehr als 250 Mio. Euro) an (**Tabelle 19**) an.

Für die Gruppe der Umsatzsteuerpflichtigen mit geringen Umsätzen bis 100.000 Euro sind die Befragungsdaten nicht repräsentativ, weil in dieser Klasse in der Umsatzsteuerstatistik viele Privatpersonen mit umsatzsteuerpflichtigen Nebentätigkeiten oder Freiberufler vertreten sind, die im IW-Zukunftspanel nicht befragt werden. Dort wird nur auf Unternehmen abgestellt. Es ist zu vermuten, dass bei den Kleinstunternehmen die Prüfungsquoten deutlich geringer sind. Die Quote wird in der vorliegenden Berechnung der **Tabelle 19** durch die Prüfungsquote für Kleinstunternehmen der steuerlichen Betriebsprüfung geschätzt, die bei rund 1 Prozent liegt.

Unter dieser Annahme und den in der Befragung errechneten Prüfquoten für Unternehmen ab 100.000 Euro Umsatz kann die Zahl der Umsatzsteuerprüfungen auf etwa **203.000** geschätzt werden. Darin sind keine Umsteuersonderprüfungen enthalten, die nicht abgefragt wurden und in der nachfolgenden Berechnung (siehe unten) auch stören würden. Eine Größenordnung von 200.000 Prüfungen im Segment der umsatzsteuerpflichtigen Unternehmen und Privatpersonen ist mit der Zahl der Betriebsprüfungen von 231.000 kompatibel, denn nicht bei jeder Betriebsprüfung wird die Umsatzsteuer geprüft.

Damit kann eine für den Zeitraum 2004 bis 2007 jahresdurchschnittliche Prüfungsquote bei der Umsatzsteuer von **6,7 Prozent** als wichtiges Zwischenergebnis festgehalten werden.

Im Rahmen von Betriebsprüfungen der Umsatzsteuer konnte der Fiskus im Jahr 2007 Mehreinnahmen in Höhe von 1,6 Mrd. Euro erzielen. Dazu kommen nochmals 1,7 Mrd. Euro Mehreinnahmen aus Sonderprüfungen, die allerdings in dieser Untersuchung nicht berücksichtigt

wurden. Aus den veröffentlichten Berichten geht nicht hervor, wie hoch die Prüfwahrscheinlichkeiten und Einnahmen je Fall für einzelne Unternehmensgruppen (zum Beispiel Größenklassen) ausfallen. Auf Basis der Veröffentlichungen des Bundesfinanzministeriums kann nur sehr grob eine Größenordnung der Prüfquoten geschätzt werden. Es ist bekannt, dass im Jahr 2007 insgesamt 213.000 Betriebsprüfungen und rund 100.000 Umsatzsteuersonderprüfungen durchgeführt wurden. Geht man von der extremen Annahme aus, dass bei jeder Betriebsprüfung auch die Umsatzsteuer geprüft würde, hätte es 2007 rund 313.000 Umsatzsteuerprüfungen gegeben. Die Prüfungsquote kann nur in einem sehr großen Intervall angegeben werden. Die Zahl der Prüfungen kann zum einen auf die 8,3 Mio. in der Betriebskartei der Finanzämter registrierten Betriebe bezogen werden. Die Quote läge dann bei 3,7 Prozent. Man kann aber auch argumentieren, dass die in der Umsatzsteuerstatistik verzeichneten Unternehmen die richtige Bemessungsgrundlage sind, weil nur diese umsatzsteuerpflichtig sind. Die Prüfquote würde dann bei 10,3 Prozent liegen. Für Umsatzsteuerprüfungen im Rahmen von Betriebsprüfungen würde sich eine Quote von 7 Prozent ergeben. Da diese Prüfquoten eine entscheidende Größe zur Abschätzung des Haftungs- und Risikopotenzials sind, soll diese Größe und ihre strukturelle Zusammensetzung durch Befragungsergebnisse validiert werden.

Befragungsergebnisse zu Betriebsprüfungen und Nachzahlungen

Die **Tabelle 19** zeigt die Prüfungsquote für einzelne Unternehmensgrößenklassen, wie sie in der Befragung ermittelt werden konnten. Die Befragung hat **keine Umsatzsteuersonderprüfungen** einbezogen, weil durch diese Art von Prüfungen keine repräsentativ hochrechenbaren Ergebnisse erwartet werden können. Die Stichprobe wurde nach dem Zufallsprinzip – geschichtet nach Branchen und Größenklassen – gezogen. Die Auswahl bei den Umsatzsteuersonderprüfungen folgt nicht nur dem Zufalls-, sondern verstärkt auch einem Verdachtsprinzip. Die damit verbundenen „Klumpungen“ in einzelnen Segmenten der Grundgesamtheit kann die Stichprobe des IW-Zukunftspanels nicht nachbilden.

Mit der Zahl der Steuerpflichtigen im Umsatzsteuerregister, den Prüfquoten und den Nachzahlungen je Umsatzgrößenklasse kann das gesamte Nachzahlungsvolumen hochgerechnet werden. Die Nachzahlungen je Unternehmen stammen aus der Befragung. Sie steigen erwartungsgemäß mit der Größe der Unternehmen an (**Tabelle 19**). Die Zahlungen für die Kleinstunternehmen (bis 100.000 Euro Umsatz) sind durch die Zahlungen der Kleinunternehmen (100.000 bis 500.000 Euro) geschätzt. Diese Vorgehensweise ist dadurch gerechtfertigt, dass es in den unteren Umsatzgrößenklassen keine großen Unterschiede bei den Nachzahlungen je Unternehmen gibt. Die Zahlungen liegen in der Klasse 0,5 bis 1 Mio. Euro Umsatz (2.373 Euro) in etwa auf dem Niveau der Klasse 100.000 bis 500.000 Euro Umsatz (2.260 Euro).

Mit diesen Angaben errechnet sich im Jahresdurchschnitt 2004 bis 2007 ein Nachzahlungsvolumen von **1,16 Mrd. Euro**. Das ist knapp ein Fünftel (17 Prozent) weniger als die Betriebsprüfungsberichte des Bundesfinanzministeriums für diesen Zeitraum als Ist-Ergebnis ausweisen. Das hochgerechnete Befragungsergebnis erscheint plausibel, denn eine gewisse

Unterschätzung ist aufgrund der verschiedenen Auswahlverfahren zu erwarten. Die Stichprobe der Befragung wurde per Zufall gezogen, während die durch die Finanzämter tatsächlich geprüfte Stichprobe von Unternehmen auch nach Verdachts- und Ergiebigkeitsmerkmalen zusammengestellt ist. Eine solche Auswahlstrategie hat „Klumpungseffekte“ im Bereich höherer „Trefferwahrscheinlichkeiten“ und muss zu höheren Zahlungen je Fall führen. Das Ergebnis zeigt die vorletzte Spalte der **Tabelle 19**.

In der letzten Spalte sind die Nachzahlungen je Unternehmen aufgelistet; sie steigen erwartungsgemäß mit der Unternehmensgröße an. Die Belastungswirkungen sind aber regressiv, d. h. kleinere Unternehmen sind stärker belastet als größere. Bei den kleinen Unternehmen (bis 1 Mio. Euro Umsatz) betragen die Nachzahlungen etwa 0,06 Prozent der Umsätze, bei den mittleren (1 bis 50 Mio. Euro Umsatz) 0,05 Prozent, und bei großen Unternehmen (über 50 Mio. Euro) sind es nur noch 0,01 Prozent.

Im Durchschnitt müssen die Unternehmen mit fast 6.000 Euro Nachzahlungen bei Umsatzsteuerprüfungen rechnen. Dabei ist zu beachten, dass der Prüfungszeitraum nicht nur ein Jahr, sondern im Durchschnitt 3 Jahre beträgt. Pro Jahr beträgt die Nachzahlung je Unternehmen dann 2.000 Euro. Das ist schon heute das Risiko, das ein durchschnittliches Unternehmen zu tragen hat. Sicherlich kann ein erheblicher Teil davon der Komplexität und Unberechenbarkeit des Umsatzsteuersystems zugeordnet werden. Ein Indiz für die Richtigkeit dieser Hypothese ist, dass selbst bei großen Unternehmen mit ihren hohen Prüfungsraten und hoch spezialisierten Fachabteilungen regelmäßig Nachzahlungen anfallen.

Bei den Großunternehmen im Sinne der Betriebskartei der Finanzämter, die bei rund 4 Mio. Euro Umsatz beginnt, beträgt die Prüfungsquote rund 26 Prozent. Auf diese Unternehmen entfallen etwa 60 Prozent der Nachzahlungen; das entspricht in etwa der Quote, wie sie auch in der amtlichen Statistik zur Betriebsprüfung für Großbetriebe ausgewiesen wird.

Tabelle 19: Nachzahlungen Umsatzsteuer nach Größenklassen
Hochgerechnete Ergebnisse aus Befragung und steuerlicher Betriebsprüfung; 2007

	Unternehmen	Prüfungsquote	hochgerechnet Prüfungen	Nachzahlungen; hochgerechnet je Unternehmen	Nachzahlungen; hochgerechnet gesamt
Mio. Euro	Anzahl	Prozent	Anzahl	Euro	Mio. Euro
Bis 0,1	1.500.937	1,0	15.009	2.260	34
0,1 bis 0,5	1.012.961	8,0	81.037	2.260	183
0,5 bis 1	222.311	14,0	31.103	2.373	74
1 bis 10	261.699	23,9	62.475	8.322	520
10 bis 50	30.034	34,2	10.275	13.795	142
50 bis 250	7.073	32,4	2.291	34.429	79
Über 250	1.743	47,5	828	151.429	125
Gesamt	3.036.758	6,7	203.018	5.698	1.157

Anmerkungen:

Unternehmen aus Umsatzsteuerstatistik.

Prüfungsquote aus Befragung; Quote der kleinsten Größenklasse geschätzt,

Nachzahlungen auf Basis der Befragungsergebnisse berechnet; für kleinste Unternehmensgrößenklasse geschätzt.

Die Nachzahlungen sind berechnet für einen durchschnittlichen Prüfzeitraum von 3 Jahren je Prüfung.

Quellen: Statistisches Bundesamt, BMF; IW Consult

An dieser Stelle stellt sich die Frage, wie hoch die zusätzlichen Nachzahlungen für die Gesamtwirtschaft hypothetisch wären, wenn alle Unternehmen geprüft werden würden. Dazu ist die Berechnung der Prüfungsdichte notwendig. Sie ergibt sich als Prüfquote pro Jahr multipliziert mit der Anzahl der zurückliegenden Jahre, die bei einer Prüfung geprüft werden. Die **Tabelle 20** zeigt die Ergebnisse.

Die Anzahl der Jahre ist dem Bericht zu den steuerlichen Betriebsprüfungen entnommen. Sie betragen 3 Jahre für kleinere und 3,5 Jahre für größere Unternehmen. Die kleinste Unternehmensgruppe hat eine Prüfungsdichte von 3 Prozent (1 Prozent mal 3 Jahre). Würden die verbleibenden 97 Prozent der Unternehmen auch geprüft werden und die Nachzahlungen je Unternehmen blieben auf dem Niveau der bisher geprüften Unternehmen (2.260 Euro), würden sich Mehrerlöse von rund 1 Mrd. Euro für diese Größenklasse ergeben. Diese hypothetische Größe wird für jede Größenklasse ausgerechnet und in **Tabelle 20** ausgewiesen. Für Unternehmen mit mehr als 10 Mio. Euro Umsatz sind diese hypothetischen Mehrerlöse null, weil die Prüfungsdichte über 100 Prozent liegt. Das bedeutet, dass diese Unternehmen innerhalb von 3,5 Jahren mehr als einmal geprüft werden.

Tabelle 20: Abschätzung der Haftungsrisiken Umsatzsteuer

Hochgerechnete Ergebnisse aus Befragung und steuerlicher Betriebsprüfung; 2007

Umsatz Größenklassen	Prüfungsquote	Prüfungszeitraum je Prüfung	Prüfungsdichte	Mehreinnahmen bei einer Prüfungsdichte von 100 Prozent
Mio. Euro	Prozent	Jahre	Prozent	Mio. Euro
Bis 0,1	1,0	3	3,0	1.097
0,1 bis 0,5	8,0	3	24,0	580
0,5 bis 1	14,0	3	42,0	102
1 bis 10	23,9	3,5	83,6	102
10 bis 50	34,2	3,5	119,7	0
50 bis 250	32,4	3,5	113,4	0
Über 250	47,5	3,5	166,3	0
Gesamt				1.881

Anmerkungen:
Prüfungsquote siehe Tabelle 19.
Anzahl der geprüften Abschlüsse je Prüfung übernommen aus Bericht zu Betriebsprüfung.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Bundesministerium für Finanzen; IW Consult

Insgesamt addieren sich die **hypothetischen Mehreinnahmen** auf **1,8 Mrd. Euro**. Diese Summe kann als Haftungsrisiko bezeichnet werden, das die Wirtschaft bei vollständiger Prüfung der Umsatzsteuererklärungen treffen würde.

Eine wichtige Annahme für diese Berechnung ist natürlich, dass unterstellt wird, dass bei zusätzlichen Überprüfungen je Größenklasse und Unternehmen die gleichen Eurobeträge als Mehrerlöse anfallen wie bei den bisherigen Prüfungen. Diese Annahme ist aber zu rechtfertigen, weil die Grunddaten der **Tabelle 19** auf einer zufallsbasierten Stichprobe errechnet sind. „Klumpungseffekte“ in Bereichen mit höheren Nachzahlungswahrscheinlichkeiten und -höhen, wie sie der tatsächlichen Auswahl der geprüften Unternehmen entsprechen, sind damit so weit als möglich eliminiert.

Aus diesem Grund können die für die befragten Unternehmen ermittelten und die hypothetischen für die noch nicht geprüften Unternehmen ermittelten Nachzahlungen zu einer Gesamtbelastung addiert werden. Sie beträgt rund **3 Mrd. Euro**. Das entspricht rund **1.000 Euro** für jeden in der Umsatzsteuerstatistik erfassten Steuerpflichtigen.

Die wichtigsten **Ergebnisse** können wie folgt zusammengefasst werden:

- Im Durchschnitt wird die Umsatzsteuer bei knapp 7 Prozent der Unternehmen geprüft.
- Bei kleinen Unternehmen (bis 1 Mio. Euro Umsatz) sind es 4,6 Prozent, bei mittleren (1 bis 50 Mio. Euro Umsatz) 25 Prozent und bei großen Unternehmen (mehr als 50 Mio. Euro Umsatz) 35 Prozent.
- Bei etwa der Hälfte der Prüfungen gibt es Nachzahlungen.
- Die Umsatzsteuernachzahlung je Prüfung beträgt im Durchschnitt knapp 6.000 Euro. Insgesamt bedeutet das für die Gesamtwirtschaft fast 1,2 Mrd. Euro Nachzahlungen pro Jahr. Kleinere und mittlere Unternehmen sind relativ stärker belastet. Die Nachzahlungen in dieser Gruppe betragen gut 0,05 Prozent des Umsatzes; bei den großen Unternehmen sind es nur noch 0,01 Prozent.
- Würden die Prüfungen so ausgeweitet werden, dass alle Umsatzsteuererklärungen geprüft würden, könnte mit Mehreinnahmen von 1,8 Mrd. Euro gerechnet werden. Das kann als zusätzliches Haftungsrisiko interpretiert werden.

4.2.2 Lohnsteueraußenprüfungen

Aus den Veröffentlichungen zur Lohnsteueraußenprüfung des Jahres 2005 ist bekannt, dass es 167.082 Prüfungen gegeben hat. Das entspricht bei rund 2,3 Mio. Arbeitgebern einer Prüfungsquote von 7,3 Prozent. Diese Daten sollen als Eckpunkte für die Schätzung der Nachzahlungen genutzt werden.

Nicht bekannt ist die Verteilung der Betriebe auf Größenklassen, die der Datei zur Lohnprüfung zugrunde liegt. Deshalb wird als beste Annäherung daran das Unternehmensregister verwendet. Dort sind 3,4 Mio. Unternehmen enthalten, viele davon allerdings ohne sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, die für die Lohnsteueraußenprüfung keine Rolle spielen. Es wird unterstellt, dass diese Gruppe durch die Differenz aus den Unternehmen im Register und den Arbeitgebern in der Datei der Lohnsteueraußenprüfung abgebildet werden kann. Weiterhin wird angenommen, dass sich diese Differenz in Höhe von 1,1 Mio. Unternehmen (3,4 minus 2,3) im Unternehmensregister in der Gruppe der Unternehmen mit Umsätzen bis 500.000 Euro konzentrieren. Deshalb wird das Unternehmensregister auf die Gesamtzahl von Arbeitgebern (2,3 Mio.) kalibriert, indem die Differenz von 1,1 Mio. in der kleinsten Gruppe im Unternehmensregister abgezogen wird.

Die erste Spalte der **Tabelle 21** zeigt unter diesen Annahmen die Verteilung der Arbeitgeber, die grundsätzlich den Lohnsteueraußenprüfungen unterliegen, auf sechs Umsatzgrößenklassen. Die zweite Spalte weist die in der Befragung für einzelne Größenklassen ermittelte Prüfungsquote aus, wobei diese auf die tatsächliche Prüfungsquote in Höhe von 7,3 Prozent kalibriert ist. Die in der Befragung gemessene Quote ist höher; dies weist auf eine an dieser Stelle verzerrte Stichprobe hin.

Durch Multiplikation der Prüfungsquoten mit der Anzahl der Arbeitgeber je Größenklasse kann die Anzahl der Prüfungen (167.082) ermittelt werden. Es wird auch hier deutlich, dass die Prüfungsquote mit der Unternehmensgröße ansteigt, aber bei etwa 50 Mio. Euro Umsatz in Höhe von 20 Prozent verharrt. Multipliziert man die Prüfungen mit den in der Befragung ermittelten Nachzahlungen je Unternehmen, erhält man die hochgerechneten Nachzahlungen je Größenklasse. Insgesamt addieren sich diese Beträge auf 652 Mio. Euro. Je Betrieb sind das durchschnittlich 3.902 Euro. Dieser Betrag bezieht sich natürlich nicht nur auf das Abrechnungsjahr, in dem eine Prüfung stattgefunden hat, sondern auf alle in dieser Prüfung geprüften Jahre; das sind im Durchschnitt etwa 3 Jahre. Auf ein Abrechnungsjahr bezogen, beträgt die Nachzahlung pro Jahr dann 1.300 Euro.

Tabelle 21: Nachzahlungen Lohnsteuer nach Größenklassen

Hochgerechnete Ergebnisse aus Befragung und Lohnsteueraußenprüfung 2005

Umsatz Größenklassen	Unternehmen	Kalibrierte Prüfungsquote	Prüfungen	Nachzahlungen; je Unternehmen	Nachzahlungen; hochgerechnet gesamt
Mio. Euro	Anzahl	Prozent	Anzahl	Euro	Mio. Euro
Bis 0,5	1.775.139	5,4	95.790	750	72
0,5 bis 1	220.234	10,3	22.715	1.354	31
1 bis 10	263.118	15,6	40.946	9.667	396
10 bis 50	32.164	17,8	5.719	9.271	53
50 bis 250	7.585	20,6	1.559	49.250	77
Über 250	1.760	20,0	353	67.143	24
Gesamt	2.300.000	7,3	167.082	3.902	653

Anmerkungen:

Zahl der Unternehmen aus Unternehmensregister; angepasst an die Zahl der Arbeitgeber in der Kartei der Lohnsteueraußenprüfung; Annahme: Die Differenz aus Unternehmen im Unternehmensregister (3,4 Mio.) und der Anzahl der Prüfkartei (rund 2,3 Mio.) fällt in die Klasse bis 500.000 Euro Umsatz.

Die Struktur der Prüfungsquote nach Größenklassen ist der Befragung entnommen; die Niveaus sind auf die tatsächliche Prüfungsquote des Jahres 2005 kalibriert.

Die Nachzahlungen je Größenklasse und Unternehmen sind der Befragung entnommen.

Die Nachzahlungen sind für einen durchschnittlichen Prüfungszeitraum von 3 Jahren berechnet.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Forum Elektronische Steuerprüfung, IW Consult

Auch bei der Lohnsteuer liegen die aus der Befragung ermittelten Gesamteinnahmen etwa ein Fünftel unter den tatsächlichen Einnahmen, wie sie in den Statistiken veröffentlicht werden. Der wesentliche Grund dürfte hier wiederum in den unterschiedlichen Auswahlstrategien bei der Zusammenstellung der Stichproben begründet sein. Auch bei den Lohnsteueraußenprüfungen dürfte es durch verstärkte Prüfung von Betrieben mit Verdacht auf hohe Nachzahlwahrscheinlichkeiten zu „Klumpungen“ gekommen sein, die eine zufallsbasierte Stichprobe der Befragung nicht aufweisen kann.

In Analogie zu den Umsatzsteuerprüfungen können jetzt die hypothetischen Einnahmen berechnet werden, die bei einer flächendeckenden Prüfung zu erwarten wären. Auch hierbei kommt es auf die Prüfungsdichte und die Nachzahlungen je Prüfung an. Dabei besteht wieder der Vorteil, dass die Befragungsstichprobe nach dem Zufallsprinzip aufgebaut ist und keine Häufungen in Bereichen

mit hohen Nachzahlwahrscheinlichkeiten hat, die auf selektiven Verdachtsstrategien beruhen. Die bisherigen Nachzahlungen je Fall können deshalb gut zur Schätzung der hypothetischen Nachzahlungen verwendet werden.

Die **Tabelle 22** zeigt, dass bei flächendeckenden Prüfungen insgesamt mit Mehrerlösen von insgesamt knapp **1 Mrd. Euro** gerechnet werden kann. Diese Summe kann erneut als zusätzliches Haftungspotenzial bezeichnet werden.

Tabelle 22: Abschätzung der Haftungsrisiken Lohnsteuer				
Hochgerechnete Ergebnisse aus Befragung und Lohnsteueraußenprüfung 2005				
Umsatz Größenklassen	Kalibrierte Prüfungsquote	Prüfungszeitraum je Prüfung	Prüfungsdichte	Mehreinnahmen bei einer Prüfungsdichte von 100 Prozent
Mio. Euro	Prozent	Jahre	Prozent	Mio. Euro
Bis 0,5	5,4	3	16,2	372
0,5 bis 1	10,3	3	30,9	69
1 bis 10	15,6	3	46,7	452
10 bis 50	17,8	3,5	62,2	32
50 bis 250	20,6	3,5	72,0	30
Über 250	20,0	3,5	70,1	10
Gesamt	7,3			965
<u>Anmerkungen:</u>				
Kalibrierte Prüfungsquote siehe Tabelle 21.				
Anzahl der geprüften Abschlüsse je Prüfung übernommen aus dem Bericht zu Betriebsprüfungen.				
Quelle: Statistisches Bundesamt, Forum Elektronische Steuerprüfung, IW Consult				

Insgesamt würden sich die Einnahmen bei flächendeckenden Lohnsteueraußenprüfungen auf insgesamt **1,6 Mrd. Euro** summieren. Das sind **700 Euro je Unternehmen** und Prüfung.

4.2.3 Sozialversicherungsprüfung

Im Rahmen von Betriebsprüfungen prüfen Rentenversicherungsträger jährlich ausgewählte Arbeitgeber darauf, ob die Sozialversicherungsbeiträge einschließlich der Umlagen U1 und U2 ordnungsgemäß abgeführt werden. Weil es auch hier regelmäßig zu Nachzahlungen kommt, wurde dieser Bereich in die Befragung von Unternehmen eingeschlossen.

Es besteht allerdings das besondere Problem, dass die Grundgesamtheit der zu prüfenden Unternehmen oder Arbeitgeber und deren Verteilung nach Größenklassen nicht öffentlich verfügbar sind. Deshalb wird zur Abbildung dieser Grundgesamtheit ersatzweise von der Zahl von Unternehmen ausgegangen, wie sie auch der Hochrechnung der Lohnsteuerausßenprüfungen zugrunde liegt. Das sind insgesamt 2,3 Mio. Unternehmen. Die Ergebnisse der Befragung zeigt die **Tabelle 23**.

**Tabelle 23: Nachzahlungen Sozialversicherungsbeiträge
nach Größenklassen**

Hochgerechnete Befragungsergebnisse, 2007

Größenklasse	Unternehmen	Prüfquote	Prüfungen	Nachzahlungen je Prüfung	Nachzahlungen gesamt
	Anzahl	Prozent	Anzahl	Euro	Mio. Euro
Bis 0,5	1.775.139	17,1	303.521	506	154
0,5 bis 1	220.234	20,6	45.461	1.133	52
1 bis 10	263.118	31,6	83.053	3.107	258
10 bis 50	32.164	32,9	10.580	4.892	52
50 bis 250	7.585	43,2	3.275	9.163	30
Über 250	1.760	46,3	814	39.643	32
Gesamt	2.300.000	19,4	446.704	1.292	578

Anmerkungen:
Zahl der Unternehmen wie bei Lohnsteuerausßenprüfung; siehe Tabelle 22.

Quellen: BA, IW Consult

Ermittelt werden konnte eine durchschnittliche Prüfquote von 19,4 Prozent. Auch zeigt sich ein klares Größenprofil, denn in der Größenklasse ab 50 Mio. Euro unterlagen im Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2007 mehr als 40 Prozent der Unternehmen einer Prüfung. Der große Unterschied zu der Umsatz- oder Lohnsteuer liegt darin, dass kleinere Unternehmen eine relativ hohe

Prüfquote haben. Bei Unternehmen unter einer Mio. Euro Umsatz liegt diese Quote in der Größenordnung von einem Fünftel.

Insgesamt errechnen sich aus diesen Angaben fast 450.000 Prüfungen pro Jahr. Durch die Multiplikation der Zahl der Prüfungen mit den Nachzahlungen je Prüfung ergeben sich die gesamten Mehreinnahmen von 577 Mio. Euro. Auch diese Schätzung liegt wieder um 20 Prozent unter den tatsächlichen Einnahmen der Betriebsprüfungen der Rentenversicherungsträger. Aber gerade für diesen Bereich ist dies wenig überraschend, weil es gerade bei den Sozialabgaben viele Ad-hoc-Prüfungen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit gibt, die die vorliegende Befragungsstichprobe nicht abdecken kann.

Die **Tabelle 24** zeigt – wie für die beiden anderen untersuchten Bereiche auch – die hypothetischen Mehreinnahmen bei einer Prüfungsdichte von 100 Prozent. Aufgrund der hohen Prüfungsquoten pro Jahr und einem Prüfungszeitraum von 3 bis 4 Jahren wird eine flächendeckende Überprüfung faktisch erreicht. Es sind nur noch in der kleinsten Unternehmensgröße hypothetische Mehreinnahmen von 146 Mio. Euro zu erwarten, die aber im Bereich der statistischen Messfehler liegen.

Tabelle 24: Abschätzung der Haftungsrisiken Sozialversicherung

Hochgerechnete Ergebnisse aus Befragung, 2007

Größenklasse	Prüfquote	Prüfungszeitraum	Prüfungsdichte	Mehreinnahmen bei einer Prüfungsdichte von 100 Prozent
Mio. Euro	Prozent	Jahre	Prozent	Mio. Euro
Bis 0,5	17,1	3	51,3	146
0,5 bis 1	20,6	3	61,9	0
1 bis 10	31,6	3	94,7	0
10 bis 50	32,9	3,5	115,1	0
50 bis 250	43,2	3,5	151,1	0
Über 250	46,3	3,5	161,9	0
Gesamt	19,4			146

Quelle: Statistisches Bundesamt, IW Consult

4.3 Abschätzung der Haftungsrisiken durch Steuer- und Abgabenprüfungen

Die **Tabelle 25** fasst die Ergebnisse zur Abschätzung der Haftungsrisiken durch die Steuer- und Sozialabgaben zusammen:

Tabelle 25: Abschätzung der Haftungsrisiken durch Steuer- und Abgabenprüfungen Hochgerechnete Befragungsergebnisse; 2007			
	Umsatzsteuer	Lohnsteuer	Sozialabgaben
Aktuelle Prüfungsquote in Prozent	6,7	7,3	19,4
Hochgerechnete Einnahmen in Mrd. Euro	1,15	0,65	0,58
Zusätzliche Einnahmen bei hypothetischer flächendeckender Prüfung in Mrd. Euro	1,88	0,96	0,01
Gesamteinnahmen	3,03	1,61	0,59
<small>Quellen: Verschiedene Prüfungsberichte, IW Consult</small>			

Zu den Ergebnissen:

- Die Prüfungsquoten liegen bei der Umsatz- und Lohnsteuer in der Größenordnung von 7 Prozent; bei den Sozialabgaben ist diese Quote deutlich höher und erreicht fast 20 Prozent.
- Die hochgerechneten Einnahmen der Prüfungen belaufen sich auf 2,38 Mrd. Euro, wobei der größte Anteil auf die Umsatzsteuer (1,15 Mrd. Euro) entfällt. Diese aus der Befragung ermittelten Beträge liegen um rund 20 Prozent unter den tatsächlichen Einnahmen der Prüfungen. Der Grund liegt in einer selektiven Strategie der Auswahl von geprüften Unternehmen, die Verdachtskriterien einbezieht und dort mit einer höheren Intensität prüft, wo überdurchschnittliche hohe Mehreinnahmen zu erwarten sind. Die Befragung kann – und soll – diese Sondereffekte nicht abdecken, sondern die Nachzahlungen schätzen, die bei einer zufallsorientierten Auswahlstrategie zu erwarten sind.
- Durch diese Orientierung am Zufallsprinzip können in einem letzten Schritt die hypothetischen Einnahmen bei einer Prüfungsdichte von 100 Prozent errechnet werden. Denn jetzt kann mit der Annahme gearbeitet werden, dass zusätzliche Prüfungen zu den gleichen Mehreinnahmen führen wie die bisherigen Prüfungen. Bei selektiven Auswahlverfahren wäre dies nicht möglich. Insgesamt kann bei flächendeckenden Prüfungen mit Mehrerlösen von 2,85 Mrd. Euro gerechnet werden. Davon entfallen knapp 1,9 Mrd. Euro auf die Umsatzsteuer und knapp 1 Mrd. Euro auf die Lohnsteuer. Bei den Sozialabgaben sind keine zusätzlichen Einnahmen zu erwarten, weil dort bereits faktisch eine Prüfungsdichte von 100 Prozent erreicht ist.

Das Risikopotenzial einer Ausweitung flächendeckender Prüfungen beträgt für die deutsche Wirtschaft insgesamt knapp 3 Mrd. Euro. Zusammen mit den heutigen Einnahmen ergibt sich eine Gesamtsumme von gut 5 Mrd. Euro. Dieser hohe Betrag ist ein Indiz dafür, dass die Steuer- und Abgabensysteme eine so hohe Komplexität mit entsprechenden Auslegungs- und Interpretationsspielräumen erreicht haben, dass Steuer und Abgaben selbst von Fachleuten nicht mehr sicher ex ante kalkulierbar sind. Gestützt wird diese Vermutung auch dadurch, dass hohe Mehreinnahmen selbst in Bereichen erzielt werden, die schon heute faktisch eine flächendeckende Prüfungsdichte haben. Das gilt für den Bereich der Sozialabgaben ebenso wie für die Umsatz- und Lohnsteuern für größere Unternehmen. Hier soll nicht die Notwendigkeiten von Betriebsprüfungen in Frage gestellt werden. Es geht nur um eine andere Lesart der Ergebnisse. Bisher suggeriert die Berichterstattung, dass die hohen Mehreinnahmen zeigen würden, dass die Unternehmen dem Fiskus zustehende Steuern und Abgaben vorenthalten. Die Befunde können auch anders interpretiert werden: Die Systeme sind so unüberschaubar und bürokratisch, dass nicht mehr klar ist, wer wie viel zu zahlen hat.