



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Auszug aus dem Jahresbericht 2011

Nr. 8 Einkommensteuer-Veranlagungen - hohe Fehlerquote bei Fällen mit Aufwendungen für doppelte Haushalts- führung -

Impressum:

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

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

**Nr. 8 Einkommensteuer-Veranlagungen
- hohe Fehlerquote bei Fällen mit Aufwendungen
für doppelte Haushaltsführung -**

Vielfach wendeten Finanzämter des Landes das Steuerrecht nicht zutreffend an, wenn Steuerpflichtige Aufwendungen für doppelte Haushaltsführung geltend gemacht hatten. Hochgerechnet führten die Fehlbearbeitungen landesweit allein bei den intensiv zu prüfenden Fällen zu Einnahmeverlusten von mehr als 340.000 € jährlich.

Erforderliche Sachverhaltsaufklärungen unterblieben in fast der Hälfte der Fälle. Dadurch wurden Werbungskosten von über 3,7 Mio. € jährlich ohne die gebotene Überprüfung zum Abzug zugelassen.

1 Allgemeines

Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit prüft die Steuerverwaltung Steuererklärungen grundsätzlich nur noch überschlägig. Ausgenommen hiervon sind wenige Fälle, die maschinell für eine umfassende Überprüfung ausgewählt werden, und bestimmte fehleranfällige Sachverhalte, die punktuell gründlich zu prüfen sind. Durch diese gewichtende Arbeitsweise soll die Aufmerksamkeit der Bearbeiter auf besonders risikobehaftete und fiskalisch bedeutsame Steuerfälle konzentriert werden. Ziel ist es, die Effizienz des Personaleinsatzes zu erhöhen und zumindest in den ausgewählten Fällen eine angemessene Qualität der Bearbeitung sicherzustellen.

Zu den Bereichen, die gründlich zu prüfen sind, gehören Werbungskosten bei den Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit, wenn mehr als 10.000 € geltend gemacht werden. Zu den Werbungskosten zählen die notwendigen Aufwendungen für eine doppelte Haushaltsführung, die aus beruflichem Anlass besteht¹.

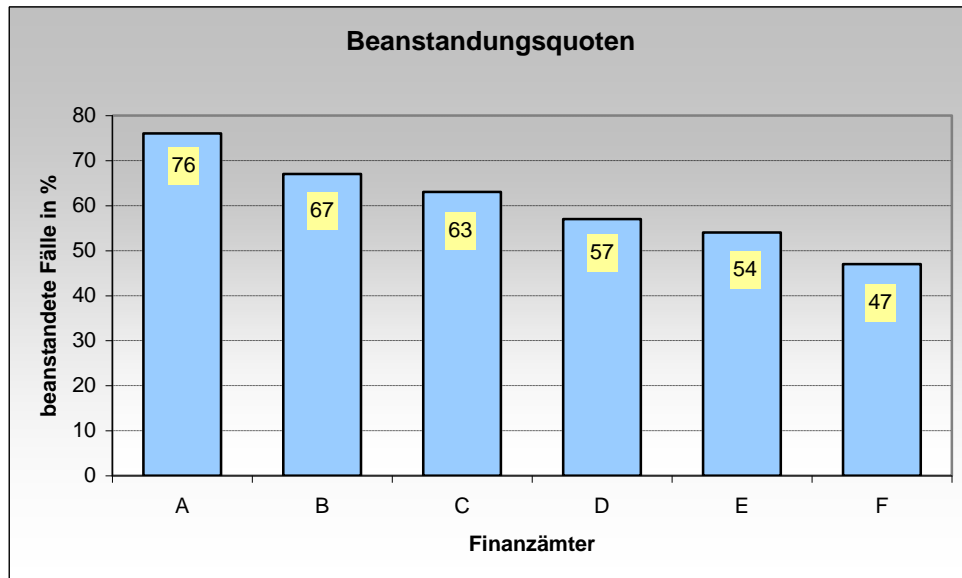
Der Rechnungshof hat bei den Finanzämtern Landau, Mainz-Mitte, Montabaur-Diez, Neustadt, Neuwied und Pirmasens-Zweibrücken insgesamt 732 Einkommensteuer-Veranlagungen der Jahre 2007 und 2008 untersucht. Schwerpunkt war dabei die steuerrechtliche Behandlung der Aufwendungen für eine doppelte Haushaltsführung, wenn dafür ein Betrag von mehr als 7.500 € anerkannt worden war.

¹ § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 Einkommensteuergesetz (EStG) in der Fassung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I S.3366, 3862), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. April 2010 (BGBl. I S. 386).

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Unzureichende Bearbeitungsqualität

61 % der Steuererklärungen, die der Rechnungshof untersucht hat, waren nicht einwandfrei bearbeitet. Der Anteil der beanstandeten Fälle bei den einzelnen Finanzämtern ist nachfolgend dargestellt:



Die Beanstandungsquote bei den geprüften Finanzämtern reichte von 47 % bis 76 %.

Bei den maschinell zur umfassenden Prüfung ausgewählten Veranlagungen lag die Beanstandungsquote sogar bei 75 %.

Auch die Einbindung der Sachgebietsleiter in die Bearbeitung als Maßnahme zur Qualitätssicherung führte zu keiner Verbesserung. Mit 61 % entsprach der Anteil der Fehlbearbeitungen genau der Beanstandungsquote der Fälle ohne Beteiligung der Sachgebietsleiter.

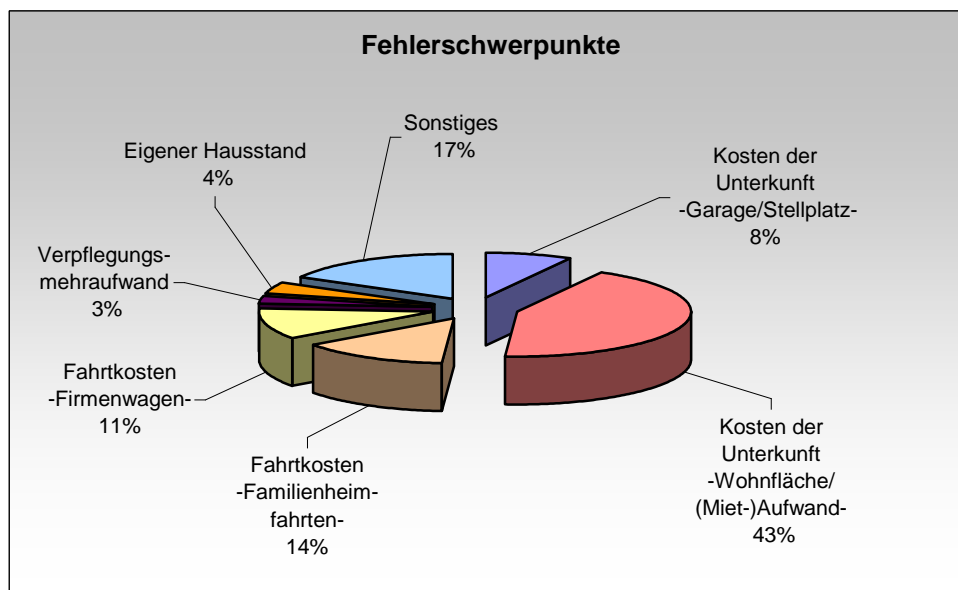
Mehr als jeder dritte untersuchte Steuerfall wies mindestens einen Fehler in der Rechtsanwendung auf, der zu einem Ausfall an Einkommensteuer führte. Die ermittelten Steuerausfälle beliefen sich auf rund 200.000 €.

In fast jedem zweiten Fall hatten die Finanzämter Aufwendungen ohne hinreichende Sachverhaltsermittlung oder trotz un schlüssiger Angaben der Steuerpflichtigen zum Abzug zugelassen. Betroffen waren Beträge von 2,2 Mio. €.

Rechnet man die vorgenannten Ergebnisse auf die etwa 1.250 Einkommensteuer-Erklärungen hoch, die im Jahr von den 26 Finanzämtern des Landes wegen hoher Werbungskosten für doppelte Haushaltsführung intensiv zu überprüfen sind, ergeben sich Steuerausfälle von mehr als 340.000 € jährlich. Zudem wurden Werbungskosten von über 3,7 Mio. € ohne die gebotene Überprüfung anerkannt.

2.2 Fehlerschwerpunkte

Fehlerschwerpunkte waren insbesondere die Anerkennung von Kosten der Unterkunft für eine Zweitwohnung und Fahrtkosten.



Das Diagramm zeigt Bereiche mit fehlerhaften Bearbeitungen.

2.2.1 Kosten der Unterkunft

Steuerlich abzugsfähig sind nur die Kosten für eine nach Lage und Ausstattung durchschnittliche Zweitwohnung mit einer ortsüblichen Miete und einer Wohnungsgröße bis 60 m². Gleiches gilt auch, wenn die Wohnung im Eigentum des Arbeitnehmers steht². Der Werbungskostenabzug für Einrichtungsgegenstände ist auf eine notwendige einfache Wohnungsausstattung eines Alleinlebenden begrenzt.

Häufig ließen die Finanzämter Aufwendungen zum Abzug zu, ohne deren Angemessenheit zu prüfen. Sie veranlagten eine Vielzahl von Fällen, ohne den Mietvertrag eingesehen zu haben. Obwohl keine Erkenntnisse über die Wohnungsgröße oder Informationen über das Mietobjekt vorlagen, erkannten die Finanzämter die erklärten Unterkunftskosten als Werbungskosten an. Selbst unüblich hohe Mieten für Wohnungen, deren Flächen zum Teil die 60 m²-Grenze deutlich überschritten, wurden anerkannt. In einem Fall lag die Miete von 22.900 € mit 29 € pro m² weit über dem ortsüblichen Betrag.

Auch in Fällen, in denen Arbeitnehmer Eigentümer der Zweitwohnung waren, unterblieb die gebotene Überprüfung der Angemessenheit. Beispielsweise wurden für eine Eigentumswohnung von 55 m² bei zwei Veranlagungen 15.000 € und 16.800 €, also mehr als 22 € und 25 € pro m², als Unterkunftskosten anerkannt.

Mehrfach überschritten Aufwendungen für Einrichtungsgegenstände nach Art und Höhe eine notwendige und angemessene Zimmer- oder Wohnungseinrichtung. U. a. wurden Anschaffungskosten von 4.200 € für ein Wasserbett und von 1.000 € für einen Kaffeeautomaten zum Abzug zugelassen.

² R 9.11 Abs. 8 Lohnsteuerrichtlinien (LStR).

2.2.2 Familienheimfahrten

Für eine wöchentliche Familienheimfahrt können 0,30 € je Entfernungskilometer steuerlich geltend gemacht werden. Das gilt allerdings nicht, wenn ein vom Arbeitgeber überlassener Firmenwagen genutzt wird.

Oftmals übernahmen die Finanzämter ohne nähere Prüfung die Angaben der Steuerpflichtigen zur Entfernung zwischen Wohnort und Zweitwohnung. Beispielsweise hatte ein Steuerpflichtiger die Entfernung mit 720 km angegeben, der Routenplaner wies nur 622 km aus. In einem anderen Fall legte das Finanzamt die tatsächlich gefahrene Strecke von 808 km anstelle der Entfernung von 404 km zugrunde.

Des Weiteren nahmen die Finanzämter Angaben über ungewöhnlich hohe Fahrleistungen von mehr als 50.000 km im Jahr allein für Familienheimfahrten nicht zum Anlass für eine genauere Untersuchung.

Statt einer wöchentlichen Heimfahrt erkannten sie wesentlich mehr Heimreisen an. Bei einem Steuerpflichtigen wurden sogar 192 Heimfahrten innerhalb eines Jahres nicht beanstandet.

In nahezu allen Fällen, in denen Steuerpflichtige einen vom Arbeitgeber überlassenen Firmenwagen genutzt hatten, ließen die Finanzämter Aufwendungen für Familienheimfahrten trotzdem zum Abzug zu.

2.2.3 Verpflegungsmehraufwand

Für bis zu drei Monate nach dem Bezug der Zweitwohnung am Beschäftigungsort können Mehraufwendungen für Verpflegung mit gesetzlich festgelegten Beträgen anerkannt werden.

Wiederholt berücksichtigten die Finanzämter Verpflegungsmehraufwendungen über Zeiträume von mehr als drei Monaten. In einem Fall bestand die doppelte Haushaltsführung bereits seit einem Jahr; dennoch wurden auch noch in den beiden nächsten Veranlagungszeiträumen für 225 und 184 Tage Beträge für eine 24-stündige Abwesenheit vom Lebensmittelpunkt steuermindernd abgezogen.

2.2.4 Eigener Hausstand

Dem Merkmal eines eigenen Hausstands kommt bei ledigen Steuerpflichtigen besondere Bedeutung zu. Ob ein solcher Hausstand am Heimatort vorliegt und auch bei längerer Abwesenheit noch unterhalten wird, bedarf einer näheren Prüfung.

Bei Steuerpflichtigen, die mit ihrem Wohnsitz bei den Eltern gemeldet waren, untersuchten die Finanzämter nicht, ob sie dort einen eigenen Hausstand unterhielten. Auch Anhaltspunkte, die darauf schließen ließen, dass der Lebensmittelpunkt zwischenzeitlich an den Beschäftigungsort verlagert worden war, wurden nicht zum Anlass für weitere Ermittlungen genommen.

2.3 Qualität von Steuerveranlagungen erheblich verbesserungsbedürftig

Aufgrund der hohen Arbeitsbelastung im Massengeschäft beschränken die Finanzämter die Bearbeitung von Steuererklärungen auf das Notwendigste. Anlässlich früherer Prüfungen des Rechnungshofs hatte die Steuerverwaltung eingeräumt, hierbei nehme sie in gewissem Umfang Steuerausfälle in Kauf³. Sie hatte darauf verwiesen, andere Steuerfälle/Bereiche überprüfe sie dafür besser als zuvor.

³ Das betrifft insbesondere die maschinelle Fertigung von Steuerbescheiden ohne personelle Überprüfung (Black Box-Verfahren), vgl. Jahresbericht 2003, Nr. 8 (Drucksache 14/2900), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2003 des Rechnungshofs (Drucksache 14/3097 S. 8), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/3240 S. 6), Beschluss des Landtags vom 1. Juli 2004 (Plenarprotokoll 14/76 S. 5080), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2002 (Drucksache 14/3780 S. 7).

Zumindest auf die jetzt geprüften Fälle der doppelten Haushaltsführung, die dementsprechend gründlich zu bearbeiten gewesen wären, trifft dies nicht zu. Die Finanzämter verzichteten weitestgehend auf erforderliche Sachverhaltsermittlungen, wie z. B. eine Anforderung von Mietverträgen, eine Überprüfung geltend gemachter Fahrleistungen oder eines eigenen Hausstands bei ledigen Steuerpflichtigen.

In Anbetracht der Struktur der geprüften Fälle (Intensivprüffälle, häufige Einbeziehung der Sachgebietsleiter, maschinelle Prüfhinweise, finanzielle Bedeutung, Dauersachverhalte) hält der Rechnungshof Mängel in der festgestellten Häufigkeit nicht für hinnehmbar. Hinzu kommt, dass es sich bei dem überprüften Bereich um eine Thematik handelt, die überschaubar und rechtlich nicht besonders schwierig ist.

Zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität könnte eine einmalige intensive Überprüfung und vollständige Ermittlung des Sachverhalts im Erstjahr beitragen. Da eine doppelte Haushaltsführung unverändert über viele Jahre bestehen kann, würde so auch Steuerausfällen in späteren Veranlagungszeiträumen vorgebeugt. Das setzt voraus, dass die Ergebnisse der Sachverhaltsermittlungen entweder in den Akten oder elektronisch für spätere Veranlagungszeiträume festgehalten werden.

Im Übrigen sollten die Bearbeiter in den Finanzämtern bei der Veranlagungstätigkeit durch geeignete elektronische Arbeitshilfen unterstützt werden. Checklisten, wie sie beispielsweise in Bayern und in Nordrhein-Westfalen für die Prüfung der doppelten Haushaltsführung eingesetzt werden, wären eine geeignete Ergänzung zu den allgemeinen Prüfhinweisen.

Die geprüften Finanzämter und die Oberfinanzdirektion haben die festgestellten Bearbeitungsmängel eingeräumt. Die Oberfinanzdirektion hat auf die "schwierige Personalsituation (weniger Personal bei Mehrarbeiten und einer ständigen Verkomplizierung des Steuerrechts)" hingewiesen. Ferner stimme sie mit dem Rechnungshof überein, dass die Überprüfung der Angemessenheit des Mietzinses und der Wohnungsgröße im Erstjahr eine Sachverhaltsermittlung erforderlich mache. In Bezug auf die Frage, ob ein alleinstehender Arbeitnehmer einen doppelten Haushalt unterhalte, könne die Sachverhaltsermittlung vielfach nicht leicht und einwandfrei vorgenommen werden. Auf eine verbesserte Dokumentation der Arbeitsergebnisse werde hingewirkt.

Um die Bearbeitungsqualität in den Finanzämtern zu verbessern, seien folgende Maßnahmen vorgesehen:

- Einführung einer Checkliste zur doppelten Haushaltsführung entsprechend dem in Bayern verwendeten Muster,
- Einführung eines Fragebogens zur Sachverhaltsermittlung,
- ggf. Ergänzung der maschinell erstellten Prüfhinweise,
- Speicherung der Fälle mit doppelter Haushaltsführung als Dauertatbestände unter den "festsetzungsnahen Daten",
- Einstellung eines Leitfadens zur doppelten Haushaltsführung als Arbeitshilfe und Nachschlagewerk in das Intranet der Steuerverwaltung,
- Multiplikatorenschulung und Besprechung der Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs in allen Finanzämtern und
- gezielte Schwerpunktprüfungen von Fällen mit doppelter Haushaltsführung im Rahmen des Risikomanagements.

Darüber hinaus würden die Anregungen des Rechnungshofs zur Qualitätsverbesserung an die für die Risikomanagementsysteme zuständigen Bund-/Ländergremien weitergegeben. Berichte über Prüfungen des Rechnungshofs würden künftig in neutralisierter Form allen Finanzamtsvorstehern zugänglich gemacht.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) darauf hinzuwirken, dass erforderliche Sachverhaltsermittlungen durchgeführt und Dauersachverhalte im Erstjahr intensiv geprüft werden,
- b) bedeutsame Sachverhalte in den Akten oder elektronisch als festsetzungsnahe Daten für spätere Jahre festzuhalten,
- c) Arbeitshilfen in Form von Checklisten zu erstellen und einzusetzen,
- d) seine Anregungen zur Qualitätsverbesserung an die für maschinelle Risikomanagementsysteme zuständigen Bund-/Ländergremien weiterzugeben.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, weiterhin auf eine Verbesserung der Qualität von Steuerveranlagungen hinzuwirken und über die hierzu eingeleiteten Maßnahmen zu berichten.