



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Auszug aus dem Jahresbericht 2018

Nr. 4 Steuerliche Behandlung von Unterhaltsleistungen - erhebliche Mängel bei Aufklärung der Besteuerungsgrundlagen und bei Steuerfestsetzungen -

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. 4 Steuerliche Behandlung von Unterhaltsleistungen
- erhebliche Mängel bei Aufklärung der Besteuerungsgrundlagen und bei Steuerfestsetzungen -**

Finanzämter bearbeiteten Steuererklärungen, in denen Unterhaltsaufwendungen als außergewöhnliche Belastungen geltend gemacht worden waren, oft mangelhaft. In den vom Rechnungshof überprüften Fällen war jede zweite Steuerveranlagung fehlerhaft.

Die Steuerverwaltung hatte die Steuern um insgesamt 850.000 € zu niedrig festgesetzt. Außerdem hatte sie geltend gemachte Unterhaltsleistungen von mehr als 1,8 Mio. € ohne hinreichende Sachverhaltsaufklärung zum Abzug zugelassen.

Angaben in den Steuererklärungen waren häufig unzutreffend oder unvollständig. Oftmals übernahmen Finanzämter die Angaben ungeprüft. Vom maschinellen Risikomanagementsystem erzeugten Prüfhinweisen gingen die Sachbearbeiter nicht ordnungsgemäß nach.

Die eingesetzten IT-Verfahren unterstützten die Fallbearbeitung nur unzureichend.

1 Allgemeines

Aufwendungen für den Unterhalt und eine Berufsausbildung einer unterhaltsberechtigten Person können bis zu einem jährlichen Höchstbetrag¹ als außergewöhnliche Belastungen steuerlich abgesetzt werden². Abgezogen werden können nur Aufwendungen, die zur Bestreitung des Lebensunterhalts üblich und typisch sind. Hierzu gehören insbesondere Ausgaben für Ernährung, Kleidung, Wohnung und Hausrat³. Tragen mehrere Personen zur Unterstützung bei, ist der abziehbare Höchstbetrag jeweils anteilig zu berücksichtigen. Bei Kindern dürfen Unterhaltsleistungen nur abgezogen werden, wenn kein Anspruch auf einen Kinderfreibetrag oder auf Kindergeld besteht.

Eigene Einkünfte oder Bezüge der unterstützten Person vermindern den steuerlichen Abzugsbetrag, soweit sie den Betrag von 624 € im Kalenderjahr übersteigen. Außerdem darf die unterstützte Person nur ein Vermögen von bis zu 15.500 € besitzen; ansonsten gilt sie nicht als bedürftig.

Bei Unterhaltszahlungen an Empfänger im Ausland sind die Beteiligten in besonderem Maße verpflichtet, bei der Aufklärung des Sachverhalts mitzuwirken und notwendige Belege zum Nachweis der Bedürftigkeit zu beschaffen⁴. Um die Sachverhaltsaufklärung zu erleichtern und zu vereinheitlichen sowie die Beweisführung zu verbessern, hat die Steuerverwaltung zweisprachige Unterhaltserklärungen erstellt. Sind diese nur unvollständig ausgefüllt, ist die Bedürftigkeit der unterstützten Person grundsätzlich nicht anzuerkennen.

¹ Zum Beispiel 8.652 € für den Veranlagungszeitraum 2016.

² § 33a Absatz 1 Einkommensteuergesetz (EStG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3366, 3862), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3214).

³ Beiträge zu einer Basiskranken- und Pflegeversicherung können über den Höchstbetrag hinaus berücksichtigt werden.

⁴ § 90 Abs. 2 Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2745).

Bei Personen im erwerbsfähigen Alter ist davon auszugehen, dass sie sich ihren Lebensunterhalt durch eigene Arbeit verdienen. Aufgrund dieser Erwerbsobliegenheit kommt bei Personen unter 65 Jahren, die keine Ausbildung absolvieren, eine Berücksichtigung von Unterhaltsaufwendungen regelmäßig nicht in Betracht. Insofern sind allerdings nur Auslandssachverhalte zu prüfen.

Der Rechnungshof hat bei den Finanzämtern Mainz-Mitte, Neuwied und Speyer-Germersheim insgesamt 1.396 Einkommensteuerveranlagungen überprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Steuerausfälle infolge von Bearbeitungsmängeln

Die Bearbeiter in den Finanzämtern waren bei den Veranlagungen zwar 155-mal (11 %) von den Angaben zu Unterhaltsleistungen in den Steuererklärungen abgewichen. Dabei hatten sie die Steuern um 130.000 € höher festgesetzt.

Gleichwohl waren, wie nachfolgend dargestellt, viele Steuererklärungen mangelhaft bearbeitet worden. Der Rechnungshof hat jede zweite Veranlagung beanstandet. Die Beanstandungsquote war im Vergleich zu seinen Feststellungen aus sonstigen Prüfungen überdurchschnittlich hoch.

Hätten die Bearbeiter Unterhaltsaufwendungen nur in der Höhe berücksichtigt, in der die Voraussetzungen für deren Inanspruchnahme erfüllt und nachgewiesen worden waren, hätten sich um weitere 850.000 € höhere Steuerfestsetzungen ergeben. Davon können 80.000 € durch Änderung der Steuerbescheide noch realisiert werden. Entsprechende Maßnahmen haben die Finanzämter eingeleitet.

Das Landesamt für Steuern hat mitgeteilt, die Bearbeitung der Einkommensteuererklärungen erfolge risikobasiert. Würden auf Grundlage der erklärten, erfassten und verarbeiteten Daten Risiken erkannt, würde das IT-System entsprechende Bearbeitungshinweise ausgeben. Nur in diesen „ausgesteuerten“ Fällen sollten die Bearbeiter grundsätzlich eine personelle Prüfung vornehmen. Die anderen Fälle würden nach dem Durchlauf des maschinellen Risikofilters als geprüft gelten.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass er die Bearbeitungsvorgaben der Steuerverwaltung bei seiner Prüfung berücksichtigt hat. Fälle hat er nur dann als fehlerhaft beanstandet, wenn für die Bearbeiter ein Anlass für eine Überprüfung bestanden hatte.

2.1.1 Unzutreffende oder unvollständige Angaben in den Steuererklärungen

Sehr oft hatten Steuerpflichtige Erklärungen unzutreffend oder unvollständig ausgefüllt. In manchen Fällen hatten sie auch Angaben an unterschiedlichen Stellen mehrfach in die Steuererklärungsformulare eingetragen. Das betraf hauptsächlich Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge.

Die Finanzämter übernahmen Erklärungsangaben oftmals ungeprüft.

Das Landesamt hat mitgeteilt, eine Aussteuerung der Fälle erfolge stets im Jahr der erstmaligen Geltendmachung von Unterhaltsleistungen, daneben turnusmäßig oder bei erheblichen Änderungen zum Vorjahr. Insofern sei eine intensive Prüfung unter Einbeziehung von „Erklärungsmängeln“ vorzunehmen. Eine Auswertung zu Risikohinweisen zeige, dass die Bearbeiter grundsätzlich für das Thema Unterhaltsleistungen sensibilisiert seien. Die Änderungsquote zu einzelnen Hinweisen betrage mehr als 90 %.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass durch die vorgenannte Änderungsquote die Feststellungen zu den Bearbeitungsdefiziten nicht entkräftet werden.

Unabhängig hiervon hat das Landesamt angekündigt, es werde die Finanzämter im Februar 2018 bei Schulungsveranstaltungen auf die geltenden Regelungen und die vom Rechnungshof festgestellten Mängel hinweisen. Zur Qualitätssicherung sei au-

ßerdem beabsichtigt, bei den Fortbildungsveranstaltungen für Mitarbeiter der allgemeinen Veranlagungsstellen im Herbst 2018 eine Schulungseinheit „Praxisfall“ einzubauen. Daneben werde für den Veranlagungszeitraum 2017 im Rahmen der Risikomanagementsysteme für Unterhaltsleistungen eine Schwerpunktprüfung aktiviert.

2.1.2 Inlandssachverhalte

Der Rechnungshof hat 810 Steuerveranlagungen überprüft, bei denen ausschließlich inländische Sachverhalte zu beurteilen waren. Hierbei hatten Steuerpflichtige zumeist Unterhaltsleistungen an ihre noch studierenden Kinder geltend gemacht. Wenn diese das 25. Lebensjahr vollendet haben und kein Anspruch auf einen Kinderfreibetrag mehr besteht, ist ein Abzug der Unterhaltszahlungen grundsätzlich möglich. Außerdem unterstützten Steuerpflichtige häufiger ihre Eltern, wenn diese nur über geringe Renten verfügten.

In 364 Fällen hat der Rechnungshof zum Teil erhebliche Mängel festgestellt:

- Oft hatten Steuerpflichtige bei den Einkünften und Bezügen oder dem Vermögen der unterstützten Personen unzutreffende oder keine Angaben gemacht. Dazu bestehende Abfrage- und Überprüfungsmöglichkeiten, z. B. zum Arbeitslohn der unterstützten Person, nutzten die Bearbeiter der Finanzämter nur unzureichend. Teilweise waren diese Hilfsmittel den Bediensteten insbesondere bei den Einkünften aus Kapitalvermögen auch nicht bekannt.
- Selbst bei offensichtlichen Ansprüchen auf Bezüge wie Elterngeld und Grundversicherung für Arbeitssuchende unterließen die Bearbeiter entsprechende Rückfragen. Nur selten stellten sie Nachforschungen zu solchen Bezügen an.
- Hinsichtlich des Vermögens der unterstützten Personen zogen die Bearbeiter insbesondere bei Zinseinkünften, dem Besitz von Anteilen an Kapitalgesellschaften sowie vermietetem Grundbesitz häufig nicht die richtigen Schlüsse. Beispielsweise wurden Zinserträge von mehr als 1.000 € im Jahr als Einkünfte erfasst; das damit verbundene Kapitalvermögen, das eine Berücksichtigung der Unterhaltsaufwendungen ausgeschlossen hätte, blieb jedoch unbeachtet.

Insgesamt hatten die Finanzämter Steuern von 360.000 € zu wenig festgesetzt. Außerdem hatten sie geltend gemachte Unterhaltsleistungen von mehr als 1,5 Mio. € ohne hinreichende Sachverhaltsaufklärung zum Abzug zugelassen.

Das Landesamt hat mitgeteilt, bei den angekündigten Schulungsveranstaltungen werde es vorhandene Hilfsmittel, deren praktische Relevanz und die zur Verfügung stehenden Informations- und Abfragemöglichkeiten sowie Bearbeitungshilfen nochmals erläutern. Darüber hinaus strebe es eine Sensibilisierung der Bearbeiter an, wie die Überprüfungen bei bestimmten Anhaltspunkten, wie zum Beispiel Kapitalvermögen und Grundbesitz, zielgerichteter und unter Einbeziehung der vorhandenen Abfragemöglichkeiten effizienter erfolgen könnten. Gesondert werde nochmals darauf hingewiesen, dass bei höheren Zinseinkünften auch entsprechendes Vermögen vorhanden sein müsste.

2.1.3 Auslandssachverhalte

Des Weiteren hat der Rechnungshof in seine Prüfung 586 Steuerveranlagungen einbezogen, in denen Auslandssachverhalte zu berücksichtigen waren. Die Mehrzahl der Fälle betraf Steuerpflichtige, die ihre im Ausland lebenden Eltern unterstützten. Den Finanzämtern standen hier nur sehr eingeschränkt Informationsquellen zur Sachverhaltsermittlung zur Verfügung.

In 376 Fällen hat der Rechnungshof Bearbeitungsmängel festgestellt:

- Sehr oft hatten die Finanzämter bei Veranlagungen Unterhaltsleistungen abgezogen, obwohl die erforderlichen Nachweise nicht oder nicht vollständig vorlagen.

- Häufig hatten die Finanzämter die bis zum 65. Lebensjahr geltende Erwerbsobliegenheit nicht beachtet.
- Teilweise erkannten die Finanzämter zu Unrecht Unterhaltszahlungen an entfernte Verwandte als außergewöhnliche Belastungen an.

Insgesamt waren die Steuern in den vom Rechnungshof überprüften Fällen um 490.000 € zu niedrig festgesetzt worden. Ermittlungsdefizite lagen bei Besteuerungsgrundlagen von 335.000 € vor.

Das Landesamt hat zugesichert, bei den Schulungen nochmals auf die Notwendigkeit vollständiger und korrekter Anträge hinzuweisen. Eine maschinelle Prüfung des Alters und der damit einhergehenden Erwerbsobliegenheit sei nicht möglich.

2.2 Effektivere Prüfungen durch verbesserte IT-Unterstützung

Möglichkeiten zur Verbesserung der Fallbearbeitung waren noch nicht hinreichend genutzt:

- Informationen aus dem Freistellungsverfahren für Kapitalerträge können die Finanzämter derzeit nur sehr zeitaufwendig mittels einer veralteten IT-Anwendung abrufen.

Das Landesamt hat eingeräumt, dass das Verfahren zur Abfrage von Kapitalvermögen disharmonisch und nicht mehr zeitgemäß sei. Verfahrensverbesserungen seien in Vorbereitung. Den Finanzämtern sollten die Informationen über freigestellte Kapitalerträge künftig über das Risikomanagementsystem zur Verfügung gestellt werden. Das neue Verfahren werde zunächst in Nordrhein-Westfalen pilotiert. Ein Einsatzzeitpunkt stehe noch nicht fest. Für 2016 stehe den Finanzämtern keine Informationsquelle zur Verfügung.

- Die steuerliche Identifikationsnummer ermöglicht es, Erklärungsdaten mit Informationen abzugleichen, die bei den Finanzämtern an anderer Stelle vorliegen. Diese Möglichkeit hatte die Steuerverwaltung noch nicht hinreichend genutzt. Bei einem Datenabgleich könnten Fälle leichter erkannt werden, in denen mehrere Steuerpflichtige für dieselbe Person Unterhaltsleistungen geltend machen.

Das Landesamt hat erklärt, ein Datenabgleich erfordere den Zugriff auf gespeicherte Daten der unterstützten Person. Eine Umsetzung sei durch eine KONSENS⁵-Aufgabenanmeldung zu initiieren. Diese werde nunmehr erfolgen.

- Das für die elektronische Übermittlung von Steuererklärungen an die Finanzämter genutzte Programm UMELST⁶ war bei den Unterhaltsleistungen nur unzureichend auf das Einkommensteuerfestsetzungsprogramm der Steuerverwaltung abgestimmt. Dadurch gingen Detailangaben aus den Steuererklärungen verloren, sodass die Bearbeiter der Finanzämter die Abzugsbeträge nicht oder nur schwer nachvollziehen konnten. Eine verbesserte Abstimmung der IT-Verfahren und - im nächsten Schritt - eine vollständige Übernahme der Funktionen vom UMELST in die Steuerfestsetzungsprogramme könnten zur Optimierung der Arbeitsabläufe beitragen.

Das Landesamt hat mitgeteilt, eine bessere Verzahnung der unterschiedlichen IT-Verfahren sei geplant. Ein Grobkonzept dazu sei bereits genehmigt worden und solle voraussichtlich 2020 realisiert werden.

- Vom maschinellen Risikomanagementsystem erzeugte Prüfhinweise hatten die Bearbeiter nicht immer vollständig und fehlerfrei abgearbeitet. Eine Verbesserung der Bearbeitungsqualität könnte erreicht werden, wenn Prüfhinweise mit vorhandenen Arbeitsanweisungen und Bearbeitungshilfen verknüpft würden.

⁵ Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung.

⁶ Umsetzmodul ELSTER.

Das Landesamt hat darauf hingewiesen, dass sich eine bundesweite Arbeitsgruppe mit der Überprüfung vorhandener Prüfhinweise und der Verknüpfung mit Bearbeitungshilfen befasse. Eine konkrete Aussage zur zeitlichen Umsetzung sei derzeit noch nicht möglich.

- Steuerpflichtige erklärten Einnahmen der Unterhaltsberechtigten aus kurzfristig oder geringfügig entlohnten Beschäftigungen - Minijobs - oft nicht zutreffend. Eine Präzisierung bei den Einkünften und Bezügen in der Anlage „Unterhalt“ durch eine gesonderte Erfassung in einer eigenen Kennzahl könnte dazu beitragen, dass ein unzutreffender Abzug des Arbeitnehmer-Pauschbetrags vermieden wird.

Das Landesamt hat erklärt, die Anregung sei aufgegriffen worden. In der Anlage „Unterhalt“ werde ab dem Veranlagungszeitraum 2017 die Abfrage zu „Sozialleistungen/übrige Bezüge“ durch den angefügten Klammerzusatz „z. B. aus Minijobs“ näher erläutert.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die fehlerhaften Steuerfestsetzungen im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten zu ändern,
- b) auf eine Verbesserung der Bearbeitungsqualität durch Schulungs- und Fortbildungsveranstaltungen sowie Schwerpunktprüfungen hinzuwirken,
- c) in der Steuerverwaltung eingesetzte IT-Verfahren stärker aufeinander abzustimmen, einen Datenaustausch und -abgleich über die steuerliche Identifikationsnummer zu ermöglichen, Programmanwendungen zu optimieren und die Steuererklärungsformulare zu verbessern.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben b und c zu berichten.