



**RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ**

Auszug aus dem Jahresbericht 2022

Nr. 4 Steuerliche Berücksichtigung von Kindern - technische Möglichkeiten nicht aus- geschöpft -

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 Berücksichtigung von Kindern
- technische Möglichkeiten nicht ausgeschöpft -**

Die Finanzämter ließen Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung sowie Pauschbeträge wegen Behinderung des Kindes häufig bei mehreren Steuerpflichtigen gleichzeitig zu Unrecht zum Abzug zu. Als Folge setzten sie Einkommensteuern von 150.000 € zu niedrig fest.

Die Pflicht zur Abgabe einer Steuererklärung von Kindern mit eigenem Einkommen erkannten die Finanzämter nicht immer. So wurden 200.000 € Einkommensteuern nicht festgesetzt.

Das Risikomanagementsystem sah einen maschinellen steuernummernübergreifenden Abgleich anhand der Identifikationsnummer des Kindes nicht vor. Dadurch wurde der mehrfache Ansatz der Abzugsbeträge sowie die Pflicht zur Veranlagung nicht immer erkannt.

1 Allgemeines

Steuerpflichtige können privat veranlasste Aufwendungen grundsätzlich nicht steuermindernd geltend machen. Das Einkommensteuergesetz lässt aber Ausnahmen von diesem Grundsatz zu. So sind Beiträge zur eigenen gesetzlichen oder privaten Kranken- und Pflegeversicherung als Sonderausgaben von der Steuer absetzbar. Ebenso können Menschen mit Behinderungen die Aufwendungen ihres behinderungsbedingten Lebensbedarfs als außergewöhnliche Belastung entweder einzeln nachweisen oder durch die Inanspruchnahme eines Pauschbetrags geltend machen.

Bei Familien mit Kindern können Eltern¹ die Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge der Kinder in ihrer Steuererklärung über die Anlage Kind zum Abzug bringen. Ferner können sie sich die Pauschbeträge für Kinder mit Behinderungen übertragen lassen. Landesweit berücksichtigten die Finanzämter Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge sowie Pauschbeträge von Kindern für die Veranlagungszeiträume (VZ) 2017 und 2018 wie folgt:

	Anlage Kind	VZ 2017	VZ 2018
Kranken- und/oder Pflegeversicherung	Anzahl	109.337	108.032
	Volumen	85 Mio. €	85 Mio. €
Übertragung Pauschbetrag bei Behinderung	Anzahl	17.139	16.990
	Volumen	44 Mio. €	44 Mio. €

Der Rechnungshof hat im Jahr 2021 anhand der Identifikationsnummer (IdNr)² der Kinder überprüft, ob die Beiträge und Pauschbeträge insgesamt nur einmal bei den Eltern oder beim Kind zum Abzug zugelassen worden waren. Dazu hat er vom Landesamt für Steuern zur Verfügung gestellte Steuerdaten einer Plausibilitätsprüfung

¹ Unter bestimmten Voraussetzungen auch die Groß- oder Stiefeltern.

² § 139b Abgabenordnung.

unterzogen und landesweit 1.809 auffällige Anlagen Kind in 1.680 Einkommensteueranmeldungen der Eltern für 2017 und 2018 gezielt ausgewählt und untersucht. Darüber hinaus hat er auch 427 Veranlagungen³ und 974 elektronische Lohnsteuerbescheinigungen der Kinder in seine Prüfung einbezogen, um unter anderem die Pflicht zur Abgabe einer Steuererklärung zu prüfen.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Fehlende Angabe der Identifikationsnummer in der Anlage Kind

Die Steuerverwaltung nutzt ein maschinelles Risikomanagementsystem (RMS), um die Steuererklärungen automatisiert auf Steuerausfallrisiken zu überprüfen. Ein wichtiger Anknüpfungspunkt für ein wirksames RMS ist die steuerliche IdNr des Kindes auf der Anlage Kind. Mit ihr lassen sich die geltend gemachten Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge sowie die übertragenen Pauschbeträge für Kinder mit Behinderungen zweifelsfrei einem bestimmten Kind zuordnen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in den untersuchten Veranlagungszeiträumen ein nicht unerheblicher Teil der Anlagen Kind keine IdNr enthielt:

	Anlage Kind	VZ 2017		VZ 2018	
		Anzahl	%	Anzahl	%
Kranken- und/oder Pflegeversicherung	Mit IdNr	94.716	87	95.545	88
	Ohne IdNr	14.621	13	12.487	12
Übertragung Pauschbetrag bei Behinderung	Mit IdNr	10.392	61	10.659	63
	Ohne IdNr	6.747	39	6.331	37

Weder gaben die Eltern die IdNr an, noch sahen die Finanzämter die Notwendigkeit, diese Angabe zu ergänzen.

Seit dem VZ 2021 sind die Eltern verpflichtet, in ihrer Einkommensteuererklärung die IdNr des Kindes in der Anlage Kind zu erklären, wenn sie die Übertragung des Pauschbetrags auf sich beantragen.⁴ Eine zwingende Angabe zur Verhinderung von Mehrfachanrechnungen bei erklärten Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen ist hingegen nach wie vor nicht vorgesehen. Zur Verbesserung des RMS könnte die Steuerverwaltung durch Abbruchhinweise verhindern, dass Steuererklärungen ohne IdNr verarbeitet werden.

Das Landesamt hat mitgeteilt, dass aktuell durch die zuständigen Bund/Ländergremien geprüft werde, ob die IdNr ab dem VZ 2021 als „Mussfeld“ im Rahmen der elektronischen Übermittlung der Steuererklärung bzw. als Abbruchhinweis in der Festsetzung eingestuft werden könne.⁵

Der Rechnungshof gibt zu bedenken, dass für die Einstufung der IdNr als „Mussfeld“ nur bei der Übertragung des Pauschbetrags für Kinder mit Behinderungen eine gesetzliche Grundlage besteht. Da alle Begünstigungen der Anlage Kind auf dem Kinderfreibetrag oder dem Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf (KFB) basieren, empfiehlt der Rechnungshof, auf eine gesetzliche Pflicht zur Angabe der IdNr des Kindes schon bei deren Beantragung hinzuwirken.

³ Das Veranlagungsverfahren ist das förmliche Verwaltungsverfahren zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage und Festsetzung der Einkommensteuer.

⁴ Gesetz zur Erhöhung der Behinderten-Pauschbeträge und zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen vom 9. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2770).

⁵ Dies betrifft nur im Inland wohnhafte Kinder, weil für Kinder, die im Ausland wohnen und dort gemeldet sind, keine Identifikationsnummern vergeben werden.

2.2 Maschinelles Datenabgleich fehlt

2.2.1 Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung

Ist das Kind Versicherungsnehmer der Kranken- und Pflegeversicherung, kann es die Beiträge als Sonderausgaben abziehen. Aber auch der Elternteil, der für das Kind Anspruch auf einen KFB oder Kindergeld hat und die Beiträge wirtschaftlich getragen hat, kann diese in seiner Steuererklärung über die Anlage Kind zum Abzug bringen.

Ist ein Elternteil Versicherungsnehmer der Kranken- und Pflegeversicherung des Kindes, kann dieser die Beiträge steuermindernd geltend machen. Zudem ist der unterhaltsverpflichtete Elternteil auch als Nicht-Versicherungsnehmer berechtigt, die Beiträge abzuziehen, die er wirtschaftlich trägt, selbst wenn der andere Elternteil Versicherungsnehmer ist.

Die Abzugsberechtigung stellt sich vereinfacht wie folgt dar:

Versicherungsnehmer	Abzugsberechtigung		
	Kind	Elternteil A	Elternteil B
Kind	Ja	Bei wirtschaftlicher Beitragstragung	Bei wirtschaftlicher Beitragstragung
Elternteil A	Nein	Ja	Bei wirtschaftlicher Beitragstragung
Elternteil B	Nein	Bei wirtschaftlicher Beitragstragung	Ja

Sofern mehr als eine Person berechtigt ist, die Beiträge steuerlich zum Abzug zu bringen, weisen die Einkommensteuerrichtlinien darauf hin, dass die Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge des Kindes insgesamt nur einmal als Vorsorgeaufwendungen berücksichtigt werden dürfen. In welcher Reihenfolge der Berechtigten diese Steuerminderung zu berücksichtigen ist, ist gesetzlich nicht geregelt.

Der Rechnungshof hat untersucht, ob die Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung bei getrennt veranlagten Elternteilen oder bei Eltern und ihren Kindern gleichzeitig als Sonderausgaben angesetzt wurden. In 75 % der untersuchten Fälle (370 von 492) hatten die Finanzämter die Beiträge mehrfach berücksichtigt. Die Einkommensteuer wurde dadurch um 110.000 € zu niedrig festgesetzt.

2.2.2 Pauschbetrag für Menschen mit Behinderungen

Je nach Grad der Behinderung stand dem Kind ein Pauschbetrag von bis zu 3.700 € zu.⁶ Der Gesetzgeber hat mit Wirkung ab dem VZ 2021 die bestehenden Pauschbeträge auf bis zu 7.400 €⁷ verdoppelt. Künftig führen Fehlbearbeitungen bei der Berücksichtigung der Pauschbeträge deshalb zu höheren Steuerausfällen.

Eltern können in ihrer Einkommensteuererklärung beantragen, den Pauschbetrag des Kindes auf sich zu übertragen, sofern sie für das Kind einen Anspruch auf einen KFB oder Kindergeld besitzen und das Kind den Pauschbetrag nicht selbst in Anspruch nimmt. Er ist grundsätzlich auf beide Elternteile je zur Hälfte aufzuteilen.

Der Rechnungshof hat untersucht, ob der Pauschbetrag bei getrennt veranlagten Elternteilen oder bei Eltern und ihren Kindern unzutreffend gleichzeitig jeweils als

⁶ § 33b Abs. 1 bis 3 Einkommensteuergesetz (EStG).

⁷ § 33b Abs. 3 EStG in der Fassung vom 9. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2770).

außergewöhnliche Belastung angesetzt wurde. In fast allen untersuchten Fällen hatten die Finanzämter den Pauschbetrag mehrfach berücksichtigt. Die Einkommensteuer wurde um 40.000 € zu niedrig festgesetzt.

2.2.3 Maschinelles Risikomanagement vermeidet mehrfache Berücksichtigung der Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge nicht

Mit dem zurzeit eingesetzten RMS kann maschinell anhand der IdNr des Kindes nicht sichergestellt werden, dass die Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge⁸ und Pauschbeträge⁹ insgesamt nur einmal zum Abzug kommen.

Der Rechnungshof hat daher einen maschinellen Abgleich der gewährten Begünstigungen vorgeschlagen, um einen mehrfachen Ansatz zu verhindern. Bis zu einer technischen Lösung könnte die Steuerverwaltung entsprechend der Vorgehensweise des Rechnungshofs Listen der infrage kommenden Fälle erstellen und von den Finanzämtern überprüfen lassen.

Das Landesamt hat mitgeteilt, dass derzeit in KONSENS¹⁰ steuernummernübergreifende Abgleiche zwischen verschiedenen Steuerpflichtigen nicht vorgesehen seien. Abgleiche in Steuerkonten mehrerer Personen seien aufgrund verschiedener Länderspeicher schwer vorstellbar.

Die Erstellung von Überwachungslisten für die Finanzämter werde das Landesamt unter Berücksichtigung von Änderungsmöglichkeiten und unter Abwägung des Verhältnisses von Prüfaufwand und steuerlichem Ergebnis einmalig eruieren. Sofern hiernach Überwachungslisten an die Finanzämter ausgegeben würden, werde im Anschluss evaluiert, ob die Listenaktionen in regelmäßigen Abständen wiederholt werden sollten. Im Rahmen von Schulungsveranstaltungen im Februar 2022 würden die Finanzämter auf die Feststellungen hingewiesen.

Darüber hinaus werde eine Kontrollmitteilung als Dokumentenvorlage entwickelt, mit der andere Arbeitsgebiete auf die bereits berücksichtigten Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge des Kindes hingewiesen werden könnten. Hierüber würden die Bediensteten mit einer begleitenden Kurzinformation in Kenntnis gesetzt.

Der Rechnungshof hält einen steuernummernübergreifenden Abgleich anhand der IdNr des Kindes auch nur innerhalb des Landes für sinnvoll und empfiehlt, auf einen solchen Abgleich im Steuerverbund KONSENS hinzuwirken. Die Einführung einer neuen Papier-Kontrollmitteilung kann nur eine vorübergehende Hilfsmaßnahme darstellen. Daten, die ohnehin an anderer Stelle gespeichert sind, aber nicht mit dem Steuerfall verknüpft werden können, müssen in mehreren personellen Arbeitsschritten weitergeleitet und gespeichert werden. Ein solcher Medienbruch wäre durch einen maschinellen Abgleich zu vermeiden.

2.3 eDaten mehrfach verwendet

Die Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung werden dem Finanzamt unter Angabe der IdNr der versicherten Person grundsätzlich elektronisch übermittelt. Mitteilungspflichtige Stellen sind u. a. Versicherungsunternehmen und die Träger der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung. Sind versicherte Person und Versicherungsnehmer nicht identisch, ist darüber hinaus die IdNr des Versicherungsnehmers mitzuteilen. Diese von Dritten an die Finanzbehörden elektronisch übermittelten Daten werden als eDaten bezeichnet.

Die eDaten können jeweils einen unterschiedlichen Bearbeitungsstatus haben. Noch nicht berücksichtigte oder noch zu bearbeitende elektronische Mitteilungen

⁸ Vgl. Beitrag Nr. 4, Tz. 2.2.1, dieses Jahresberichts.

⁹ Vgl. Beitrag Nr. 4, Tz. 2.2.2, dieses Jahresberichts.

¹⁰ **Koordinierte Neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung der Länder und des Bundes.**

besitzen den Status „offen“. Führt bei der Veranlagung der Abgleich der eDaten mit den Steuererklärungsdaten zu keiner Abweichung, wird der Status maschinell in „veranlagt“ geändert.

In den vom Rechnungshof untersuchten Veranlagungen wurden bereits verwendete eDaten trotz ihres Status „veranlagt“ noch einmal unter einer anderen Steuernummer angesetzt.

Das Landesamt hat mitgeteilt, es nehme die Feststellungen zum Anlass, die Einführung eines Abbruchhinweises für bereits verwendete und betragsmäßig übereinstimmende eDaten auf der nächsten Sitzung der zuständigen Bund/Ländergremien einzubringen. Gleichzeitig beabsichtige es, die Bediensteten in dieser Thematik im Rahmen der nächsten Schulungen zu sensibilisieren.

2.4 Pflicht zur Abgabe einer Steuererklärung nicht erkannt

Bei einkommensteuerpflichtigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern wird im Lohnsteuerabzugsverfahren eine Vorsorgepauschale u. a. für Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge berücksichtigt. Liegen die tatsächlichen Vorsorgeaufwendungen unter der Vorsorgepauschale und übersteigt der erzielte Arbeitslohn eine bestimmte Betragsgrenze, besteht die Pflicht zur Abgabe einer Einkommensteuererklärung. So soll vermieden werden, dass aus dem Ansatz der Vorsorgepauschale im Lohnsteuerabzugsverfahren ein ungerechtfertigter Vorteil erwächst.

Werden die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer steuerlich noch als Kind bei ihren Eltern über die Anlage Kind berücksichtigt, können die Eltern die Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge des Kindes als Sonderausgaben ansetzen⁸. Dadurch unterschreiten die übrigen Vorsorgeaufwendungen der Kinder regelmäßig die Vorsorgepauschale.

In 936 der untersuchten elektronischen Lohnsteuerbescheinigungen¹¹ waren die Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge der Kinder bereits ganz oder teilweise bei den Eltern über die Anlage Kind steuermindernd erfasst worden. Die Kinder hätten daher eine Steuererklärung abgeben müssen. Durch die unterlassenen Veranlagungen wurden Einkommensteuern von 200.000 € nicht festgesetzt.

Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, die elektronische Lohnsteuerbescheinigung des Kindes mit den Angaben der Eltern auf der Anlage Kind anhand der IdNr maschinell abzugleichen und so die Fälle der Pflichtveranlagung zu ermitteln.

Das Landesamt hat hierzu mitgeteilt, dass derzeit keine steuernummernübergreifenden Abgleiche zwischen verschiedenen Steuerpflichtigen vorgesehen und diese aufgrund verschiedener Länderspeicher auch nur schwer vorstellbar seien.

Der Rechnungshof erachtet es als ersten Schritt für ausreichend, wenn sich der maschinelle Abgleich auf den rheinland-pfälzischen Länderspeicher beschränken würde.

2.5 Gewährung des Pauschbetrags ohne Antrag

Bei der Gewährung des Pauschbetrags für Menschen mit Behinderungen haben die Finanzämter über Dauersachverhalte zu entscheiden, die sich unter Umständen über mehrere Jahre, wenn nicht sogar Jahrzehnte auswirken. Für Kinder, die wegen ihrer Behinderung außerstande sind, sich selbst zu unterhalten, gilt die gesetzliche Altersgrenze von 25 Jahren für die steuerliche Berücksichtigung als Kind nicht. So wiesen die von der Steuerverwaltung zur Verfügung gestellten Daten für den VZ 2017 ein (Pflege-)Kind mit Jahrgang 1933 aus¹².

¹¹ Vgl. Beitrag Nr. 4, Tz. 1, dieses Jahresberichts.

¹² Vgl. § 32 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 EStG.

Angaben zu solchen Dauersachverhalten lassen sich als festsetzungsnahe Daten im Einkommensteuer-Festsetzungsprogramm festhalten. Dadurch kann das RMS die Veranlagungstätigkeit durch entsprechende Hinweise unterstützen. Das RMS macht bei gespeicherten festsetzungsnahe Daten auf einen nicht beantragten Pauschbetrag aufmerksam, ohne jedoch auf die Notwendigkeit des Antrags einzugehen.

In fast jedem sechsten fehlerhaften Fall hinsichtlich des Pauschbetrags für Menschen mit Behinderungen⁹ hatten die Finanzämter den Pauschbetrag ohne Antrag gewährt.

Das Landesamt hat mitgeteilt, es werde die Feststellungen zur Übertragung des Pauschbetrags und die hierzu bestehenden Antragsvoraussetzungen im Rahmen von Schulungsveranstaltungen im Februar 2022 aufgreifen.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die maschinelle Verarbeitung der Anlage Kind ohne IdNr durch Abbruchhinweise zu unterbinden,
- b) bis zu einem zunächst auf den Länderspeicher beschränkten steuernummernübergreifenden Abgleich von Steuererklärungen Listen mit Fällen einer möglichen mehrfachen Berücksichtigung von Begünstigungsbeträgen zu erstellen und von den Finanzämtern überprüfen zu lassen,
- c) darauf hinzuwirken, dass ein erneuter Ansatz von bereits verwendeten eDaten zum Abbruch der Veranlagung führt,
- d) den Pauschbetrag für Menschen mit Behinderungen nicht mehr ohne den erforderlichen Antrag zu gewähren.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) darauf hinzuwirken, dass ein zunächst auf den Länderspeicher beschränkter maschineller steuernummernübergreifender Abgleich von Steuererklärungen untereinander und mit elektronischen Lohnsteuerbescheinigungen umgesetzt wird,
- b) auf eine gesetzliche Pflicht zur Angabe der IdNr des Kindes auf der Anlage Kind hinzuwirken,
- c) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten.