

Auszug aus

Denkschrift 2021

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 17

Unterhaltsleistungen als außergewöhnliche
Belastungen nach § 33 a Absatz 1
Einkommensteuergesetz



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Einzelplan 12: Allgemeine Finanzverwaltung

Unterhaltsleistungen als außergewöhnliche Belastungen nach § 33 a Absatz 1 Einkommensteuergesetz (Kapitel 1201)

In Einkommensteuerfällen mit Unterhaltsleistungen war jede dritte geprüfte Steuererklärung zu beanstanden. Ursachen sind eine unbefriedigende Erklärungs- und Bearbeitungsqualität. Diese könnten durch eine gezieltere digitale Unterstützung verbessert werden.

1 Ausgangslage

Aufwendungen für den Unterhalt und die Berufsausbildung einer dem Steuerpflichtigen oder seinem Ehegatten gegenüber gesetzlich unterhaltsberechtigten Person können bei der Einkommensteuerveranlagung als außergewöhnliche Belastungen abgezogen werden (§ 33 a Absatz 1 Einkommensteuergesetz), falls die unterstützte Person steuerlich nicht als Kind zu berücksichtigen ist, nur ein geringes Vermögen besitzt und keine relevanten Einkünfte erzielt. Die tatsächlichen Aufwendungen sind bis zu einem gesetzlichen Höchstbetrag abziehbar. Zur generellen Qualitätssicherung hat die Finanzverwaltung verschiedene IT-Verfahren entwickelt. Diese finden auch im Bereich der Unterhaltsleistungen Anwendung.

Bei elektronischen Steuererklärungen kommt das Verfahren ELSTER zum Einsatz. Dies soll einerseits durch Hinweise und Plausibilitätsprüfungen beim Ausfüllen der Steuererklärung deren Qualität erhöhen. Andererseits erzeugt ELSTER für die Bearbeiter in den Finanzämtern Hinweise zu prüfungswürdigen Sachverhalten.

Sowohl elektronisch übermittelte als auch in Papierform eingegangene Steuererklärungen durchlaufen bei der Veranlagung das Risikomanagementsystem (RMS). Dieses soll risikobehaftete Sachverhalte erkennen und durch entsprechende Hinweise einer manuellen Prüfung durch den zuständigen Bearbeiter zuführen.

Die von den Verfahren ELSTER und RMS erzeugten Hinweise werden nachfolgend unter dem Begriff „Risiko-Hinweise“ zusammengefasst.

Mit Einführung des Gesetzes zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens¹ müssen ab dem Veranlagungszeitraum (VZ) 2017 den Steuererklärungen keine Belege mehr beigelegt werden. Sie sind lediglich vorzuhalten und nur auf Anforderung des Finanzamts im Einzelfall nachzureichen.

¹ BGBl. 2016 I, S. 1679.

Zu den aufgrund von Risiko-Hinweisen manuell zu prüfenden Sachverhalten sind im Regelfall keine Nachweise anzufordern.

Für einige Auslandssachverhalte sieht die Verwaltung eine Belegvorlagepflicht vor. Unterhaltsleistungen an im Ausland unterstützte Personen zählen hierzu allerdings nicht.

Vor diesem Hintergrund prüften wir in 2020 bei acht Finanzämtern die Qualität der Einkommensteuererklärungen bei Unterhaltsleistungen, die Bearbeitung der Erklärungen in den Finanzämtern und insbesondere, in welchem Umfang die Verfahren ELSTER und RMS zur Qualitätssicherung beitragen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Auswahl und Anzahl der geprüften Veranlagungen und Steuererklärungen

Aus landesweit 96.000 Einkommensteuerbescheiden für den VZ 2016 mit abgezogenen Unterhaltsleistungen von insgesamt 430 Mio. Euro wählten wir 500 durch eine repräsentative Stichprobe aus. In 192 dieser Fälle wurden auch bei den Veranlagungen für 2018 noch Unterhaltsleistungen berücksichtigt. Diese Veranlagungen und dazu weitere 105 Fälle mit erstmaligem Abzug von Unterhaltsleistungen im VZ 2018 wurden ebenfalls geprüft. In den somit 797 Einkommensteuerveranlagungen fanden sich Unterhaltsleistungen an insgesamt 889 Empfänger (Unterhaltssachverhalte).

Tabelle: Verteilung der Unterhaltssachverhalte auf die geprüften Veranlagungszeiträume und Steuerfälle

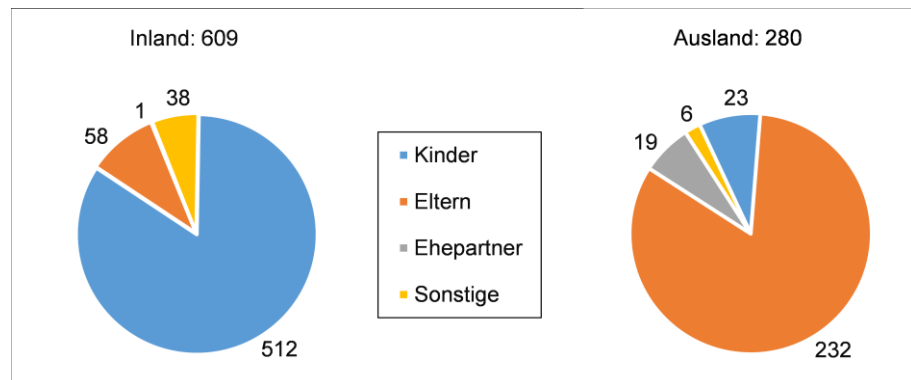
Veranlagungszeitraum	Geprüfte Steuerfälle	Geprüfte Veranlagungen	Geprüfte Unterhaltssachverhalte
2016	500	500	551
2018		192	218
2018 (Unterhalt erstmalig)	105	105	120
Summe	605	797	889

Um Erkenntnisse zur Qualität der Einkommensteuererklärungen zu gewinnen, prüften wir bei allen 500 für 2016 ausgewählten Steuerfällen, ob die erklärten Angaben zu den Unterhaltsleistungen zutreffend waren. Aus den insgesamt 605 geprüften Steuerfällen bezogen wir 39 noch nicht veranlagte Steuererklärungen für 2018 und 2019 in diese Untersuchung ein.

2.2 Unterstützte Personen im In- und Ausland und nach Verhältnis zum Unterhaltsleistenden

Bezogen auf den Aufenthaltsort und auf das Verhältnis Unterhaltsleistender/Unterhaltsempfänger, verteilen sich die geprüften 889 Unterhaltssachverhalte wie folgt:

Abbildung 1: Unterhaltsempfänger, aufgegliedert nach Verwandtschaftsgrad sowie nach In- und Auslandssachverhalten



Mit 535 von 889 Personen bilden Kinder die mit Abstand größte Gruppe (60 Prozent) der Unterhaltsempfänger insgesamt. Bei den Empfängern im Inland beträgt der Anteil der Kinder sogar 84 Prozent. Bei den im Ausland lebenden unterstützten Personen handelt es sich dagegen mit 83 Prozent weit überwiegend um die Eltern der Steuerpflichtigen.

2.3 Qualität der Einkommensteuererklärungen

Wir untersuchten sowohl, inwieweit die Angaben der Steuerpflichtigen zu den Unterhaltsleistungen zutreffen, als auch den Einfluss von ELSTER auf die Qualität der Einkommensteuererklärungen.

2.3.1 Erklärungsverhalten der Steuerpflichtigen

178 der untersuchten 539 Einkommensteuererklärungen enthielten zu den Unterhaltsleistungen unzutreffende oder unvollständige Angaben. Das entspricht genau einem Drittel. Wurden die Steuererklärungen von Steuerberatern oder Lohnsteuerhilfevereinen erstellt, war die Qualität in diesem Bereich nicht signifikant besser als bei Erklärungen nicht beratener Steuerpflichtiger.

Für die häufige Fallkonstellation, dass ein unterstütztes Kind im Jahresverlauf zeitweise beim Steuerpflichtigen und zeitweise am auswärtigen Ort der Ausbildung bzw. des Studiums wohnt, stellten wir ein unterschiedliches Erklärungsverhalten fest. Auch die Finanzämter beurteilten diese Sachverhalte uneinheitlich. Unklar ist hier, ob das Kind während des auswärtigen Aufenthalts zum Haushalt des Steuerpflichtigen gehört. Bejaht man dies, können

insoweit Unterhaltsleistungen ohne Nachweise bis zum gesetzlichen Höchstbetrag gewährt werden. Die Finanzverwaltung hat bislang nicht eindeutig geregelt, ob und für welche Zeiträume pauschale oder nachgewiesene Unterhaltsleistungen angesetzt werden können. Hier bedarf es einer praktikablen und einheitlichen Lösung.

2.3.2 Qualitätsprüfung durch ELSTER

Wir stellten fest, dass ELSTER die Steuerpflichtigen bei bestimmten Fallkonstellationen überhaupt nicht oder nicht in geeigneter Weise auf fehlende oder unschlüssige Angaben in der Steuererklärung hinweist, obwohl es hierzu grundsätzlich in der Lage wäre. Über die betroffenen Sachverhalte haben wir die Finanzverwaltung im Einzelnen informiert.

In diesen Fällen verhindert ELSTER auch nicht die Übermittlung der unvollständigen bzw. unplausiblen Steuererklärung an die Finanzämter.

Wird dann aber bei der Veranlagung ein Risiko-Hinweis zu den Unterhaltsleistungen ausgegeben, müssen die Bearbeiter den erklärten Sachverhalt manuell prüfen. Hierdurch entsteht Ermittlungsaufwand, der durch eine Optimierung von ELSTER vermeidbar wäre. So mussten die Bearbeiter bei Inlandssachverhalten vielfach zunächst die nicht erklärte Identifikationsnummer der unterstützten Person ermitteln, um dann anhand der elektronisch übermittelten Daten (eDaten) zu dieser Person z. B. Aufschluss über deren eigene Einkünfte und Bezüge zu erhalten.

Erkennen dagegen weder ELSTER noch das RMS den risikobehafteten Sachverhalt, kann es in der Folge zu einer vollautomatischen, aber fehlerhaften Steuerfestsetzung kommen.

2.3.3 Unzutreffend erklärtes Abzugsvolumen

In den untersuchten Erklärungen machten die Steuerpflichtigen Abzugsbeträge für Unterhaltsleistungen von 2,8 Mio. Euro geltend. Hiervon waren zutreffend nur 2,3 Mio. Euro steuermindernd zu berücksichtigen.

2.4 Bearbeitungsqualität

2.4.1 Unterstützung der Bearbeiter durch ELSTER bei elektronisch übermittelten Steuererklärungen

Einkommensteuererklärungen können entweder elektronisch über ELSTER oder in Papierform an das Finanzamt übermittelt werden. Das elektronische Verfahren ist nur für Steuerpflichtige mit Gewinneinkünften² verpflichtend.

² Dies sind Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, aus selbstständiger Tätigkeit und aus Gewerbebetrieb. Ein Steuerpflichtiger, der ausschließlich andere Einkünfte erzielt, hat die Wahl zwischen elektronischer und Papierform.

80 Prozent der geprüften Veranlagungen lagen elektronisch eingereichte Einkommensteuererklärungen zugrunde.

Bei ELSTER-Erklärungen beanstandeten wir 28 Prozent der geprüften Sachverhalte. Bei Papiererklärungen lag die Beanstandungsquote hingegen bei 35 Prozent, und damit um ein Viertel höher. Dies lässt darauf schließen, dass die von ELSTER angebotene Unterstützung sowohl beim Ausfüllen der Steuererklärung, hier der Anlage Unterhalt, als auch bei deren Bearbeitung Fehler vermeiden kann.

ELSTER generiert Risiko-Hinweise für die Bearbeiter in den Finanzämtern und ermittelt die abzugsfähigen Unterhaltsleistungen anhand der erklärten Daten maschinell. Insoweit ist es Teil des Risikomanagementverfahrens.

Mehrfach stellten wir fest, dass die Bearbeiter, wenn sie durch einen Hinweis zur Prüfung des Falls aufgefordert wurden, den von ELSTER zutreffend ermittelten Abzugsbetrag gelöscht und durch fehlerhafte eigene Eingaben ersetzt hatten.

Zudem stellten wir fest, dass ELSTER bei Unterhaltsleistungen, die von mehreren Personen erbracht wurden, den Abzugsbetrag - trotz zutreffender Erklärung - dann fehlerhaft auf die unterstützenden Personen aufteilt, wenn die Unterstützungszeiträume im Kalenderjahr nicht deckungsgleich sind. Die Steuerverwaltung hat deswegen bereits Kontakt mit dem für die ELSTER-Programmierung federführenden Bundesland aufgenommen.

2.4.2 Unterstützung der Bearbeiter durch das Risikomanagementsystem

Das RMS erzeugt bei der Veranlagung programmgesteuert Hinweise für den Bearbeiter, wenn es einen Sachverhalt als risikobehaftet erkennt. Dies war bei 703 der untersuchten 889 Sachverhalte (79 Prozent) der Fall. Hierzu gab das RMS 23 verschiedene Risiko-Hinweise aus.

90 Prozent hiervon waren allerdings allgemeiner Natur dahingehend, „den Gesamtfall“ oder „die Unterhaltsleistungen“ zu prüfen (unspezifische Hinweise).

Nur aufgrund der restlichen 10 Prozent der Hinweise waren Angaben zu konkret beschriebenen Teilbereichen zu prüfen (zielgerichtete Hinweise). Bei den zielgerichteten Hinweisen lag die Beanstandungsquote im Verantwortungsbereich der Bearbeiter lediglich bei 14 Prozent. Bei den unspezifischen Hinweisen, die der manuellen Bearbeitung zugewiesen waren, war sie mehr als doppelt so hoch.

Zu den von uns als besonders fehleranfällig festgestellten Teilbereichen stehen den Finanzämtern allerdings bislang keine zielgerichteten Hinweise zur Verfügung (siehe nachfolgend Punkt 2.4.3).

Bei elektronischen ELSTER-Erklärungen sind zielgerichtete Risiko-Hinweise ohne Einschränkung möglich. Die Steuerverwaltung macht hiervon bisher allerdings nur eingeschränkt Gebrauch. So fehlen z. B. Hinweise zu den eigenen Einkünften und Bezügen sowie zum Vermögen der unterstützten Personen. Soweit zu anderen Bereichen zielgerichtete Hinweise bereits vorhanden sind, werden diese teilweise als „risikounwirksam“ eingestuft und

deshalb bei der Veranlagung nicht ausgegeben. Einzelne dieser Hinweise könnten die Bearbeitungsqualität verbessern.

2.4.3 Beanstandete Veranlagungen und Unterhaltssachverhalte

Von den geprüften 797 Veranlagungen wurden 242, somit 30 Prozent, als fehlerhaft beanstandet. Für die darin enthaltenen 889 Unterhaltssachverhalte ergab sich mit 262 fehlerhaft bearbeiteten eine Quote von 29 Prozent. Die Zahl der Einzelfehler betrug insgesamt 273. Für 2016 und 2018 war die Bearbeitungsqualität nahezu identisch.

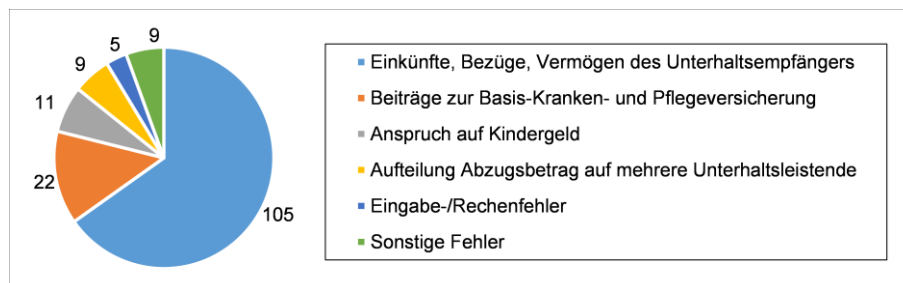
Bei Auslandssachverhalten liegt die Beanstandungsquote bezogen auf die Unterhaltssachverhalte bei 39 Prozent, die entsprechende Quote bei Inlandsfällen demgegenüber nur bei 25 Prozent.

78 Prozent der festgestellten Fehler sind dem Verantwortungsbereich der Bearbeiter und 22 Prozent dem Verantwortungsbereich des RMS zuzuordnen. Die Fehlerschwerpunkte unterscheiden sich in beiden Bereichen kaum.

Fehlerschwerpunkte bei Inlandssachverhalten

Bei Leistungen an Personen im Inland (161 Einzelfehler) entfallen 80 Prozent der Fehler auf zwei Schwerpunkte.

Abbildung 2: Fehler und Fehlerursachen bei Inlandssachverhalten (161)



Zwei Drittel der Beanstandungen betreffen fehlerhaft ermittelte Einkünfte und Bezüge oder nicht berücksichtigtes Vermögen der unterstützten Person, weil die Bearbeiter z. B. die unzutreffenden Erklärungsdaten nicht mit den verfügbaren eDaten zum Unterhaltsempfänger abglichen oder nicht erkannten, dass Einnahmen des Unterhaltsempfängers aus einem Minijob an falscher Stelle erklärt wurden, was im Ergebnis zu einem zu niedrigen Ansatz der anzurechnenden Einkünfte und Bezüge führte. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Daten zu Minijobs für die Bearbeiter generell nicht durch Zugriffsmöglichkeiten auf elektronische Datenbestände - etwa der Minijob-Zentrale - ermittelbar sind. Die Finanzverwaltung hält eine systemische Lösung für entbehrlich und ein Auskunftersuchen im Einzelfall für ausreichend.

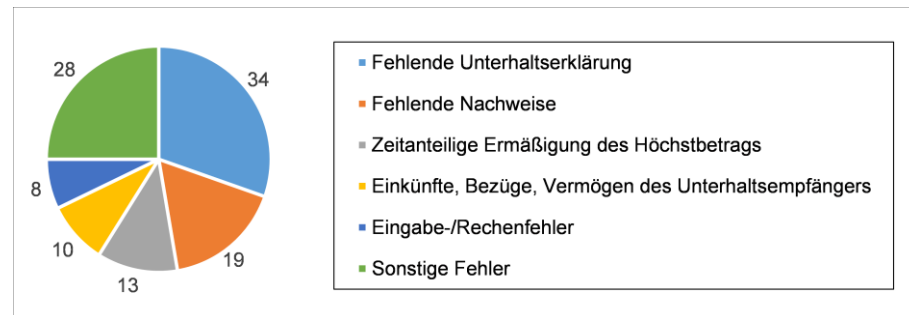
Einen zweiten Fehlerschwerpunkt bilden die Beiträge zur Basisabsicherung des Unterhaltsempfängers in der Kranken- und Pflegeversicherung. Diese können unter Umständen den Höchstbetrag für Unterhaltsleistungen erhöhen. In den von uns beanstandeten Fällen wurden diese Beiträge entweder

in unzutreffender Höhe erklärt und berücksichtigt oder es lagen die Voraussetzungen für die Erhöhung des Höchstbetrags nicht vor.

Fehlerschwerpunkte bei Auslandssachverhalten

Der Fehlerschwerpunkt bei Auslandssachverhalten (112 Einzelfehler) lag bei unzureichend belegten Unterhaltsleistungen.

Abbildung 3: Fehler und Fehlerursachen bei Auslandssachverhalten (112)



Nahezu die Hälfte der Beanstandungen betrafen die fehlende Unterhaltserklärung des Unterhaltsempfängers oder das Fehlen anderer Nachweise, wie z. B. den des Geldtransfers an die unterstützte Person.

12 Prozent der Fehler entfielen auf die unterbliebene Kürzung des Höchstbetrags. Dieser ist z. B. zeitanteilig zu vermindern, wenn mit der Zahlung des Unterhalts erst im Laufe des Jahres begonnen wurde.

Mangels eDaten sind die Angaben der Steuerpflichtigen zu Auslandssachverhalten - im Unterschied zu Inlandssachverhalten - nur überprüfbar, wenn entsprechende Nachweise vorliegen. Aufgrund des Wegfalls der Belegvorlagepflicht müssten hierzu Belege angefordert werden. Hierzu sind die Bearbeiter, wenn ihnen ein Auslandsfall durch einen Risiko-Hinweis zur Prüfung überwiesen wird, nach den einschlägigen Bearbeitungsvorgaben allerdings nicht generell verpflichtet. Bei anderen Sachverhalten mit Auslandsbezug hingegen wird die Anforderung von Belegen vorgegeben.

2.5 Finanzielles Ergebnis der Prüfung

Die in den untersuchten Steuerfällen festgestellten Fehler führten per saldo zu Mehrsteuern und Steuerausfällen³ von rund 190.000 Euro. Unterstellt, diese Ergebnisse ließen sich landesweit übertragen, ergäbe sich ein Betrag in einer Größenordnung von 20 Mio. Euro.

³ Jeweils Einkommensteuer, Solidaritätszuschlag und gegebenenfalls Kirchensteuer.

3 Empfehlungen

3.1 Qualität elektronischer Steuererklärungen über ELSTER verbessern

Bei elektronischen Einkommensteuererklärungen sollte ELSTER für die Steuerpflichtigen um zusätzliche Hinweise und Plausibilitätsprüfungen zu den Unterhaltsleistungen ergänzt werden.

3.2 Bearbeitungsqualität durch zielgerichtete Hinweise für die Bearbeiter steigern

Die Bearbeitungsqualität sollte verbessert werden, indem z. B.

- bei ELSTER-Erklärungen einzelne der bislang unterdrückten Risiko-Hinweise künftig ausgegeben werden,
- weitere zielgerichtete Risiko-Hinweise, z. B. zum Vermögen sowie zu den Einkünften und Bezügen, generiert werden,
- die allgemein gehaltenen Risiko-Hinweise um eine beispielhafte Aufzählung möglicher Risikobereiche ergänzt werden,
- die Finanzämter sich bei Auslandssachverhalten, die vom RMS dem Bearbeiter zur Prüfung zugewiesen werden, mangels alternativer Überprüfungsmöglichkeiten grundsätzlich die erforderlichen Nachweise vorlegen lassen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Finanzministerium erhebt gegen die Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs keine Einwendungen.

Es unterstützt die Empfehlung, bei Auslandssachverhalten die erforderlichen Nachweise generell anzufordern, wenn das RMS zur Prüfung der Unterhaltsleistungen auffordert. Es teilt außerdem die Einschätzung, dass die Qualität elektronisch übermittelter Steuererklärungen durch zusätzliche ELSTER-Hinweise und -Plausibilitätsprüfungen erhöht werden kann.

Um die Bearbeitungsqualität zu verbessern, will das Ministerium außerdem die Empfehlung des Rechnungshofs prüfen, ob zu ELSTER-Erklärungen bei der Veranlagung weitere zielgerichtete Risiko-Hinweise generiert und einzelne der bislang unterdrückten Hinweise künftig ausgegeben werden.

Das Ministerium möchte die Schaffung von zusätzlichen Hinweisen bei der Erstellung der elektronischen Steuererklärung für den Steuerpflichtigen prüfen. Ungeachtet dessen sei für Inlandsfälle ohne Angabe der Identifikationsnummer bereits das IT-Programm geändert worden. In solchen Fällen werde künftig ein spezieller Hinweis für die Finanzämter ausgegeben.

5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die bereits ergriffenen und die noch beabsichtigten Maßnahmen zur Verbesserung der Erklärungs- und Bearbeitungsqualität.

Soweit ELSTER unplausible oder unvollständige Angaben auf Erklärungsebene weiterhin zulassen sollte, muss aber deren Korrektur bei der Veranlagung in geeigneter Weise sichergestellt werden.