

## Einzelplan 15: Allgemeine Finanzverwaltung

### Einkommensteuerliche Behandlung von Unterhaltsleistungen gemäß § 33a Abs. 1 EStG

16

Die Steuerverwaltung nutzt die Möglichkeiten der Digitalisierung nach wie vor nicht im erforderlichen Maß. Auch deshalb beurteilt das eingesetzte maschinelle Risikomanagement die tatsächliche steuerliche Bedeutung zu ungenau. Dies erhöht unnötig den personellen Bearbeitungsaufwand und auch die Bearbeitungsdauer.

Der SRH hat Vorschläge unterbreitet, die zu einer deutlichen Verbesserung der Arbeitsabläufe beitragen können.

#### 1 Prüfungsgegenstand

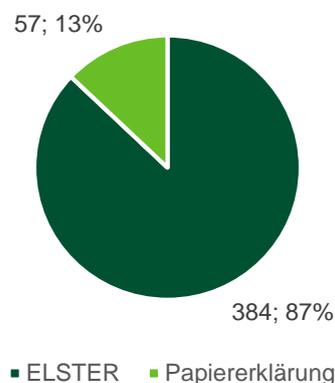
- Der SRH hat die Arbeitsweise der Finanzämter bei der Veranlagung der Einkommensteuer und das hierzu eingesetzte maschinelle Risikomanagement untersucht. Diese Prüfung erfolgte am Beispiel der Abzugsbeträge für Unterhaltsleistungen gem. § 33a Abs. 1 EStG. Seine Feststellungen stützt er auf eine repräsentative Zufallsauswahl von insgesamt 441 Einzelfällen, die er in zwei FÄ eingesehen hat. Ausweislich der Erhebungen des SRH umfasste das ausgewählte Problemfeld in Sachsen im Veranlagungszeitraum 2020 insgesamt 9.762 Einzelfälle mit einer steuerlichen Bedeutung von rd. 14,7 Mio. €.

#### 2 Prüfungsergebnis

##### 2.1 Formulare

- Die untersuchten Fälle gingen sowohl in elektronischer Form (ELSTER) als auch in Papierform bei den FÄ ein:

Abbildung: Verteilung der Erklärungsarten



Quelle: Eigene Darstellung.

- Für die in Papierform abgegebenen Steuererklärungen setzt die Verwaltung ein Scan-Verfahren ein, bei dem die Erklärungsangaben digitalisiert und in das Festsetzungsprogramm übertragen werden. Allerdings kann das Scan-Verfahren die hier untersuchte Anlage Unterhalt noch nicht verarbeiten. Deshalb müssen die FÄ jeden dieser Fälle händisch in das Festsetzungsprogramm übertragen. Ein solcher Medienbruch ist stets mit dem Risiko von Fehleingaben verbunden. Eine vollautomatische Erledigung (Autofall) ist selbst dann nicht möglich, wenn das Risikomanagementsystem auch sonst kein anderes Risiko erkennt.

##### 2.2 Datenaustausch mit anderen Behörden

- Für die ordnungsgemäße Berechnung des Abzugsbetrages für Unterhaltsleistungen sind vielfältige Angaben erforderlich. Ganz wesentlich kommt es auf die eigenen Einkünfte und Bezüge der unterstützten Person an (§ 33a Abs. 1 Satz 4 und 5 EStG). Die notwendigen Angaben zu Arbeitslohn, Renten und Versorgungsbezügen, Arbeitslosen- oder Krankengeld liegen den FÄ zwar grundsätzlich bereits in elektronischer Form vor. Obwohl eine

eindeutige Zuordnung vorhandener Daten mittels Steuer-Identifikationsnummer der unterstützten Person (Pflichtangabe) möglich wäre, findet bislang im maschinellen Risikomanagementsystem kein Abgleich mit den Erklärungsangaben statt.

- 5 Hinsichtlich der Zahlungen aus Kindergeld, aus Minijobs oder öffentlichen Ausbildungshilfen sowie Sozialleistungen besteht ein solcher Datenaustausch bisher nicht. Die FÄ sind daher auf die Richtigkeit der Erklärungsangaben weitgehend angewiesen. Andernfalls müssen sie diese Informationen aufwändig bei den Steuerpflichtigen abfragen.
- 6 Aus Sicht des SRH könnte eine künftige Nutzung der bei anderen staatlichen Stellen bereits vorhandenen elektronischen Daten sinnvoll sein.

### 2.3 Maschinelles Risikomanagement

- 7 Die Steuerverwaltung setzt zur Auswahl der prüfungsbedürftigen Steuererklärungen ein maschinelles Risikomanagementsystem i. S. d. § 88 Abs. 5 AO ein. Dies soll die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns erhöhen, weil die personell aufwändige Nachbearbeitung auf steuerlich bedeutende Fälle konzentriert werden kann.
- 8 Allerdings hatte die steuerliche Bedeutung des Einzelfalls in Bezug auf die Unterhaltsleistungen bisher keinen Einfluss darauf, ob dieser der personellen Überprüfung zugeführt wird. Stattdessen fokussierte sich das Risikomanagementsystem auf die personelle Nachprüfung aller Unterhaltsleistungen bei erstmaliger Beanspruchung sowie einer erneuten Überprüfung nach festgelegtem Turnus. Insoweit nahm es bislang keine ausreichende wirtschaftliche Abwägung vor. In der Folge steuerte es einerseits Sachverhalte mit geringem steuerlichen Risiko zur personellen Prüfung aus und erledigte ELSTER-Erklärungen mit hohem steuerlichen Risiko vollmaschinell.
- 9 Dies betraf insbesondere Fälle mit Auslandsbezug. Die Steuergesetze und die entsprechenden Verwaltungsanweisungen<sup>1</sup> sehen hierzu u. a. besondere materiell-rechtliche Nachweise vor, weil die Empfänger im Inland nicht bekannt sind. Ergänzend hatte das LSF grundsätzlich eine intensive Fallprüfung angewiesen. Der Anteil der vom Risikomanagementsystem zur personellen Bearbeitung ausgesteuerten Fälle mit Auslandsbezug unterschied sich nicht signifikant vom Anteil bei den Inlandsfällen. Der erhöhte gesetzliche Prüfungsauftrag war durch das Risikomanagementsystem folglich bislang nicht ausreichend abgebildet worden.
- 10 Ein weiteres Problem besteht, wenn neue Informationen beim Finanzamt nach bereits erfolgter Veranlagung einer Steuererklärung mit Unterhaltsleistungen eingehen. Dies betrifft bspw. Fallgestaltungen mit mehreren Unterstützern oder auch Steuererklärungen der unterstützten Person. Während für andere Fallkonstellationen nachgelagerte Kontrollläufe eingerichtet sind, fehlen solche hier.

### 2.4 Personelle Bearbeitung

- 11 Bei Prüfungen erstmals beantragter Abzugsbeträge für Unterhaltsleistungen bzw. bei Turnusprüfungen steuert das Risikomanagementsystem einen Hinweis zur intensiven Prüfung des Sachverhaltes aus. Dies schließt aus Sicht des SRH die Einsichtnahme in alle entscheidungserheblichen Unterlagen ein. Tatsächlich hatten die Bearbeiter in 89 von 136 (65 %) der vom SRH untersuchten Veranlagungen mit einer Erstjahres- bzw. Turnusprüfung diese Unterlagen nicht angefordert. Deshalb war in diesen Fällen keine sachgerechte Entscheidung möglich. Insoweit war der Untersuchungsgrundsatz gem. § 88 AO nicht gewahrt.

## 3 Folgerungen

- 12 **3.1** Der SRH empfiehlt, das Scan-Verfahren zur Erfassung der Steuererklärungen so zu ertüchtigen, dass auch die Anlage Unterhalt automatisch erfasst werden kann. Dadurch könnte ggf. die Quote von vollmaschinell erledigten Steuererklärungen (Autofälle) erhöht werden.

---

<sup>1</sup> Vgl. z. B. § 90 Abs. 2 AO sowie Schreiben des BMF vom 6. April 2022, Gz. IV C 8-S 2285/19/10002 001.

- 13 **3.2** Weiterhin sollte das SMF die Möglichkeiten einer elektronischen Bereitstellung der für die Besteuerung benötigten Daten prüfen. Eine Umsetzung dieses Vorschlages würde nicht nur die sächsische Verwaltung entlasten. Vielmehr würden die Steuerverwaltungen aller Bundesländer profitieren.
- 14 **3.3** Der SRH empfiehlt, die Aussteuerung von Bearbeitungshinweisen künftig an der steuerlichen Bedeutung risikobehafteter Besteuerungsgrundlagen auszurichten. Das SMF sollte dazu alle ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zur Einflussnahme auf die Verfahrensentwicklung nutzen.
- 15 **3.4** Der SRH regt zur weiteren Absicherung des maschinellen Risikomanagementsystems an, nach Abschluss eines Veranlagungsjahres gezielt maschinelle Kontrollläufe einzurichten. Voraussetzung wäre eine lückenlose Fallidentifikation mittels Steuer-Identifikationsnummer. Zudem sollte die Aussteuerungsquote für Unterhaltsfälle mit Auslandsbezug erhöht werden. Auch hier sollte sich das SMF für eine rasche Anpassung der Verfahren einsetzen.
- 16 **3.5** Schließlich empfiehlt der SRH, in den FÄ auf eine verbesserte intensive Fallbearbeitung durch generelle Anforderung der entscheidungserheblichen Unterlagen im Erstjahr und bei Turnusprüfungen hinzuwirken. Bestenfalls könnten die einschlägigen Bearbeitungshinweise entsprechende Anregungen bieten.

#### 4 Stellungnahme

- 17 Die in den Finanzämtern eingesetzte Software erkenne, ob Eintragungen in der Anlage Unterhalt vorgenommen wurden und steuere einschlägige Fälle zur personellen Bearbeitung aus. Auf Bund-Länder-Ebene werde diskutiert, die Anlage Unterhalt vollständig mit Kennziffern zu unterlegen.
- 18 Zum Abgleich der in der Anlage Unterhalt erklärten Daten mit bereits elektronisch vorliegenden Daten (z. B. Rentenbezugsmitteilungen, Lohnbescheinigungen, Zinseinkünften) anhand der Steuer-Identifikationsnummer läge im Vorhaben KONSENS bereits eine Aufgabenanmeldung vor. Für die darüber hinaus vom SRH geforderte Datenübermittlung zu Sozialleistungen, öffentlichen Ausbildungshilfen usw. fehle eine gesetzliche Grundlage. Diese Daten seien zudem nicht für die Besteuerung des jeweiligen Leistungsempfängers relevant. An der Zweck- und Rechtmäßigkeit eines derart großen Datenpools auf Vorrat („Gläserner Bürger“) bestünden erhebliche Zweifel.
- 19 Bei der Einschätzung des Risikopotenzials erfolge eine jahresübergreifende Betrachtung. Damit werde dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit i. S. d. § 88 Abs. 5 AO Rechnung getragen. Eine generelle jährliche Aussteuerung aller Fälle mit höherer steuerlicher Auswirkung oder aller Fälle mit Auslandsbezug sei dagegen nicht zielführend.
- 20 Das LSF wirke stetig auf die Verbesserung der Bearbeitungsqualität hin und werde dies weiterhin tun. Soweit im Einzelfall Optimierungspotenzial gesehen werde (z. B. durch Anpassung eines Vordrucks), werde das LSF dem nachgehen.

#### 5 Schlussbemerkungen

- 21 Der SRH begrüßt die vom SMF bereits ergriffenen Bemühungen zur Umsetzung der vom SRH unterbreiteten Vorschläge zur Verbesserung der Verfahren. Er unterstützt ausdrücklich den Einsatz maschineller Risikomanagementsysteme zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns.
- 22 Die bezüglich des Datenaustauschs mit anderen Behörden vom SMF erwähnte fehlende gesetzliche Grundlage ist dem SRH bewusst. Er weist aber darauf hin, dass die Effizienz der Steuerverwaltung in anderen Bereichen<sup>2</sup> durch entsprechende gesetzliche Neuregelungen maßgeblich verbessert werden konnte. Diese Regelungen sind den Anforderungen des Datenschutzes gerecht geworden.

<sup>2</sup> So bspw. bei der Übermittlung von Rentenbezugsmitteilungen durch die Rententräger oder auch von abgegoltenen Kapitalerträgen durch die Banken.

- <sup>23</sup> Das durch das Risikomanagementsystem verfolgte Ziel, die Bearbeitung auf wirtschaftlich gehaltvolle Fälle zu konzentrieren und eine personelle Bearbeitung in unwirtschaftlichen Fällen zu vermeiden, teilt der SRH uneingeschränkt. Gleichwohl sieht der SRH Möglichkeiten zur Verbesserung der eingesetzten Verfahren. Dies betrifft insbesondere die Berücksichtigung der konkreten steuerlichen Auswirkung sowie den Aufgriff von Auslandssachverhalten.
- <sup>24</sup> Der SRH hält daher an seinen Feststellungen und Empfehlungen fest.