

# Personalrückgang + fehlerhaftes Risikomanagement = Steuerausfall

## Kommentar der DSTG zum Bericht des Bundesrechnungshofes vom 17.01.2012

In seinem Bericht befasst sich der Bundesrechnungshof mit dem Vollzug der Steuergesetze im Arbeitnehmerbereich. Der Bericht deckt die Situation im Veranlagungsbereich der Finanzämter schonungslos auf und lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Immer weniger Personal kämpft bei ständig zunehmender Arbeitsbelastung mit den Tücken des UNIFA-Systems gegen ein durch Gesetzgeber und Rechtsprechung zunehmend komplizierter werdendes Steuerrechtssystem.

Im Folgenden werden einige Passagen aus dem Bericht wörtlich zitiert und werden auszugsweise dargestellt. Der Gesamtbericht umfasst 35 Seiten und kann daher nicht komplett abgedruckt werden.

Die Arbeitslage der Veranlagungsstellen war mindestens so angespannt wie im Jahr 2006. Zwischen dem Jahr 2006 und dem Jahr 2009 ging zwar die Anzahl der zu bearbeitenden Steuererklärungen um 1,4 % zurück. Im gleichen Zeitraum setzten die Finanzämter aber 1,9 % weniger Personal in den Veranlagungsstellen ein.

Auch in den letzten fünf Jahren hat ein kompliziertes und sich rasch wandelndes Steuerrecht die Arbeit der Veranlagungsstellen und den Vollzug der Steuergesetze erheblich erschwert.

Die Beschäftigten der Finanzämter mussten neben den vielen Gesetzesänderungen zahlreiche neue Anwendungsschreiben des Bundesfinanzministeriums aufnehmen und anwenden. Sie mussten geschult werden und sich immer wieder auf neue Verfahren und Vordrucke einstellen.

Eine durchgreifende, die Arbeit der Finanzämter erleichternde Steuerrechtsvereinfachung hat das Bundesfinanzministerium bislang nicht - auch nicht mit dem Steuervereinfachungsgesetz 2011 - auf den Weg gebracht.

Ein großer Schritt zu einer bundesweit kompatiblen Steuersoftware wird im Jahr 2012 gemacht sein, wenn weitgehend eine einheitliche Software für das Besteuerungsverfahren eingesetzt wird. Die notwendige Modernisierung des Besteuerungsverfahrens wird damit jedoch noch nicht vollzogen.

Der Vollzug der Steuergesetze wurde aber dadurch beeinträchtigt, dass die Daten nicht immer zum Zeitpunkt der Veranlagung vorlagen und abgeschlossene Veranlagungen wieder aufgegriffen werden mussten.

Inzwischen wenden alle Länder für die Arbeitnehmerveranlagung ein maschinelles Risikomanagement an. Ein programmgesteuerter Filter bestimmt im wesentlichen anhand von Wertgrenzen, ob die Steuer maschinell festgesetzt wird (risikoarmer Fall) oder ob der Fall durch Beschäftigte der Finanzämter persönlich zu prüfen ist (risikobehafteter Fall).

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das maschinelle Risikomanagement die Schlüssigkeit der Angaben der Steuerpflichtigen nur zum Teil prüfte und es dadurch zu unzutreffenden Steuerfestsetzungen kam.

Die als risikoarm eingestuft und maschinell anerkannten Werbungskosten enthielten häufig un schlüssige Angaben. Der Anteil der Fälle mit un schlüssigen Angaben lag bei den unterschiedlichen Werbungskosten zwischen 34 und 100 %.

Da der Risikofilter nur Zahlen miteinander abglich, war er oft nicht in der Lage zu erkennen, ob dem Grunde nach ein steuerlich berücksichtigungsfähiger Sachverhalt vorlag. Dies zeigt, dass die Finanzbehörden mit dem derzeitigen Risikomanagement ein Verfahren gewählt haben, dass bestimmte Sachverhalte systematisch ohne jede Prüfung durchwinkt, wenn festgelegte Wertgrenzen nicht überschritten sind.

Bei der Steuerermäßigung für haushaltsnahe Dienstleistungen und Handwerkerleistungen führte dies dazu, dass sie in 80 bis 90 % der Fälle gewährt wurde, ohne dass die Finanzämter die Anspruchsvoraussetzungen im Einzelfall prüften. Damit erfüllen die Finanzämter nicht ihren Auftrag nach § 85 Abgabenordnung, die Steuern gesetzmäßig festzusetzen, und sie verletzen den Untersuchungsgrundsatz nach § 88 Abgabenordnung. Danach sind sie verpflichtet, die Angaben in den Steuererklärungen zumindest daraufhin zu prüfen, ob sie unklar, widersprüchlich oder unvollständig sind.

Daneben bearbeiteten die Beschäftigten auch die risikobehafteten Fälle oft fehlerhaft und setzten die Steuern unzutreffend fest. Bei den fünf häufigsten Werbungskostenarten betrug die Fehlerquoten zwischen 36 und 68 %.

Eine unzureichende Bearbeitung der Steuererklärungen hat weitreichendere Konsequenzen als vor Einführung des Risikomanagements.

Das maschinelle Risikomanagement unterstellt im Folgejahr den Wert als geprüft und wendet hierauf seinen Vergleichsmaßstab zum Erkennen eines steuerlichen Risikos an. Damit schreibt sich der Fehler in vielen Fällen in die Zukunft fort.

Der Bundesrechnungshof hält im Ergebnis den gesetzmäßigen Vollzug der Steuergesetze bei der Veranlagung der Arbeitnehmer weiterhin nicht für gewährleistet.

Solange das Steuerrecht nicht grundlegend vereinfacht und das maschinelle Risikomanagement nicht verbessert ist, muss das Risikomanagement durch persönliche Sichtung ergänzt werden, um die Gesetzmäßigkeit der Besteuerung und den Untersuchungsgrundsatz zu gewährleisten.

Die persönliche Sichtung kann sich dabei auf die Schlüssigkeit der Sachverhalte beschränken, bei denen eine maschinelle Schlüssigkeitprüfung nicht möglich ist. Der Bundesrechnungshof untersuchte bei den Werbungskosten, zu denen das Risikomanagement nach ausschließlich maschineller Prüfung keinen Risikohinweis gegeben hatte, ob die Voraussetzungen für einen Werbungskostenabzug schlüssig dargelegt waren und auch zu einem Abzug führen durften. Waren Sachverhalte wegen fehlender Unterla-

gen nicht aufklärbar, beanstandete der Bundesrechnungshof dies nicht.

Für die fünf häufigsten Werbungskostenarten stellte er folgendes fest:

- Bei den Werbungskosten für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte gab das maschinelle Risikomanagement in 76 % der eingesehenen Fälle mit diesen Werbungskosten keinen Risikohinweis. Weil die Entfernung zwischen Wohnung und Arbeitsstätte kaum einer Schlüssigkeitprüfung unterzogen werden kann, setzte der Bundesrechnungshof einen Routenplaner ein. In 52 % dieser Fälle ohne Risikohinweis waren die Anzahl der Arbeitstage oder die Entfernungskilometer zwischen Wohnung und Arbeitsstätte deutlich überhöht. Durchschnittlich wurden dabei je Fall 333 Euro zweifelhafte Werbungskosten anerkannt.

Da die Steuerpflichtigen oft nicht zwischen Arbeitsmitteln und weiteren Werbungskosten unterschieden, untersuchte der Bundesrechnungshof diese Werbungskosten gemeinsam. Die Aufwendungen für Arbeitsmittel und die weiteren Werbungskosten können eine Vielzahl unterschiedlicher Werbungskosten umfassen, z. B. Aufwendungen für einen Computer oder für die Reinigung von Arbeitskleidung. Die Steuerpflichtigen sollen deshalb die Art der Aufwendungen in Textfeldern erläutern und die Einzelbeträge zu einer Summe addieren. Das maschinelle Risikomanagement steuerte 85 % der eingesehenen Fälle mit Werbungskosten für Arbeitsmittel und weiteren Werbungskosten nicht zur Prüfung dieser Werbungskosten durch die Beschäftigten aus. 60 % dieser Steuererklärungen enthielten ungeschlüssige Angaben. Dadurch wurden beispielsweise Kranken- oder Kraftfahrzeugversicherungsbeiträge zu Unrecht als Werbungskosten anerkannt.

Je beanstandetem Fall waren durchschnittlich 155 Euro Werbungskosten zweifelhaft.

- In 21 % der Fälle mit Werbungskosten für doppelte Haushaltsführung gab das maschinelle Risikomanagement zu diesen Werbungskosten keinen Risikohinweis. Die Werbungskosten für doppelte Haushalts-

führung können unterschiedliche Aufwendungen umfassen, beispielsweise Kosten für Heimfahrten oder für die Unterbringung am Arbeitsort. Die Steuerpflichtigen sollen deshalb die Art der Aufwendungen einzeln angeben und die Einzelbeträge zu einer Summe addieren. In 100 % dieser Fälle stellte der Bundesrechnungshof ungeschlüssige Angaben fest.

Beispielsweise waren Verpflegungsmehraufwendungen für mehr als drei Monate erklärt oder es gab Hinweise auf Arbeitgebererstattungen. Widersprüchliche Angaben erkannte das maschinelle Risikomanagement auch zugunsten der Steuerpflichtigen nicht. Ein Steuerpflichtiger hatte beispielsweise Belege für eine doppelte Haushaltsführung eingereicht, die er in der Steuererklärung nicht aufführte. Insgesamt legten die Finanzämter den Steuerfestsetzungen zu wenig Werbungskosten zugrunde. Je beanstandetem Fall waren durchschnittlich 591 Euro Werbungskosten zweifelhaft.

- 43 % der eingesehenen Fälle mit Werbungskosten für Verpflegungsmehraufwendungen steuerte das maschinelle Risikomanagement nicht zur Prüfung dieser Werbungskosten durch die Beschäftigten aus. Hiervon enthielten 34 % der Steuererklärungen ungeschlüssige Angaben, weil beispielsweise die Steuerpflichtigen in einem Beruf tätig waren, in dem typischerweise keine Verpflegungsmehraufwendungen entstehen. Je Fall waren dabei durchschnittlich 361 Euro Verpflegungsmehraufwendungen zweifelhaft.

## Würdigung

Der Bundesrechnungshof stellte bei den als risikoarm eingestuften Werbungskosten oft ungeschlüssige Angaben fest. Die Quoten der Fälle mit ungeschlüssigen Angaben waren mit

- 52 % bei Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte,
- 60 % bei Arbeitsmitteln und weiteren Werbungskosten,
- 100 % bei doppelter Haushaltsführung und
- 34 % bei Verpflegungsmehraufwendungen

bedenklich hoch. Sie belegen, dass das maschinelle Risikomanagement die Schlüssigkeit der Angaben der Steuerpflichtigen nur unzureichend prüfte.

Die Finanzämter entsprachen damit nicht ihrem Auftrag nach § 85 AO, die Steuern gesetzmäßig und gleichmäßig festzusetzen, und sie verletzten den Untersuchungsgrundsatz nach § 88 AO.

Danach sind sie verpflichtet, zumindest die Schlüssigkeit der Angaben zu prüfen. Die Finanzbehörden haben, die Schlüssigkeitsprüfung bei risikoarmen Sachverhalten dem Risikofilter, also der elektronischen Datenverarbeitung, übertragen. Da der Risikofilter nur Zahlen miteinander abglich, war er jedoch oft nicht in der Lage zu erkennen, ob ein steuerlich berücksichtigungsfähiger Sachverhalt vorgetragen worden war. Dies galt besonders, wenn eine Vielzahl von Werbungskosten, wie bei den Arbeitsmitteln oder weiteren Werbungskosten, zu einer Summe addiert wurde. Erst durch die Erläuterung der Steuerpflichtigen war erkennbar, ob die beantragten Aufwendungen steuermindernd berücksichtigt werden konnten. Diese Erläuterungen konnte der Risikofilter jedoch nicht lesen und auswerten.

Machten Steuerpflichtige derartige Aufwendungen geltend und lag der Betrag unterhalb der Wertgrenzen des Risikofilters, ging das maschinelle Risikomanagement von einem schlüssigen Sachverhalt aus. Die Wertgrenzen wirkten insoweit wie gesetzliche Pauschbeträge. Die Finanzämter wendeten damit ein Verfahren an, das bei bestimmten Sachverhalten, wie bei den Arbeitsmitteln oder weiteren Werbungskosten, systematisch von einer Schlüssigkeitsprüfung absah, wenn die Wertgrenzen nicht überschritten waren. Bei den haushaltsnahen Dienstleistungen und Handwerkerleistungen hatte dies dazu geführt, dass die Steuerermäßigung in 80 bis 90 % der Fälle ohne jede Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen gewährt wurde.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes kommen die fehlenden Schlüssigkeitsprüfungen einem systematischen Durchwinken bestimmter Sachverhalte gleich. Dies kann sich auch auf Folgejahre auswirken, weil das maschinelle Risikomanagement für den Wertabgleich auf die gespeicherten Daten des Vorjahres zurückgreift.

## Bearbeitungsqualität

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes bearbeiteten die Finanzämter die Risikohinweise nicht zufriedenstellend. Die vom Bundesrechnungshof festgestellten Fehlerquoten zwischen 36 und 68 % sind besorgniserregend hoch und nicht hinnehmbar. Auch mehrere Landesrechnungshöfe hatten die Bearbeitung der Risikohinweise als unzureichend kritisiert.

Die hohen Fehlerquoten erstaunen umso mehr, da die Beschäftigten nach dem Verfahrenskonzept nur den im Risikohinweis aufgegriffenen Sachverhalt zu überprüfen hatten. Die Beschäftigten prüften dennoch nur zum Teil, ob die Aufwendungen auch dem Grunde nach anzuerkennen waren. Erkannten die Finanzämter den vom Risikofilter als kritisch gekennzeichneten Wert ohne die gebotene Prüfung an, hatte dies weitreichendere Konsequenzen als vor Einführung des maschinellen Risikomanagements.

Das maschinelle Risikomanagement unterstellte den Wert im Folgejahr als geprüft und wendete hierauf seinen Vergleichsmaßstab an. Wenn das maschinelle Risikomanagement aufgrund dessen den Wert im Folgejahr nicht als kritisch ansah, schrieb sich der Fehler in die Zukunft fort. Anders war die Bearbeitungssituation in der Zeit vor Einführung des maschinellen Risikomanagements.

Hier stand der Fall im nächsten Jahr zur erneuten persönlichen Prüfung an und im Vorjahr begangene Nachlässigkeiten konnten behoben werden. Aus diesem Grund haben auch An-

weisungen, Risikohinweise nicht oder nur überschlägig zu prüfen, unabsehbare Folgen und sind nicht akzeptabel.

Die hohen Fehlerquoten bei der Bearbeitung, auch bei der Zufallsauswahl, zeigen, dass sich durch den Einsatz des maschinellen Risikomanagements - entgegen seiner Zielsetzung - die Bearbeitungsqualität bei der Arbeitnehmerveranlagung noch nicht verbessert hat.

Genug der Zitate, nun müssen Konsequenzen gezogen werden. Die Entscheidung sollte den Finanzministern nicht schwer fallen.

Die aufgedeckten Fehlerquellen können durch mehr Personal geschlossen werden. Ein Personalabbau führt zu weiteren Steuerausfällen.

**Würden bei 21 Millionen Arbeitnehmerveranlagungen bei konsequenter Bearbeitung durch Personalverstärkung nur 100 € Mehrsteuern je Fall erzielt, bedeutet dies Steuermehreinnahmen von 2,1 Milliarden Euro.**

**Finanzminister aller Bundesländer stoppt den Personalabbau in den Finanzämtern!!!**

Den Bericht des Bundesrechnungshofes finden Sie auf unserer Homepage oder unter folgendem QR Code:



## BFH segnet Fehler der Finanzverwaltung ab! Personal kostet Geld - Fehler auch!!

(BFH-Urteil vom 25.11.2011, VII R 55/10)

Mit 400,00 € Steuererstattung hatte ein Mann gerechnet, 85.000,00 € überwies ihm das Finanzamt. Der Steuerzahler schwieg und wartete ab.

Erst nach acht Jahren bemerkte das Finanzamt seinen Fehler und verlangte den zu viel ausbezahlten Erstattungsbetrag zurück.

Ohne Erfolg. Der Rückforderungsanspruch war verjährt. Der Mann darf das Geld behalten.