

Auszug aus

# Denkschrift 2016

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung  
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 20

Unzulässiger Abzug der Kirchenabgeltung-  
steuer als Sonderausgabe



**Baden-Württemberg**

RECHNUNGSHOF

## **Einzelplan 12: Allgemeine Finanzverwaltung**

### **Unzulässiger Abzug der Kirchenabgeltungsteuer als Sonderausgabe (Kapitel 1201)**

**In mehr als 80 Prozent der vom Rechnungshof untersuchten Fälle berücksichtigten die Finanzämter die Kirchenabgeltungsteuer zu Unrecht als Sonderausgabe. Jährlich entstehen Steuerausfälle in Millionenhöhe. Die Bearbeitungsqualität muss deutlich verbessert werden.**

#### **1 Ausgangslage**

Gezahlte Kirchensteuer ist bei der Veranlagung zur Einkommensteuer grundsätzlich als Sonderausgabe abziehbar. Nicht abzugsfähig ist dagegen die sogenannte Kirchenabgeltungsteuer. Das ist die Kirchensteuer auf Kapitalerträge, die mit dem Abgeltungsteuertarif besteuert wurden. Grund für das Abzugsverbot ist, dass die Einkommensteuer in solchen Fällen nach einer speziellen Tarifformel berechnet wird. Dabei ist die Kirchensteuer als Sonderausgabe bereits pauschaliert steuersatzmindernd berücksichtigt. In der Folge beträgt der Einkommensteuersatz für diese Erträge nicht 25 Prozent, sondern lediglich 24,51 Prozent. Das Abzugsverbot galt in den Veranlagungszeiträumen 2009 und 2010 nur, soweit die Kirchensteuer im Steuerabzugsverfahren einbehalten wurde. Seit dem Veranlagungszeitraum 2011 gilt es auch für die im Veranlagungsverfahren nacherhobene Kirchenabgeltungsteuer.

Bei der Prüfung einzelner Finanzämter stellte die Finanzkontrolle immer wieder fest, dass nacherhobene Kirchenabgeltungsteuer trotz Abzugsverbots als Sonderausgabe berücksichtigt wurde. Der Rechnungshof hat deshalb 2015 gemeinsam mit den staatlichen Rechnungsprüfungsämtern landesweit untersucht, wie die Steuerverwaltung dieses Abzugsverbot im Veranlagungszeitraum 2011 umgesetzt hat.

#### **2 Prüfungsergebnisse**

##### **2.1 Finanzielle Bedeutung der Kirchenabgeltungsteuer**

2011 hat die Steuerverwaltung für die Veranlagungszeiträume 2009 und 2010 landesweit in 259.511 Einkommensteuerfällen Kirchenabgeltungsteuer von insgesamt 25,3 Mio. Euro im Veranlagungsverfahren nacherhoben.

Für die Prüfung hat der Rechnungshof Steuerbescheide des Veranlagungszeitraums 2011 ausgewählt, bei denen

- die für 2009 und 2010 nacherhobene Kirchenabgeltungsteuer mindestens 100 Euro betrug und
- das zu versteuernde Einkommen oberhalb des Grundfreibetrags lag.

Diese Auswahlkriterien erfüllten 37.985 Steuerfälle. Das sind 14,6 Prozent der landesweit 259.511 Fälle mit nacherhobener Kirchenabgeltungsteuer. Sie umfassen allerdings mit 19,4 Mio. Euro 77 Prozent der gesamten 2011 nacherhobenen Kirchenabgeltungsteuer.

In 37.839 der 37.985 Steuerfälle betrug die nacherhobene Kirchenabgeltungsteuer zwischen 100 Euro und 9.999 Euro. Von diesen 37.839 Fällen hat der Rechnungshof 550 nach Zufallskriterien ausgewählt. Daneben wurden 18 Fälle mit nacherhobener Kirchenabgeltungsteuer von mindestens 10.000 Euro untersucht. Damit erstreckten sich die Erhebungen auf insgesamt 568 Einkommensteuerfälle bei neun Finanzämtern.

## **2.2 Qualität der Steuerbescheide unzureichend**

Nachfolgend werden die Ergebnisse der Untersuchung getrennt nach den Verantwortungsbereichen des Risikomanagementsystems und der Bearbeiter dargestellt.

### **2.2.1 Risikomanagementsystem der Finanzverwaltung verbesserungswürdig**

Das 2008 in der Steuerverwaltung eingeführte Risikomanagementsystem zeigt mittels Hinweisen die mutmaßlich risikobehafteten Sachverhalte der Steuererklärungen auf. Nur diese Bereiche sind von den Bearbeitern zu prüfen. Die übrigen Sachverhalte unterliegen ausschließlich dem Verantwortungsbereich des Risikomanagementsystems.

In 237 der 568 untersuchten Einkommensteuerfälle war das Risikomanagementsystem für den Ansatz der Kirchensteuer als Sonderausgabe allein verantwortlich. Von diesen 237 Fällen waren 207 fehlerhaft. Dies entspricht einer Quote von 87 Prozent. Die festgestellten Fehler hatten unterschiedliche Ursachen.

Das Risikomanagementsystem gleicht die in den Steuererklärungen angegebenen Werte zur gezahlten und erstatteten Kirchensteuer maschinell mit den elektronisch abgelegten Daten ab. Führt dieser Abgleich zu keinen nennenswerten Differenzen, wird der erklärte Wert der Veranlagung zugrunde gelegt.

Allerdings werden im IT-System sämtliche gezahlten und erstatteten Kirchensteuerbeträge abgelegt - ohne diese weiter zu unterscheiden. Das heißt, die nicht als Sonderausgabe abzugsfähige Kirchenabgeltungsteuer wird im IT-System nicht gesondert erfasst. Das Risikomanagementsystem erkannte deshalb in den 207 fehlerhaften Fällen nicht, dass in den Einkommensteuererklärungen jeweils Kirchenabgeltungsteuer als Sonderausgabe geltend gemacht wurde. In der Folge stufte es diese Sachverhalte als risikoarm ein und übernahm die erklärten Werte in die Steuerbescheide. Dies führte dazu, dass 73.500 Euro Steuern zu wenig festgesetzt wurden.

### **2.2.2 Qualität der Fallbearbeitung durch die Bediensteten unzureichend**

331 der 568 geprüften Einkommensteuerbescheide waren hinsichtlich des Sonderausgabenabzugs für Kirchensteuer dem Verantwortungsbereich der Bearbeiter zuzuordnen. Zumeist hatte in diesen Fällen das Risikomanagementsystem die Bediensteten durch die Ausgabe von maschinellen Hinweisen angewiesen, die als Sonderausgabe geltend gemachte Kirchensteuer zu prüfen. Von diesen 331 Fällen waren 262 (79 Prozent) unzutreffend bearbeitet. In der Folge setzten die Finanzämter die Steuer um 225.500 Euro zu niedrig fest. Einfluss hierauf hatten sowohl die Qualität der Hinweise als auch die Qualität der Hinweisbearbeitung durch die Bediensteten.

Die Qualität der vom IT-System ausgegebenen Hinweise war oftmals problematisch. Der in den untersuchten Fällen am häufigsten ausgegebene Hinweis fordert die Bediensteten dazu auf, die Höhe der als Sonderausgabe abziehbaren Kirchensteuer in den Fällen zu prüfen, in denen für den unmittelbar vorangegangenen Veranlagungszeitraum nicht als Sonderausgabe abzugsfähige Kirchenabgeltungsteuer festgesetzt worden ist. Diese missverständliche Formulierung veranlasste die Bearbeiter häufig, lediglich die Kirchensteuerzahlungen des unmittelbar vorangegangenen Veranlagungszeitraums hinsichtlich der Abzugsfähigkeit zu prüfen. Bei den in die Erhebung einbezogenen Fällen betraf die gezahlte Kirchenabgeltungsteuer vielfach jedoch weiter zurückliegende Jahre. Eine Prüfung dieser Zahlungen fand dann zumeist nicht statt.

Auch weitere Hinweise, die zur Prüfung des Sonderausgabenabzugs für Kirchensteuer ausgegeben wurden, konnten eine unzutreffende Steuerfestsetzung vielfach nicht verhindern. Die Texte dieser Hinweise sind oftmals umfangreich und gehen auf die spezielle Problematik der Kirchenabgeltungsteuer jeweils lediglich im letzten Absatz ein.

Die Bearbeiter hatten den Hinweisen aber auch nicht die notwendige Aufmerksamkeit geschenkt. 22 Prozent der vom System ausgegebenen Hinweise wurden von den Bediensteten gar nicht bearbeitet. Von den bearbeiteten Hinweisen konnten 71 Prozent nicht zu dem von der Verwaltung angestrebten Erfolg führen. Trotz bearbeitetem Hinweis war bei der Veranlagung zu Unrecht Kirchenabgeltungsteuer als Sonderausgabe berücksichtigt worden.

Viele Bearbeiter gaben an, es sei ihnen nicht bekannt gewesen, dass nach-erhobene Kirchenabgeltungsteuer nicht als Sonderausgabe abzugsfähig ist. Zudem war den meisten Bediensteten offensichtlich nicht bewusst, dass Kirchenabgeltungsteuer auch in den Vorauszahlungen zur Kirchensteuer enthalten sein kann. Fehlerursache war vielfach auch, dass die Bearbeiter die im IT-System gespeicherten Werte übernahmen, ohne zu berücksichtigen, dass diese Daten nach-erhobene Kirchenabgeltungsteuer enthielten.

Um die als Sonderausgabe abzugsfähige Kirchensteuer zutreffend zu ermitteln, ist eine Vielzahl von Arbeitsschritten notwendig. Die Bearbeiter müssen sämtliche innerhalb des maßgeblichen Jahres gezahlten und erstatteten Kirchensteuerbeträge daraufhin prüfen, ob und in welcher Höhe Kirchenabgeltungsteuer enthalten ist. Dazu sind jeweils alle Steuerbescheide heranzuziehen, die Grundlage für die entsprechenden Kirchensteuerzahlungen

und -erstattungen waren. Oftmals handelt es sich dabei um eine Vielzahl von Vorauszahlungs- und Jahressteuerbescheiden, die teilweise unterschiedliche Veranlagungszeiträume betreffen. Liegen zudem noch geänderte Steuerbescheide vor, verkompliziert dies die notwendige Prüfung zusätzlich. Im Übrigen haben die Bearbeiter zu beachten, dass die maßgeblichen Werte jeweils an unterschiedlichen Stellen der Steuerbescheide aufgeführt sind. Die personelle Ermittlung der abzugsfähigen Kirchensteuer ist nicht nur zeitaufwendig, sondern auch fehlerträchtig.

### **2.3 Finanzielles Ergebnis**

Von den 568 geprüften Fällen waren 469 fehlerhaft. Damit berücksichtigte die Steuerverwaltung in rund 83 Prozent der geprüften Einkommensteuerbescheide die Kirchenabgeltungsteuer zu Unrecht als Sonderausgabe. Die festgestellten Fehler führten zu Steuerausfällen und Mehrsteuern von insgesamt 299.000 Euro.

Ein Teil der fehlerhaften Einkommensteuerbescheide konnte verfahrensrechtlich noch geändert werden. Aus der Korrektur dieser Fälle resultieren Mehrsteuern von 112.000 Euro. Der überwiegende Teil der fehlerhaften Steuerbescheide war jedoch aus Rechtsgründen nicht mehr änderbar. Die fehlerhafte Bearbeitung dieser Fälle führte zu Steuerausfällen von insgesamt 187.000 Euro. Das durchschnittliche finanzielle Ergebnis je geprüftem Steuerbescheid belief sich auf 526 Euro.

Aufgrund der Zufallsauswahl von 550 der 568 Prüffälle ist es möglich, die Ergebnisse der Erhebungen auf alle entsprechenden Fälle des Veranlagungszeitraums 2011 landesweit zu übertragen. Unterstellt man insoweit die festgestellten Fehlerquoten und die durchschnittlichen finanziellen Ergebnisse landesweit, wurden die Einkommensteuer und der Solidaritätszuschlag allein für den Veranlagungszeitraum 2011 um insgesamt 5,2 Mio. Euro zu niedrig festgesetzt. Auch bezüglich der Steuerfälle, für die keine repräsentative Fallauswahl möglich war, geht der Rechnungshof von einer erheblichen landesweiten steuerlichen Auswirkung aus.

Auch künftig ist noch von einem bedeutsamen Fehlerpotenzial auszugehen. Auf der Basis der für den Veranlagungszeitraum 2011 getroffenen Prüfungsfeststellungen schätzt der Rechnungshof dieses Fehlerpotenzial auf jährlich 2 Mio. Euro.

Zwar führte die Steuerverwaltung ab dem Veranlagungszeitraum 2015 ein automatisiertes Verfahren ein. Hierdurch wird die Kirchenabgeltungsteuer in vielen Fällen direkt an der Quelle einbehalten und an den Fiskus abgeführt. Aus Rechtsgründen greift dieses Verfahren allerdings - ebenso wie das bisherige Abzugsverfahren - nicht in allen Steuerfällen. Bei mindestens 40 Prozent der zufällig ausgewählten Prüffälle ist davon auszugehen, dass auch weiterhin Kapitalerträge vorliegen werden, bei denen Kirchenabgeltungsteuer nachzuerheben sein wird. Insbesondere „private“ Zinsschuldner, Auslandsbanken und ausländische Zweigstellen von Inlandsbanken müssen auch weiterhin keine Abgeltungsteuer einbehalten. Kirchensteuerpflichtige haben zudem die Möglichkeit, das automatisierte Kirchensteuerabzugsverfahren zu vermeiden, indem sie beim Bundeszentralamt für Steuern den automatischen Datenabruf sperren lassen.

## **2.4 Bewertung**

Vor dem Hintergrund der hohen Fehlerquote, der landesweiten Bedeutung der Untersuchungsergebnisse sowie der erwarteten Zukunftswirkung besteht aktuell Handlungsbedarf. Die Bearbeitungsqualität bei Fällen mit Kirchenabgeltungsteuer muss bezüglich des Sonderausgabenabzugsverbots verbessert werden.

## **3 Empfehlungen**

### **3.1 Bedienstete der Steuerverwaltung schulen**

Um die Bearbeitungsqualität hinsichtlich des Sonderausgabenabzugs für Kirchensteuer zu verbessern, sollten die Bediensteten der Veranlagungsstellen zu dieser Thematik erneut praxisorientiert geschult werden.

### **3.2 IT-Unterstützung, insbesondere Risikomanagementsystem, verbessern**

Die IT-Unterstützung sollte mit dem Ziel optimiert werden, künftig ausschließlich die als Sonderausgaben abzugsfähigen Kirchensteuerzahlungen und -erstattungen elektronisch zu speichern. Als kurzfristige Maßnahme sollten die im IT-System abgelegten Beträge zur festgesetzten Kirchenabgeltungsteuer den Bediensteten für die personelle Bearbeitung zusätzlich angezeigt werden.

Die Texte mehrerer Prüfhinweise im Risikomanagementsystem sollten unmissverständlich formuliert werden. Bei dem am häufigsten ausgegebenen Prüfhinweis sollte künftig kein konkreter Veranlagungszeitraum mehr genannt werden.

### **3.3 Steuerfälle mit Sperrvermerk personell bearbeiten**

Haben Kirchensteuerpflichtige beim Bundeszentralamt für Steuern den automatischen Datenabruf für das Kirchensteuerabzugsverfahren ab dem Jahr 2015 sperren lassen, übermittelt dieses den Wohnsitzfinanzämtern Namen und Anschrift der betroffenen Steuerbürger. Die Meldungen des Bundeszentralamts sollten zum Anlass genommen werden, diese Fälle für eine personelle Bearbeitung auszusteuern.

## **4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft erhebt gegen die Feststellungen und Empfehlungen keine Einwendungen.

#### **4.1 Erneute Schulungsmaßnahmen begonnen**

Das Ministerium trägt vor, die Oberfinanzdirektion Karlsruhe habe bereits 2012 sämtliche Bedienstete der Veranlagungsstellen zu der ab dem Veranlagungszeitraum 2011 geltenden Rechtslage geschult. Sie habe zudem ein entsprechendes Fortbildungsmanuskript zur Verfügung gestellt. Seit November 2015 führe die Oberfinanzdirektion Schulungen zum Risikomanagementsystem durch. Sie thematisiere dabei u. a. mehrere der vom Rechnungshof beanstandeten Hinweise. In diesen sowie in weiteren, im Frühjahr 2016 geplanten Veranstaltungen werden die geltende Rechtslage, die Entstehung und Bearbeitung der Hinweise sowie die personelle Ermittlung des Sonderausgabenabzugs nochmals erläutert. Gleichwohl sei und bleibe die personelle Ermittlung des Sonderausgabenabzugs von Kirchensteuer aufgrund der vielen erforderlichen Bearbeitungsschritte zeitaufwendig und fehlerträchtig.

#### **4.2 Wirksame IT-Unterstützung steht noch aus, Texte der Risikohinweise teilweise optimiert**

Das Ministerium teilt mit, Arbeitsgruppen des Bundes und der Länder arbeiteten bereits seit 2010 daran, eine IT-Unterstützung für die Ermittlung der als Sonderausgabe abziehbaren Kirchensteuer einzuführen. Inzwischen seien zwar acht Lösungsmodelle erarbeitet worden. Keines dieser Modelle habe jedoch in den entsprechenden Gremien eine Mehrheit gefunden. Zu beachten sei dabei, dass im Rahmen von KONSENS die IT-Unterstützung für alle Länder einheitlich programmiert werden müsse. Das Ministerium werde die Feststellungen des Rechnungshofs zum Anlass nehmen, das Bundesministerium der Finanzen um eine zeitnahe Wiederaufnahme des Abstimmungsprozesses zur Einrichtung einer IT-Unterstützung zu bitten.

Die weitere Empfehlung des Rechnungshofs, die im IT-System abgelegten Beträge zur festgesetzten Kirchenabgeltungsteuer den Bediensteten für die personelle Bearbeitung zusätzlich anzuzeigen, erfordere eine umfassende Neuprogrammierung. Den hierfür erforderlichen Aufwand hält das Ministerium für nicht gerechtfertigt.

Der am häufigsten ausgegebene Prüfhinweis im Risikomanagementsystem soll durch einen neuen Hinweis abgelöst werden, der auch die vom Rechnungshof angeregte Textänderung berücksichtigt. Zudem sei der künftige Text zielgerichteter und weise auch auf die Prüfung der Vorauszahlungen hin. Wann der neue Hinweis zum Einsatz komme, sei noch nicht absehbar.

#### **4.3 Gezielter Zugriff von Steuerfällen mit Sperrvermerk frühestens ab 2017 möglich**

Hinsichtlich der Steuerbürger, die den automatischen Datenabruf für das Kirchensteuerabzugsverfahren haben sperren lassen, sei geplant, die Informationen des Bundeszentralamts für Steuern den Finanzämtern elektronisch zur Verfügung zu stellen. Damit könne die Steuerverwaltung betroffe-

ne Fälle risikoorientiert aufgreifen. Dies sei jedoch frühestens ab Februar 2017 möglich, da sich die Datenübermittlung des Bundeszentralamts für Steuern verzögere.

## **5 Schlussbemerkung**

Die aufgezeigten Probleme wurden von der Steuerverwaltung zwar früh erkannt, eine Lösung wurde trotz Bemühungen in den Bund-Länder-Gremien nicht erreicht. Die personelle Ermittlung der als Sonderausgabe abzugsfähigen Kirchensteuer ist - auch aus Sicht des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft - zeitaufwendig und fehlerträchtig. Das Ministerium sollte sich deshalb nachhaltig dafür einsetzen, dass die gebotene IT-Unterstützung rasch eingeführt und das Risikomanagement verbessert wird. Dazu sollten die ins Stocken geratenen Abstimmungsprozesse nicht nur zeitnah wieder aufgenommen, sondern zügig zum Abschluss gebracht werden.