

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

38 Korrekte Besteuerung bei Bezug von Kurzarbeitergeld nicht sichergestellt

(Kapitel 6001 Titel 01201)

Zusammenfassung

Die Finanzämter berücksichtigen im Besteuerungsverfahren Kurzarbeitergeld nicht nach den gesetzlichen Vorgaben. Sie prüfen einen Großteil der Fälle nicht. Trotzdem sieht das Bundesministerium der Finanzen (BMF) keinen Handlungsbedarf.

Nach dem Einkommensteuergesetz (EStG) ist Kurzarbeitergeld steuerfrei – wie fast alle anderen Lohnersatzleistungen auch. Es hat jedoch Einfluss auf die Besteuerung, wenn die Steuerpflichtigen daneben Einkünfte z. B. aus nichtselbstständiger Tätigkeit haben. Deshalb begründet der Bezug in bestimmten Fällen die gesetzliche Verpflichtung, eine Steuererklärung abzugeben (sog. Pflichtveranlagung).

Das BMF hat gemeinsam mit den Ländern ein maschinelles Verfahren (Relevanzprüfung) entwickelt, das die Finanzämter unterstützt, Pflichtveranlagungen zu erkennen. Die Relevanzprüfung stuft einen Fall nur dann als prüfungswürdig ein und leitet ihn der Sachbearbeitung zu, wenn die entsprechenden Einnahmen einen bestimmten Betrag überschreiten (Aufgriffsgrenze). Die Aufgriffsgrenze der Relevanzprüfung legt aber nicht die gesetzliche Grenze von 410 Euro für eine Pflichtveranlagung zugrunde, sondern übersteigt diese um ein Vielfaches.

Am Beispiel des Corona-Kurzarbeitergeldes hat der Bundesrechnungshof die Wirkung der Relevanzprüfung für den Veranlagungszeitraum 2020 untersucht. Er stellte fest, dass das Verfahren infolge der hohen Aufgriffsgrenze höchstens 20 % der Fälle als prüfungswürdig einstuft. In 80 % der Fälle können die Finanzämter die ordnungsgemäße Besteuerung nicht sicherstellen.

Das BMF bewertet das derzeitige Verfahren als sachgerecht und sieht keinen Handlungsbedarf. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes widerspricht das Verfahren den gesetzlichen Vorgaben. Er hält es für unerlässlich, diesen Vorgaben Geltung zu verschaffen. Unbenommen ist es dem BMF zu prüfen, ob die Höhe der gesetzlichen Freigrenze von 410 Euro noch zeitgemäß ist oder angepasst werden sollte, und ggf. die erforderlichen Schritte hierfür einzuleiten.

38.1 Prüfungsfeststellungen

Pflichtveranlagung bei mehr als 410 Euro Kurzarbeitergeld

Nach § 3 Nummer 2a EStG ist Kurzarbeitergeld – wie fast alle anderen Lohnersatzleistungen – steuerfrei, unterliegt jedoch dem Progressionsvorbehalt (§ 32b Absatz 1 Satz 1 Nummer 1a), e) und g) EStG). Dies bedeutet: Der Bezug führt dazu, dass andere, steuerpflichtige Einnahmen einem höheren Steuersatz unterliegen.

Das Gesetz sieht für Einkünfte und Leistungen, die dem Progressionsvorbehalt unterliegen, seit dem Jahr 1958 eine Freigrenze von 410 Euro vor. Ist die Freigrenze überschritten, sind Beschäftigte gesetzlich verpflichtet, eine Steuererklärung abzugeben (sog. Pflichtveranlagung, § 46 Absatz 2 Nummer 1 EStG). Sie soll nach dem Willen des Gesetzgebers die Anzahl der Veranlagungen und den damit verbundenen Verwaltungsaufwand reduzieren.

Mindestens 80 % der Fälle als nicht prüfungswürdig eingestuft

Zur Identifizierung von Pflichtveranlagungsfällen hat das BMF gemeinsam mit den Ländern ein maschinelles Verfahren entwickelt, die sogenannte Relevanzprüfung. Die Relevanzprüfung wertet die vorliegenden elektronischen Daten zu Lohnersatzleistungen risikoorientiert aus. Sie stuft einen Fall nur dann als prüfungswürdig ein und leitet ihn der Sachbearbeitung zu, wenn die bezogenen Lohnersatzleistungen einen bestimmten Betrag überschreiten (Aufgriffsgrenze). Die Aufgriffsgrenze übersteigt die gesetzliche Freigrenze von 410 Euro um ein Vielfaches.

Der Bundesrechnungshof untersuchte die Wirkung der Relevanzprüfung anhand des Kurzarbeitergeldes für den Veranlagungszeitraum 2020. Er stellte fest, dass das Programm höchstens 20 % aller Pflichtveranlagungsfälle als prüfungswürdig einstuft. Die Finanzämter können damit auch nur hinsichtlich dieser Teilmenge eine korrekte Besteuerung sicherstellen. Obwohl auch in den übrigen Fällen eine Steuererklärung abzugeben ist, bleiben diese Fälle den Finanzämtern unbekannt, wenn die Steuerpflichtigen nicht von sich aus eine Einkommensteuererklärung einreichen.

Leistungen in zweistelliger Milliardenhöhe betroffen

Für das Jahr 2020 ermittelte der Bundesrechnungshof rund acht Millionen Steuerpflichtige, die mehr als 410 Euro Kurzarbeitergeld erhalten haben und daher eine Einkommensteuererklärung abgeben mussten. Nach den Eintragungen in den Lohnsteuerbescheinigungen bezogen Beschäftigte im Jahr 2020 Kurzarbeitergeld und andere Leistungen, die dem Progressionsvorbehalt unterliegen, in Höhe von rund 21,9 Mrd. Euro.

38.2 Würdigung

Die Finanzämter halten sich bei der steuerlichen Berücksichtigung von Kurzarbeitergeld nicht an die gesetzlichen Vorgaben. Die für den Aufgriff von Pflichtveranlagungen eingesetzte Relevanzprüfung missachtet die gesetzliche Freigrenze von 410 Euro. In der Folge prüfen die Finanzämter einen Großteil der Fälle nicht. Damit ist die gesetzmäßige und gleichmäßige Besteuerung dieser Fälle nicht sichergestellt.

Sowohl die gesetzliche Freigrenze als auch die Aufgriffsgrenze der Relevanzprüfung verfolgen das Ziel, die Anzahl der Veranlagungen und damit den Verwaltungsaufwand zu reduzieren, indem nur Fälle mit einer gewissen steuerlichen Auswirkung aufgegriffen werden. Festzuhalten bleibt jedoch: Auch wenn die Höhe der gesetzlichen Freigrenze seit über 60 Jahren trotz gestiegener Sozialleistungen nicht angepasst wurde, ist sie nach wie vor geltender Maßstab für Pflichtveranlagungen und von der Verwaltung zu beachten. Die abweichende Aufgriffsgrenze der Relevanzprüfung hat keine Rechtsgrundlage.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, den gesetzlichen Vorgaben Geltung zu verschaffen.

38.3 Stellungnahme

Das BMF hält die derzeit angewandten Prüfkriterien zur Erkennung von Pflichtveranlagungen für sachgerecht und angemessen. Die Aufgriffsgrenze bei der Relevanzprüfung verfolge das Ziel, Fälle mit einem steuerlichen Risiko vollmaschinell zu identifizieren, um sich auf relevante Veranlagungen konzentrieren zu können. Die Frage, ob der Steuerpflichtige zur Abgabe der Steuererklärung aufzufordern sei, werde nach dem Untersuchungsgrundsatz (§ 88 Abgabenordnung) entschieden. Dieser schließe auch die Grundsätze der Zweckmäßigkeit und der Wirtschaftlichkeit des Verfahrens ein. Demnach müsse das Finanzamt nicht für jede Pflichtveranlagung eine Steuererklärung anfordern.

Ebenfalls keinen Handlungsbedarf sieht das BMF bezüglich der Höhe der gesetzlichen Freigrenze von 410 Euro. Übersteigen die Leistungen, die dem Progressionsvorbehalt unterliegen, diese Bagatellgrenze, habe der Steuerpflichtige ohne Aufforderung durch das Finanzamt die Pflicht, eine Steuererklärung einzureichen. Diese gelte unabhängig davon, ob das Finanzamt den Steuerfall später auch prüft.

38.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof sieht die Auffassung des BMF im Widerspruch zu den gesetzlichen Vorgaben für die Besteuerung. Er hält es für unerlässlich, diesen Vorgaben Geltung zu verschaffen.

Die Aufgriffsgrenze in der Relevanzprüfung ist nicht durch den Untersuchungsgrundsatz gedeckt. Denn es handelt sich bei der Aufgriffsgrenze nicht um ein Instrument des Risikomanagements, mit dem die Finanzämter beurteilen, ob sie den Sachverhalt ermitteln müssen. Maßgebend für eine Pflichtveranlagung ist allein die Höhe der erhaltenen Lohnersatzleistungen. Diese geht aber aus der Lohnsteuerbescheinigung hervor und ist den Finanzämtern bereits bekannt. Es besteht daher kein Ermittlungsbedarf. Unbenommen ist es dem BMF zu prüfen, ob die Höhe der gesetzlichen Freigrenze von 410 Euro noch zeitgemäß ist oder angepasst werden sollte. Gegebenenfalls sollte es die erforderlichen Schritte einleiten. Dabei könnte es auch die während der Corona-Pandemie erworbenen Erfahrungen einbeziehen: Ein sprunghaft erhöhter Bezug von Lohnersatzleistungen führte aufgrund der Pflichtveranlagung zu einem erheblichen zusätzlichen Aufwand für die Steuerpflichtigen und für die Steuerverwaltung.