

23 Reform der Pflichtveranlagung überfällig

Zusammenfassung

Bund und Länder sind sich seit langem darüber einig, dass die Regelungen zur Pflichtveranlagung überarbeitet werden müssen – mit dem Ziel eines verwaltungsökonomischen Verfahrens. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) will eine Reform jedoch bis in das Jahr 2030 hinausschieben.

Mit dem Lohnsteuerabzug ist das Besteungsverfahren beim Bezug von Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit grundsätzlich abgeschlossen. Weichen die einbehaltenen Steuerbeträge von der endgültigen Einkommensteuer des Beschäftigten ab, kann dies im Nachhinein mit einer Veranlagung ausgeglichen werden. In gesetzlich bestimmten Fällen muss das Finanzamt von Amts wegen eine solche Veranlagung durchführen (Pflichtveranlagung). Dann ist der Beschäftigte verpflichtet, eine Steuererklärung abzugeben. Der Aufwand für die Finanzämter ist erheblich.

Die Regelungen zur Pflichtveranlagung sind seit Jahren reformbedürftig. Das BMF hat jedoch darauf verwiesen, dass kein elektronisches Verfahren in der Lage sei, die Daten für die erforderliche Evaluierung „auf Knopfdruck zu liefern“. Dies sei voraussichtlich erst im Jahr 2030 der Fall. Das BMF will bis dahin nicht tätig werden.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMF auf zu prüfen, wie es die Pflichtveranlagungstatbestände zeitnah evaluieren kann. Es muss alle Möglichkeiten ausschöpfen, dies mit den aktuell vorhandenen Daten zu erreichen. Auf Grundlage der Evaluierung müssen die Regelungen geschärft werden, um damit den Aufwand für die Finanzämter und die Bürgerinnen und Bürger zu reduzieren.

23.1 Prüfungsfeststellungen

Pflichtveranlagung bei Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit aufwendig und fiskalisch unvorteilhaft

Bei Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit wird die Einkommensteuer in einem besonderen Verfahren erhoben: Arbeitgeber haben die Einkommensteuer, die auf den Arbeitslohn ihrer Beschäftigten entfällt, bei jeder Lohnzahlung einzubehalten und an das Finanzamt abzuführen (Lohnsteuer). Mit dem Lohnsteuerabzug ist das Besteuerungsverfahren grundsätzlich abgeschlossen.

Die einbehaltenen Lohnsteuerbeträge entsprechen aber oft nicht der zutreffenden Einkommensteuer. Mit der Veranlagung für das betroffene Jahr können diese Abweichungen im Nachhinein ausgeglichen werden. Zum einen geschieht dies auf Antrag des Beschäftigten. Zum anderen muss das Finanzamt in gesetzlich bestimmten Fällen eine Pflichtveranlagung durchführen (§ 46 Absatz 2 Einkommensteuergesetz – EStG). Der zugrunde liegende Gedanke: Es ist davon auszugehen, dass die Einkommensteuer durch den Lohnsteuerabzug nicht abgegolten ist. Dann ist der Beschäftigte verpflichtet, eine Steuererklärung abzugeben.

Der Gesetzgeber hat die Tatbestände der Pflichtveranlagung stetig erweitert. Erfasst sind etwa Fälle, in denen der Beschäftigte

- neben dem Lohn auch Lohnersatzleistungen von mehr als 410 Euro bezogen hat (z. B. Kurzarbeitergeld oder Elterngeld),
- neben dem Lohn Einkünfte von mehr als 410 Euro bezogen hat, die nicht dem Lohnsteuerabzug zu unterwerfen waren (z. B. Vermietungs- oder Kapitaleinkünfte),
- als zusammenveranlagter Ehegatte mit der Steuerklasse V, VI oder IV mit Faktor besteuert worden ist, oder
- nebeneinander Lohn von mehreren Arbeitgebern, Vergütungen für mehrjährige Tätigkeiten oder bestimmte Entschädigungen bezogen hat.

Die zahlreichen Anwendungsfälle haben dazu geführt, dass die Pflichtveranlagung bei Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit die Regel und nicht die Ausnahme ist. Dabei führt sie oft zu Steuererstattungen, insbesondere beim Bezug von Lohnersatzleistungen. Der Aufwand für die Finanzämter ist erheblich. Da sie an den Grundsatz der einheitlichen und gleichmäßigen Besteuerung gebunden sind, dürfen sie nicht zwischen Erstattungs- und Nachzahlungsfällen unterscheiden. Sie müssen in allen Fällen auf die Abgabe einer Einkommensteuererklärung hinwirken. Geben Beschäftigte keine Einkommensteuererklärung ab, müssen die Finanzämter die Besteuerungsgrundlagen schätzen. Die Folge: Auch wenn Beschäftigte ihren steuerlichen Pflichten nicht nachkommen, erhalten sie häufig „von Amts wegen“ eine Steuererstattung.

Umfassender Reformbedarf unstreitig – Reform gleichwohl verschoben

Bund und Länder sind sich seit dem Jahr 2020 darüber einig, dass die Regelungen zur Pflichtveranlagung überarbeitet werden müssen und hierfür zu evaluieren sind. Sie sahen als Ziel der Überarbeitung, auf Tatbestände zu verzichten, die zu keinen oder nur ganz geringen steuerlichen Mehrergebnissen führen und somit aus verwaltungsökonomischen Gründen keine Pflichtveranlagung auslösen sollten. In den Blick nahmen sie insoweit z. B. Fälle mit Bezug von Lohnersatzleistungen, Fälle der Steuerklassenkombination III/V sowie Fälle, in denen der Beschäftigte bestimmte Entschädigungen (insbesondere Abfindungen) oder Lohn von mehreren Arbeitgebern bezogen hat. Die Finanzverwaltung bekomme zahlreiche Daten übermittelt, die entsprechend ausgewertet werden könnten.

Das BMF hat darauf verwiesen, dass kein aktuelles elektronisches Verfahren in der Lage sei, die für die Evaluierung der Pflichtveranlagung erforderlichen Daten „auf Knopfdruck zu liefern“. Ein solches Verfahren stehe ungefähr im Jahr 2030 zur Verfügung. Das BMF will die Evaluierung bis dahin verschieben.

23.2 Würdigung

Eine Reform der Pflichtveranlagung ist überfällig. Bund und Länder sind sich lange hierüber einig. Ohne die Regelungen zunächst zu evaluieren haben sie bereits erörtert, wie diese zu reformieren sind und welche Ziele dabei erreicht werden sollten. Dazu haben sie bestimmte Fallgruppen in den Blick genommen und überlegt, wie die vorliegenden Daten ausgewertet werden können.

Umso weniger verständlich ist die Haltung des BMF, die für die Reform der Pflichtveranlagungstatbestände erforderliche Evaluierung über viele Jahre hinauszuschieben. Diese Haltung lässt außer Acht, dass mit der Reform der Verwaltungsaufwand der Finanzämter deutlich reduziert werden könnte.

Das BMF darf sich nicht darauf zurückziehen, dass kein elektronisches Verfahren in der Lage sei, die für die Evaluierung erforderlichen Daten „auf Knopfdruck zu liefern“. Die gemeinsamen Überlegungen von Bund und Ländern lassen erkennen, dass durchaus Ansätze für eine Datenauswertung bestehen. Das BMF sollte daher alternative Möglichkeiten prüfen, um die Pflichtveranlagungstatbestände zeitnah auf Basis der aktuell übermittelten Daten zu evaluieren. Es muss alle Möglichkeiten ausschöpfen, um zu einer schnellen Schärfung der Regelungen zu gelangen und damit den Aufwand für die Finanzämter und die Bürgerinnen und Bürger zu reduzieren.

23.3 Stellungnahme

Das BMF hat seine Haltung bekräftigt, eine Evaluierung der Pflichtveranlagungstatbestände weiter hinauszuschieben – auch weil es andere Präferenzen habe. Zudem hat es den zwischen Bund und Ländern seit dem Jahr 2020 unstreitigen Reformbedarf nun teilweise zurückgewiesen. Die Änderung einzelner Tatbestände sei bereits diskutiert worden und im Ergebnis nicht angezeigt, oder aber die Diskussion sei noch nicht abgeschlossen. Eine Evaluierung sei nicht angebracht, solange sich die Tatbestände noch maßgeblich ändern könnten. Wegen der fehlenden Datengrundlage komme derzeit allein ein pauschaler Abbau von Pflichtveranlagungstatbeständen infrage. Diesen sehe das BMF äußerst kritisch, da dem Fiskus in keinem Fall Steuereinnahmen entgehen dürften. Im Übrigen obliege der Vollzug des EStG den Landesfinanzbehörden in eigener Zuständigkeit. Die für eine Evaluierung erforderlichen Daten könnten demzufolge nur von den Ländern erhoben und ausgewertet werden.

23.4 Abschließende Würdigung

Die Auffassung des BMF steht nicht im Einklang mit den Feststellungen des Bundesrechnungshofes, soweit sie den unstreitigen Reformbedarf missachtet. Sie erscheint auch in sich widersprüchlich. So verweist sie zum einen auf die fehlende Datengrundlage für Reformmaßnahmen – zum anderen führt sie an, dass bestimmte Maßnahmen im Ergebnis nicht angezeigt seien. Der Bundesrechnungshof hält hierzu fest: Entscheidungen über Bestand oder Anpassung von Pflichtveranlagungstatbeständen ohne hinreichende und belastbare Evaluierung geschehen „im Blindflug“.

Zudem verkennt das BMF seine Aufsichtsverantwortung. Die Landesfinanzbehörden werden im Auftrag des Bundes tätig, wenn sie Steuern verwalten, die ganz oder teilweise dem Bund zufließen. Dies betrifft auch die Einkommensteuer. Die Landesfinanzbehörden unterstehen infolgedessen der Bundesaufsicht, die sich auf Gesetz- und Zweckmäßigkeit der Ausführung erstreckt. Daher ist es dem BMF nicht nur unbenommen, Daten der Länder anzufordern und auszuwerten. Es ist hierzu verpflichtet, wenn die Ziele der Gesetz- und Gleichmäßigkeit sowie der Wirksamkeit des Vollzugs dies nahelegen.

Der Bundesrechnungshof hält an seinen Empfehlungen fest. Das BMF muss die überfällige Evaluierung auf einer bestmöglichen Datengrundlage nun umgehend voranbringen und so die Grundlage für eine Reform schaffen. Dies gilt erst recht vor dem Hintergrund bereits aktuell geführter Reformdiskussionen.