Allgemeine Finanzverwaltung
(Einzelplan 60)

26 Steuerfreie Arbeitgeber-Erstattungen: Ergänzung der Lohnsteuerbescheinigung nicht länger aufschieben

Zusammenfassung

Die Finanzämter berücksichtigen steuerfreie Arbeitgeber-Erstattungen häufig nicht bei der Veranlagung zur Einkommensteuer – vor allem deshalb, weil ihnen die Datengrundlage für Kontrollen fehlt. Die Folge sind Steuerausfälle. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hält eine Verbesserung der Datengrundlage für wünschenswert, lässt jedoch die Umsetzung offen.

Arbeitgeber können ihren Beschäftigten nach verschiedenen Vorschriften steuerfreien Aufwendungsersatz zahlen. In der Praxis erstatten sie häufig Reisekosten, Mehraufwendungen bei doppelter Haushaltsführung sowie Kinderbetreuungskosten. Vom Arbeitgeber erstattete Aufwendungen dürfen die Beschäftigten bei der Einkommensteuererklärung nicht mehr als Werbungskosten oder Sonderausgaben abziehen.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Beschäftigten die steuerfreien Arbeitgeber-Erstattungen häufig nicht korrekt erklärten. Die Finanzämter konnten dies aber nicht erkennen, da ihnen die Datengrundlage fehlte. Hauptursache hierfür war, dass die Arbeitgeber die Erstattungen den Finanzämtern nur teilweise übermitteln. Die Folge waren bei vielen Veranlagungen Steuerausfälle in Höhe eines vierstelligen Euro-Betrages. Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, alle relevanten steuerfreien Arbeitgeber-Erstattungen zum Inhalt der elektronischen Lohnsteuerbescheinigung zu machen.

Auch das BMF hält dies für wünschenswert, lässt jedoch die Umsetzung offen. Es sieht andere Vorhaben als vordringlich an. Vor dem Hintergrund der Steuerausfälle hält es der Bundesrechnungshof für geboten, dass das BMF eine Ergänzung der elektronischen Lohnsteuerbescheinigung nun aktiv voranbringt.

26.1 Prüfungsfeststellungen

Kein Abzug von Werbungskosten oder Sonderausgaben bei steuerfreien Arbeitgeber-Erstattungen

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dürfen von ihren Einnahmen diejenigen Aufwendungen, die mit ihrer Tätigkeit zusammenhängen, als Werbungskosten abziehen. Der Werbungskostenabzug ist ausgeschlossen, wenn die Aufwendungen bereits durch den Arbeitgeber oder von dritter Seite steuerfrei erstattet wurden. Gleiches gilt sinngemäß für Aufwendungen, die als Sonderausgaben abziehbar sind. Zu den in der Praxis häufigsten Erstattungen im Bereich der Werbungskosten gehören Reisekosten und Mehraufwendungen bei doppelter Haushaltsführung. Bei den Sonderausgaben sind es die vom Arbeitgeber übernommenen Kinderbetreuungskosten.

Lohnsteuerbescheinigungen enthalten nicht alle Arbeitgeber-Erstattungen

Nach Ablauf eines Kalenderjahres muss der Arbeitgeber der Finanzverwaltung bestimmte Angaben aus den Lohnkonten seiner Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer elektronisch übermitteln (elektronische Lohnsteuerbescheinigung). Dazu gehören aber nicht zwingend alle von ihm steuerfrei geleisteten Erstattungen. Denn das zuständige Finanzamt kann zulassen, dass Arbeitgeber-Erstattungen gar nicht erst im Lohnkonto aufgezeichnet werden. Eine Zustimmung zu diesen Aufzeichnungserleichterungen gilt nach einer Verwaltungsregelung auch ohne Antrag des Steuerpflichtigen als erteilt, wenn die Erstattungen bereits vor dem Jahr 2004 außerhalb des Lohnkontos aufgezeichnet wurden. Damit müssen diese nicht Bestandteil der elektronischen Lohnsteuerbescheinigung werden. Hintergrund der Aufzeichnungserleichterungen waren technische Schwierigkeiten der Arbeitgeber bei der Übermittlung der Angaben an die Finanzämter.

Steuerpflichtige geben steuerfreie Arbeitgeber-Erstattungen häufig nicht korrekt an

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass Beschäftigte Aufwendungen steuermindernd geltend machten, obwohl sie hierfür steuerfreie Erstattungen ihrer Arbeitgeber erhalten hatten. Folge waren bei vielen Veranlagungen Steuerausfälle im vierstelligen Euro-Bereich. Die Veranlagungsstellen erhielten oft erst nach einer abgeschlossenen Einkommensteuerveranlagung durch eine Lohnsteuer-Außenprüfung Kenntnis von steuerfreien Arbeitgeber-Erstattungen.

Kontrolle durch Finanzämter häufig nicht möglich oder unzureichend

Durch die Angaben in den Lohnsteuerbescheinigungen erfuhren die Finanzämter häufig nicht, dass die vom Steuerpflichtigen geltend gemachten Aufwendungen um steuerfreie Arbeitgeber-Erstattungen zu mindern waren. Zudem waren Belege zu den Aufwendungen in den Steuerfällen nur teilweise vorhanden. Die Finanzämter forderten diese nur vereinzelt an, selbst wenn das Risikomanagementsystem die Belegvorlage durch entsprechende Hinweise forderte. So konnten sie nicht nachprüfen, ob der Steuerpflichtige unberechtigterweise Werbungskosten bzw. Sonderausgaben geltend gemacht hatte.

26.2 Würdigung

Den Finanzämtern bleiben in vielen Fällen steuerfreie Erstattungen der Arbeitgeber unbekannt. Sie können die gesetzlichen Abzugsverbote kaum ohne die Mitwirkung der Steuerpflichtigen prüfen. Sofern Werbungskosten oder Sonderausgaben abgezogen werden, obwohl hierfür steuerfreie Arbeitgeber-Erstattungen vorliegen, führt dies zu fehlerhaften Einkommensteuerfestsetzungen. Hiermit gehen Steuerausfälle in nicht bezifferbarer Höhe einher. Der Bundesrechnungshof sieht die Grundsätze der gesetzmäßigen und gleichmäßigen Besteuerung verletzt. Hauptursache ist nach seiner Auffassung die eingeschränkte Übermittlung steuerfreier Erstattungen durch die Arbeitgeber an die Finanzämter.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, alle relevanten steuerfreien Arbeitgeber-Erstattungen zum Inhalt der elektronischen Lohnsteuerbescheinigung zu machen. Dabei hat er die Frage aufgeworfen, ob die vor 20 Jahren angeführten technischen Schwierigkeiten der Arbeitgeber weiterhin gegeben sind und die darauf gründenden Vereinfachungsregelungen nach wie vor Bestand haben sollten. Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, konkrete Maßnahmen zu entwickeln, um die elektronische Lohnsteuerbescheinigung zu ergänzen, und dabei auch eine Anpassung des gesetzlichen Rahmens einzubeziehen.

26.3 Stellungnahme des BMF

Das BMF hat darauf verwiesen, dass es die Erfassung der steuerfreien Arbeitgeber-Erstattungen in der elektronischen Lohnsteuerbescheinigung mit den Ländern beraten habe. Bund und Länder stimmten darin überein, dass eine Ausweitung der digitalen Datenlieferung mit der elektronischen Lohnsteuerbescheinigung wünschenswert sei. Im Ergebnis sollten die in der Praxis am häufigsten angewandten steuerfreien Arbeitgeber-Erstattungen in die elektronische Lohnsteuerbescheinigung aufgenommen werden. Hierbei stünden Erstattungen für Kinderbetreuung, Reisekosten und doppelte Haushaltsführung im Fokus. Die Umsetzung werde aber wegen vordringlicher gesetzgeberischer Arbeiten zur Umsetzung des Koalitionsvertrages verschoben und erst nach deren Abschluss wieder aufgenommen. Genaue zeitliche Einschätzungen seien nicht möglich.

26.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof begrüßt die einvernehmliche Auffassung von Bund und Ländern zu einer Ergänzung der elektronischen Lohnsteuerbescheinigung. Vor dem Hintergrund der im Raum stehenden Steuerausfälle hält er es aber für geboten, dass das BMF die erforderlichen Maßnahmen nun aktiv voranbringt. Es darf dies nicht auf unbestimmte Zeit verschieben.