

95. Berliner Steuergespräch

TAGUNGSBERICHT

Arbeitnehmerbesteuerung vereinfachen!

Die Vorschläge der Expertenkommission Bürgernahe Einkommensteuer

10. März 2025

95. Berliner Steuergespräch

Arbeitnehmerbesteuerung vereinfachen!

Die Vorschläge der Expertenkommission Bürgernahe Einkommensteuer

Tagungsbericht von Berthold Welling und Dr. Andreas Richter. Beide Autoren sind geschäftsführende Vorstandsmitglieder des Berliner Steuergespräche e.V.

Berthold Welling | Rechtsanwalt, Geschäftsführer des VCI e.V., Berlin und für Recht und Steuern verantwortlich

Dr. Andreas Richter, LL.M. | Rechtsanwalt, Fachanwalt für Steuerrecht, Partner bei POELLATH, Berlin

GESPRÄCHSLEITUNG

Prof. Dr. Johanna Hey | Direktorin des Instituts für Steuerrecht an der Universität zu Köln

REFERENTEN

Prof. Dr. Nadine Riedel | Professorin am Institut für Wirtschaftspolitik und Regionalökonomik der Universität Münster

Prof. Dr. Roman Seer | Inhaber des Bochumer Lehrstuhls für Steuerrecht und Direktor des Bochumer Instituts für Steuerrecht und Steuervollzug

PODIUM

Meinhard Wittwer | Vizepräsident des Bundesfinanzhofs und Vorsitzender Richter des VI. Senats

Uwe Rauhöft | Vorstandsvorsitzender des Bundesverbandes Lohnsteuerhilfevereine e.V.

Dr. Winfred Bernhard | Leiter der Abteilung V im Ministerium der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen, Steuern, Angelegenheiten der steuerberatenden Berufe, Bundes-, Europa- und Kommunalangelegenheiten

Prof. Dr. *Johanna Hey* begrüßte die Teilnehmenden zum 95. Berliner Steuergespräch im Senatssaal der Humboldt Universität zu Berlin und wies darauf hin, dass das Gespräch in einer Woche stattfände, die von großen Zahlen geprägt sei. In den Sondierungsgesprächen zwischen CDU/CSU und SPD ginge es um Verfassungsänderungen, und es werde eine Vielzahl politischer Ideen diskutiert. Sie wollte diese Ideen nicht im Detail bewerten, machte jedoch deutlich, dass alle sich der Tatsache bewusst seien, dass unabhängig von den Entwicklungen um die Schuldenbremse und das Sondervermögen Geld allein nicht ausreiche, um die infrastrukturellen Probleme zu lösen oder die Verteidigungsfähigkeit zu gewährleisten. Es bestehe sogar die Gefahr, dass das zur Verfügung stehende Geld dazu führen könne, dass jeglicher Impuls zu Effizienz und Sparsamkeit verloren ginge. Zudem sei es problematisch, dass die Regierung sich intensiv mit der Ausgabenplanung befassen werde, wodurch möglicherweise die Kapazitäten fehlen würden, um die wirklich drängenden Aufgaben anzugehen.

Ein zentraler Punkt sei, dass die Bürokratiebelastungen angegangen werden müssten, was auch während des Wahlkampfs ein großes Thema gewesen sei. Bürokratie könne nur durch Deregulierung abgebaut werden, was im Wesentlichen bedeute, dass Bürokratie verschwinde, wenn sie dereguliert werde. Das Sondierungspapier vom 8.3.2025 beziehe sich auch auf das Steuerrecht. Es sei unbestritten, dass gerade im Steuerrecht ein erheblicher Deregulierungsbedarf bestehe. Ein Ziel der kommenden Legislaturperiode sei es, sich der Unternehmenssteuerreform anzunehmen. Außerdem gebe es im Sondierungspapier verschiedene weitere bausteinartige Vorschläge. So wolle man etwa Restaurationsdienstleistungen zukünftig dauerhaft mit 7 % besteuern. Ob dies tatsächlich eine Vereinfachung bringe, wie behauptet, sei jedoch fraglich. Weiterhin fänden sich zwei Regelungen, mit denen man Arbeitsanreize setzen wolle und schließlich – weshalb das 95. Steuergespräch kaum brandaktueller sein könnte – finde sich im Sondierungspapier eine Aussage zur Einkommensteuer. Damit verbunden sei der Wille zur Entlastung der breiten Mittelschicht, wobei sich streiten lasse, wer diese Gruppe bilde. Der sogenannte „Mittelstandsbauch“, werde aufgrund seiner Kostenbelastung bereits seit längerem diskutiert. Darüber hinaus sei im Sondierungspapier eine Erhöhung der Pendlerpauschale vorgesehen. Diese vier kleinen Punkte hätten den Weg in das Sondierungspapier gefunden. Angesichts dessen Länge von elf Seiten könne man aber auch nicht erwarten, dass darin große Reformentwürfe entwickelt würden. Umso besser sei es, dass man vorgearbeitet habe. An dieser Stelle wolle sie dem früheren Finanzminister, *Christian Lindner*, dafür danken, dass das BMF die beiden Expertenkommissionen „Vereinfachte Unternehmensteuer“ und „Bürgernahe Einkommensteuer“ eingerichtet habe und dass die Expertenkommissionen auch mit großer Unterstützung des Ministeriums über ein Jahr hinweg eine Vielzahl an Vorschlägen erarbeiten konnten. Im vergangenen Berliner Steuergespräch am 2.12.2024 habe man die Ergebnisse zur Unternehmenssteuerreform besprochen und im aktuellen 95. Steuergespräch gehe es um den Abschlussbericht der Reformgruppe „Bürgernahe Einkommensteuer“. Die

Reformgruppe habe sich insbesondere damit befasst, wie Bürokratie im Bereich der Einkommensteuer als großem Massenfallrecht abgebaut werden könne. Diesem Thema wolle man sich im Rahmen des 95. Berliner Steuergesprächs mit einem besonderen Fokus auf die Arbeitnehmerbesteuerung zuwenden. Sie freue sich, die beiden Leiter der entsprechenden Unterarbeitsgruppe, Prof. Dr. *Nadine Riedel* und Prof. Dr. *Roman Seer* auf dem Podium und als Referenten begrüßen zu dürfen. Prof. Dr. *Roman Seer* sei derjenige aus der Zunft der Steuerjuristen, der stets die Zusammengehörigkeit von Vollzug und materiellem Recht betone. Bürokratie im Vollzug könne nicht abgebaut werden, wenn nicht auch das materielle Recht überarbeitet werde. Die Perspektive von Prof. Dr. *Nadine Riedel* sei interessant, weil sie als Ökonomin die unter den Normen liegenden Rechtstatsachen liefere und dabei den Blick auf die Rechtsvorschriften richte. Wenn über Reformen gesprochen werde, bedürfe es des Blicks auf die Empirie, um die Auswirkungen der Änderungen zu erkennen.

A. Referate

I. Prof. Dr. Roman Seer

Zunächst beleuchtete Prof. Dr. *Roman Seer* in seinem Referat die Vorschläge der Reformgruppe aus rechtlicher Sicht.

Er freute sich, bei den Berliner Steuergesprächen mitwirken zu dürfen und dass die Veranstaltung in den Räumen der Humboldt Universität Berlin stattfindet. Keiner der Anwesenden, bis auf einige wenige Ausnahmen vielleicht, hätte bislang eine richtige Krise erlebt. Als Nachkriegskind habe er selbst immer nur einen Anstieg des Wohlbefindens erlebt. Dem müsse man sich klar werden. Natürlich bestehe die Angst, dass es zur Krise kommen werde. Deshalb stehe man vor einer Situation, in der endlich klar und deutlich Probleme angesprochen und Komfortzonen verlassen werden müssten. Zu solchen Komfortzonen gehörten auch Kilometerpauschalen, häusliche Arbeitszimmer und ähnliches. In Deutschland sei nicht alles schlecht, wie weithin schnell behauptet werde. Vergleiche man den Zustand der Gebäude in der Straße Unter den Linden mit dem Zustand vor 30 Jahren stelle man fest: Es ist in Ordnung. Es sei unglaublich, was in der Zwischenzeit seit dem Mauerfall geleistet worden sei. Er betone dies, denn ihm sei wichtig, dass man sich in Deutschland klar werde, dass es viel Positives gebe und eben nicht alles schlecht sei. Und vor diesem Hintergrund habe man auch etwas zu verlieren. Aus seiner Sicht müsse überlegt werden, ob man nur über Steuervereinfachung rede oder ob man wirklich Steuern vereinfache.

Ziel und Aufgabe der Reformgruppe sei die Vereinfachung gewesen. Der Begriff der bürger-nahen Einkommensteuer meine Besteuerungsvorschriften, mit denen der gemeine Bürger

umgehen könne. Die Vorschriften müssten verständlich und der aufzubringende Aufwand müsse möglichst gering sein. Dazu gehöre, dass die Steuerbefolgungskosten sinken. Dazu gehöre, den Datenbestand, der bereits beim Finanzamt vorliege, im Sinne eines möglichst leichten Steuervollzugs zu nutzen. Dazu gehöre die Reduzierung der Anzahl der Arbeitnehmerveranlagungen. Und dazu gehöre auch die konsequente Verwirklichung des Once-Only-Prinzips, dass sich der Steuerpflichtige also tatsächlich nur gegenüber einer Stelle erklären müsse. Dies sei der Ausgangspunkt der Reformüberlegungen gewesen. Dabei stelle sich sofort die Frage, inwieweit Typisierung und Pauschalierung überhaupt zulässig seien. Es bestehe ein Spannungsverhältnis zwischen Einzelfallgerechtigkeit, die gerade bei der direkten Steuer besonders gewahrt werden müsse, und einer vereinfachten Vollzugsfähigkeit. Die Einkommensteuer werde im Ausgangspunkt durch das Prinzip der Besteuerung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit geprägt. Dieses unbestimmte Prinzip müsse auf seine verschiedenen Ausprägungen heruntergebrochen werden, wie objektives und subjektives Nettoprinzip. Für Prof. Dr. *Roman Seer* ist das objektive Nettoprinzip kein eigenes Verfassungsprinzip, sondern ein aus dem Leistungsfähigkeitsprinzip abgeleiteter Vergleichsmaßstab, der bestimmt, weshalb verschiedene Gruppen unterschiedlich behandelt würden. Zugleich müsse man hinterfragen, ob die Umsetzung des objektiven Nettoprinzips in einer Massenverwaltung überhaupt möglich sei. Von Anfang an bestehe das Spannungsverhältnis, dass für eine gleichmäßige Besteuerung im Massenverfahren nicht jeder Einzelfall nach der Überlegung der Besteuerung wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit bis zum Ende durchgegangen werden müsse. Dies gelte vor allem dann, wenn das nicht mit zumutbarem Aufwand für die Verwaltung und einer zumutbaren Eingriffsdichte bei den Bürgern im Privatbereich möglich wäre. Folglich werde der Vergleichsmaßstab immer unter den Bedingungen des Massenfalls begrenzt. Auch das BVerfG äußere in ständiger Rechtsprechung, dass gerade bei einer solchen Ausgangslage der Gesetzgeber zur Typisierung und zur Pauschalierung berechtigt sei. Er dürfe nach einem gedachten Regelfall vorgehen und diesen zum Typus einer Regelung machen. Der Regelfall dürfe nur nicht atypisch sein. Prof. Dr. *Nadine Riedel* habe in der Arbeitsgruppe als Seismograph fungiert, der bestimmte, ob es sich, unter Beachtung der Realität und der wirtschaftlichen Auswirkungen, bei den erdachten Neuregelungen um einen Regelfall handle oder man sich wenigstens im Bereich der typischen Fälle befinde. Es sei insoweit interdisziplinäres Denken erforderlich, um als Jurist zu einem brauchbaren Ergebnis zu gelangen. Je stärker für einen gesetzeskonformen Vollzug in die Privatsphäre von Steuerpflichtigen eingegriffen würde, desto mehr könne und müsse der Gesetzgeber auf typisierende Regelungen zurückgreifen.

In der Expertenkommission habe man sich darüber gestritten, aber nach seiner Vorstellung sei die Unterscheidung zwischen Wohnung und erster Tätigkeitsstätte mit Entfernungspauschale einerseits und Arbeitszimmerkostenabzug andererseits einzuebnen. Es wäre seines

Erachtens wünschenswert, wenn unerheblich würde, wo sich der Steuerpflichtige aufhielt, als er seiner beruflichen Tätigkeit nachging. Es solle insoweit typisiert werden, dass der für einen typischen Arbeitnehmer anfallende Aufwand als Arbeitstagepauschale gewährt werde. Es müsse dann lediglich vom Arbeitgeber Auskunft darüber eingeholt werden, an wie vielen Tagen und in welchem zeitlichen Umfang der Arbeitnehmer gearbeitet habe. Diese Datensammlung durch den Arbeitgeber sei zumutbar. Aus den erhaltenen Daten ließe sich leicht die zu gewährende Arbeitstagepauschale berechnen. Gegenstimmen in der Kommission hätten den Vorschlag unter Hinweis auf die Einzelfallgerechtigkeit als zu weitgehend abgelehnt. Die Nichtberücksichtigung von Fernpendlern bereitete Probleme, wobei fraglich sei, ob die private Entscheidung über den eigenen Wohnort, überhaupt steuerrechtlich zu berücksichtigen sein sollte. Als Kompromiss habe man sich darauf geeinigt, Ausreißern und Billigkeitsfällen durch eine Zusatzpauschale für sogenannte Fernpendler, die eine vom Gesetzgeber zu definierende Wesentlichkeitsgrenze überschreiten, gerecht zu werden. Für diese Fälle könne man eine Kilometerpauschale beispielsweise ab dem 26. oder 30. Kilometer gewähren.

Freigrenze, Freibetrag, Pauschbetrag und Pauschale seien verschiedene Instrumente der Typisierung. Die Freigrenze stelle ein „hartes“ Instrument dar, wenn die vorgegebene Grenze um nur einen Euro überschritten werde, entfalle die Begünstigung im Ganzen. Der Freibetrag werde benutzt, um die Privatheit festzustellen. Der Grundfreibetrag beispielsweise diene dazu, vom unterhaltspflichtigen Elternteil keine Unterhaltsbuchführung fordern zu müssen. Es werde ein Freibetrag gewährt, der das, was nach dem allgemeinen sozioökonomischen Existenzminimum freizustellen sei, freistelle. Eine Möglichkeit des Gegenbeweises gebe es nicht. Auch der Einkommensmillionär, der seinem Sohn oder seiner Tochter nach Zivilrecht viel mehr zuwenden müsste, könne keinen Gegenbeweis erbringen. Davon sei der Pauschbetrag zu unterscheiden, der grundsätzlich jedem gewährt werde, bei dem aber per Gegenbeweis Kosten, die den Pauschbetrag überstiegen, geltend gemacht werden können. Eine Pauschale wirke ähnlich wie ein Freibetrag. Es werde grundsätzlich nur die Pauschale gewährt, nicht mehr und nicht weniger. Zwischen Pauschale und Pauschbetrag könnte ein Zwischeninstrument eingeführt werden, das bei einem Ausreißer den Gegenbeweis zulasse und für die Mehrkosten einen Ausgleich gewähre, wie beispielsweise den vorgeschlagenen Entfernungspauschalbetrag pro weiterem Kilometer.

Die derzeitigen Regelungen im Einkommensteuerrecht seien laut Prof. Dr. *Roman Seer* haarsträubend. Beispielsweise gewähre § 9 Abs. 1 Nr. 4 EStG eine Entfernungspauschale mit Höchstgrenze von 4.500 € im Jahr, die aber unverständlicher Weise für Pkw nicht gelte. § 9 Abs. 4 EStG bereite Probleme bei der Definition der ersten Tätigkeitsstätte, insbesondere bei mehreren Tätigkeitsstätten des Arbeitnehmers. So gewähre § 9 Abs. 5 EStG i.V.m. § 4 Abs. 5 Nr. 6c EStG eine Homeoffice-Tagespauschale i.H.v. 6 € pro Tag, wobei unklar sei, wie sich

die Höhe des Tagesbetrags ergeben habe. Bei Einrichtung eines Homeoffice entstünden möglicherweise Mehrkosten, denen tatsächlich durch den Typus der Tagespauschale entsprochen werde. Darüber hinaus gebe es aber noch die Alternative, über § 9 Abs. 5 EstG i.V.m. § 4 Abs. 5 Nr. 6b S. 2 EStG die tatsächlichen Kosten für ein häusliches Arbeitszimmer geltend zu machen. Dabei müsse das Arbeitszimmer strengen Anforderungen gerecht werden, wie mindestens 90 % berufliche Nutzung und räumliche Abgeschlossenheit. Zudem müsse das Arbeitszimmer den Mittelpunkt der gesamten beruflichen und betrieblichen Tätigkeit ausmachen. Die Bestimmung, Abgrenzung und Überprüfung dieser Anforderungen gestalte sich äußerst schwierig. Im Zweifelsfall könne die Homeoffice-Pauschale genutzt werden. Das sei der aktuelle Stand des deutschen Rechts. Dass sich in Deutschland derzeit andere, weitaus wichtigere Probleme stellten, hielt Prof. Dr. *Roman Seer* für offensichtlich. Trotzdem sei unlogisch, dass es einen Arbeitnehmerpauschbetrag gebe, der der Vereinfachung dienen solle, der aber in der Höhe hinter der Homeoffice-Pauschale zurückbleibe und damit in vielen Fällen leerlaufe.

Die Reformgruppe schlage die Einführung einer Arbeitstagepauschale vor, um so die Unterscheidung zwischen Homeoffice-Arbeit und der Arbeit im Betrieb zu beseitigen und die Kategorie des häuslichen Arbeitszimmers sowie aller damit verbundenen Unklarheiten abzuschaffen. Den Typusbild stelle dabei der Vollzeit Arbeitnehmer dar, der laut statistischen Daten im Median circa 20 km vom Betrieb entfernt wohne. Daneben solle es eine Zusatzpauschale für sogenannte Fernpendler geben, also für Arbeitnehmer, die eine vom Gesetzgeber zu definierende Wesentlichkeitsgrenze (z.B. über 26 km oder 30 km Entfernung zwischen Wohnung und erster Tätigkeitsstätte) überschreiten. Er selbst hielt eine hohe Grenze von 35 km für sinnvoll, die Reformgruppe habe sich nicht einigen können und daher den genauen Betrag im Ergebnis offengelassen, wobei sich die Mehrheit für 30 km als Grenze ausgesprochen habe. Probleme bereiteten die Arbeitnehmer ohne klare erste Tätigkeitsstätte. Diese sollten ebenfalls der Arbeitstagepauschale unterfallen, wenn sich die wechselnden Einsatzorte in einem bestimmten vom Gesetzgeber festzulegenden Umkreis der Wohnung befinden. Die Zusatzpauschale für Fernpendler finde dann auf Fahrten zwischen der Wohnung und Einsatzstätten, die den vom Gesetzgeber bestimmten Umkreis überschreiten, entsprechende Anwendung. Des Weiteren müsse der Arbeitnehmerpauschbetrag mit der Arbeitstagepauschale abgestimmt werden. Die Idee sei, den Arbeitnehmerpauschbetrag zu streichen und stattdessen nur noch einen Pauschbetrag für sonstige Werbungskosten zu gewähren. Die Kommission habe sich auf einen Betrag von 250 € geeinigt, der ungefähr die weiteren anfallenden Werbungskosten erfasse. Dabei könne im Falle höherer sonstiger Werbungskosten der Gegenbeweis erbracht werden. Alternativ könne man eine Wesentlichkeitsschwelle einbauen, bei deren Überschreitung überhaupt erst weitere Werbungskosten geltend gemacht werden können. Dies wäre für den Fiskus günstiger, da kein Pauschbetrag gewährt würde. Solche Regelungen könne der Gesetzgeber treffen und dies sei seiner Meinung nach auch verfassungsrechtlich möglich.

Weiterhin seien die Dienstreisen problematisch, deren Aufwand sich aufgrund der sich stark unterscheidenden Zielorte nicht durch die bloße Arbeitstagepauschale abgelden lasse. Nach Ansicht der Expertenkommission solle es daher beim Abzug der tatsächlich entstandenen, notwendigen Mehraufwendungen der Arbeitnehmer i.S.d. § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4a, 5a, 5b EStG zumindest dem Grunde nach bleiben. Er selbst hielt alternativ für denkbar, zumindest bei Pkw-Nutzung solche Dienstreisen ab Überschreiten der Fernpendlergrenze durch die Entfernungspauschale abzugelten. Das würde die Frage aufwerfen, welche Konsequenzen solch eine Regelung für Freiberufler und Gewerbetreibende hätte. Prof. Dr. *Roman Seer* war sich der mit diesem Vorschlag verbundenen Kritik bewusst, hielt es aber trotzdem im Sinne der Vereinfachung für sinnvoll.

Darüber hinaus habe sich die Expertenkommission auch mit den Fragestellungen zu Freiberuflern und Gewerbetreibenden sowie weiteren Themen befasst. Als sehr nah bei der nichtselbständigen Tätigkeit liegende Thematik sprach Prof. Dr. *Roman Seer* die Rentenbesteuerung an. Bei Beamten und Soldaten greife bei der Pension die nachgelagerte Besteuerung, weil es sich bei der Pension um nachgelagerte Einkünfte aus nichtselbständiger Tätigkeit handele. Das BVerfG habe gefordert, dass die Rente dem gleichgestellt werde, mithin eine gleichheitsmäßige Besteuerung der Alterseinkünfte hergestellt werde. Zu diesem Zweck gebe es eine sehr umfassende Übergangsregel, die dem Ziel entsprechen soll, eine Übergangsgerechtigkeit in die nachgelagerte Besteuerung umzusetzen. In diese Regelungen wolle die Expertenkommission zumindest materiell nicht eingreifen. Sie halte das für eine durchaus richtige und vertretbare gesetzgeberische Entscheidung. Fraglich sei, wie in diesem Bereich Massentauglichkeit erreicht werden könne. Seines Erachtens sei es massentauglich, eine Quellenbesteuerung einzuführen und die Versorgungsträger zum Abzug einer Rentenabzugsteuer zu verpflichten. Er halte ein Vorgehen wie bei den Arbeitnehmern nicht für sinnvoll, insbesondere solle es kein Steuerklassensystem geben. Vielmehr solle an den Durchschnittssteuersatz des Vorjahres angeknüpft werden, den die Finanzverwaltung anhand der vorliegenden Vorjahresdaten nach dem Vorbild der ELStAM bereitzustellen habe. Das erfordere eine zeitnahe Ermittlung der Einkommensverhältnisse des Vorjahres. Ein solches Verfahren bei der Rente einzuführen, sei insbesondere deshalb sinnvoll, weil die Einkünfte zum Lebensende hin oftmals statisch seien. Zudem stelle es für die Versorgungsträger keinen allzu großen Paradigmenwechsel dar, da sie ohnehin bereits über die Rentenbezugsmitteilung mitteilungsspflichtig seien. Es müsste nur zusätzlich auch die Steuer von den Versorgungsträgern, wie von den Arbeitgebern, entrichtet werden. Dies sei zumutbar. Aufgrund der Skaleneffekte führte dies zu einer deutlichen Bürokratieentlastung im Verhältnis zu der Masse der Verfahren der einzelnen Rentner. Zusätzlich würde es der Entstehung von Einkommensillusionen entgegenwirken. Ziel sei es, auf Dauer eine erklärungslose Amtsveranlagung zu erreichen, bei der nur – soweit im Einzelfall erforderlich – Ergänzungen vorgenommen werden müssten. Insgesamt habe sich

die Expertenkommission nur mit einem kleinen Teilausschnitt befassen können. Der Bereich der arbeitnehmerbezogenen Steuerbefreiungen sei ebenfalls reformbedürftig, insbesondere sei die Abstimmung auch mit dem Umsatz- und Sozialversicherungsabgabenrecht erforderlich. Des Weiteren bedürfe es der Erfassung und Typisierung von Sachbezügen. Schließlich brauche es seines Erachtens unbedingt einer kurzen gesetzlichen Frist zur Erteilung einer Lohnsteueranrufungsauskunft. Für die Steuerentrichtungspflichtigen müsse Rechtssicherheit durch schnell beschaffbare Lohnsteueranrufungsauskünfte gewährt werden.

II. Prof. Dr. Nadine Riedel

Anschließend erläuterte Prof. Dr. *Nadine Riedel* die ökonomische Perspektive auf die Thematik, insbesondere gab sie einen Überblick über die Tatsachen und Wirkungen der Reformvorschläge.

Wie Prof. Dr. *Roman Seer* bereits gesagt habe, sei Ziel und Aufgabe der Reformgruppe die Vereinfachung gewesen, sowohl für den Steuerpflichtigen als auch für die Verwaltung. Das bedeute weniger Veranlagungen insgesamt und bei denen, die veranlagt werden, müsse die Veranlagung vereinfacht werden. Das Fernziel seien umfassend vorausgefüllte Steuererklärungen und Amtsveranlagungen von möglichst vielen Steuerpflichtigen, wie es bereits in vielen Ländern praktiziert werde. In diesem Bereich hinke Deutschland hinterher.

Es gebe zwei Arten, wie vereinfacht werden könne. Zum einen könne die fortschreitende Digitalisierung genutzt werden, sodass Informationen umfassender an die Finanzbehörden gemeldet werden und dort automatisiert für Vorausfüllungen und Amtsveranlagungen genutzt werden können. In diesem Sinne werde teilweise behauptet, dass es keiner Vereinfachung des Gesetzes bedürfe, weil mithilfe digitaler Optionen das komplexe Steuerrecht handhabbar gemacht werden könne. Das funktioniere aber nicht in allen Dimensionen. Dort, wo es nicht funktioniere, müsse das Gesetz durch Streichung gewisser steuerlicher Abzüge und Typisierung und Pauschalierung reformiert werden. Das deutsche Steuerrecht regle mit die meisten Steuerabzüge weltweit. In vielen europäischen Ländern werde von generösen allgemeinen Pauschalen Gebrauch gemacht, um Werbungskosten abzuziehen. Deutschland müsse sich auch in diese Richtung bewegen, um Vereinfachung zu erreichen. Dabei entstünden natürlich Zielkonflikte, die besprochen werden müssten. Aus Sicht von Prof. Dr. *Nadine Riedel* bestehe eine Komplementarität. An den Stellen, an denen Digitalisierung helfe, wolle man sie digitaltauglich ausgestalten und in diesen Bereichen sei es möglich, Abzüge bestehen zu lassen und trotzdem Vereinfachung zu erreichen. An den Stellen, an denen Digitalisierung nicht helfe, brauche es aber Typisierung und Pauschalierung und gegebenenfalls auch die Streichung von steuerlichen Abzügen, wobei sich die Kommission in diesem Bereich sehr zurückgehalten habe.

Prof. Dr. *Nadine Riedel* wollte den empirischen Blick auf die Arbeitnehmerbesteuerung darstellen. Auch in der Arbeitsgruppe habe man sich dem Thema zunächst in empirischer Hinsicht genähert und geschaut, welche Werbungskostenabzüge häufig geltend gemacht würden und damit quantitativ von Bedeutung seien. Die zugrunde liegenden Daten seien von 2017 und damit veraltet. Daten der amtlichen Steuerstatistik würden der Wissenschaft nur mit sehr großer Verzögerung bereitgestellt, weshalb aktuellere Daten nicht vorhanden gewesen seien. Es ließe sich erkennen, dass der bedeutendste Werbungskostenabzugsbetrag die Entfernungspauschale sei. Ungefähr 12 Millionen Steuerpflichtige hätten die Entfernungspauschale geltend gemacht. Der Abzugsbetrag liege insgesamt bei ca. 22 Mrd. € und der durchschnittliche Abzug pro Steuerpflichtigem, der die Entfernungspauschale geltend machte, betrage ungefähr 1.800 €. Folglich habe die Kommission ihre Arbeit damit begonnen, die Abzüge für Wege zwischen Wohnung und erster Arbeitsstätte als Hauptabzugsbetrag zu identifizieren und Vereinfachungsmöglichkeiten in diesem Bereich zu ermitteln. Man stellte schnell fest, dass es sich dabei um einen Bereich handele, der schon immer komplex gewesen sei und durch die Homeoffice-Pauschale noch stark an Komplexität gewonnen habe. Bezüglich der Abzugsfähigkeit von Pendlerkosten gebe es Pro- und Contra-Argumente. Jedenfalls führe die Dopplung von Homeoffice-Pauschale und Abzug von Aufwendungen für das häusliche Arbeitszimmer zu unnötiger Komplexität, insbesondere hinsichtlich der hohen Streitanzahl bei den Voraussetzungen des häuslichen Arbeitszimmers. Deutschland habe laut einem OECD-Vergleich das streitanfälligste Einkommensteuersystem. Auf 1.000 Steuerpflichtige entfielen 65 Einsprüche, wohingegen es bei den meisten anderen Ländern zu weniger als 10 Einsprüchen komme. Das bedeute, dass ein komplexes Steuersystem zu Friktionen führe und in der Folge die Streitanzahl Ressourcen binde. Hohe Komplexität belaste mithin nicht nur die Steuerpflichtigen, sondern auch die Verwaltungsprozesse und Finanzgerichtsverfahren. Die Expertenkommission habe festgestellt, dass es ein Nebeneinander der Abzugsfähigkeit der Kosten für ein häusliches Arbeitszimmer und der Homeoffice-Pauschale nicht bedürfe. In diesem Bereich könne ein Abzug schon aufgrund der Dopplung abgeschafft werden. Zudem bestehe ein Problem an der Schnittstelle zwischen der Entfernungspauschale und der Homeoffice-Pauschale. Um die Pauschale richtig geltend machen zu können, müsse der Steuerpflichtige die Tage angeben, die im Büro bzw. die zuhause verbracht wurden. Diese Angaben seien für die Finanzverwaltung sehr schwer nachprüfbar. Mithin schaffe man in diesem Bereich eine Möglichkeit der Steueroptimierung. Deshalb sei stattdessen eine stärkere Pauschalierung in Richtung einer Arbeitstagepauschale vorzugswürdig, wobei die Kommission mehrheitlich beschlossen habe, daneben eine Öffnung in Form einer Zusatzpauschale für Fernpendler ab Überschreiten einer bestimmten Wesentlichkeitsgrenze vorzusehen. Perspektivisch würden damit kleinere Abzugsbeträge in der Arbeitstagepauschale erfasst werden und nur die Steuerpflichtigen, die größere Werbungskosten geltend machten, müssten sich veranlagern und die Mehrkosten

gegenüber der Finanzverwaltung erklären. Die Arbeitstagepauschale beinhalte eine Typisierung und Pauschalierung, die Verteilungsimplicationen mit sich brächten. Im Schnitt seien 2017 vornehmlich im obersten Einkommensbereich Aufwendungen für das Arbeitszimmer geltend gemacht worden. Die Abschaffung der Abzugsfähigkeit führe mithin eher zu einer Mehrbelastung am oberen Ende der Einkommensverteilung. Als zweiten Aspekt seien hinsichtlich der Abkehr von der Entfernungspauschale und stattdessen Einführung der Arbeitstagepauschale die Konsequenzen bei der Abzugsfähigkeit verschiedener Steuertypen zu betrachten. Durch die Pauschalierung und Typisierung stelle man tendenziell Arbeitnehmer, die nah an ihrer Arbeitsstätte wohnen, besser und umgekehrt die, die weiter entfernt wohnen, schlechter. Auf Grundlage des Mikrozensus lasse sich feststellen, dass knapp 78 % der Arbeitnehmer weniger als 25 km von ihrer ersten Tätigkeitsstätte entfernt wohnen. In der Expertenkommission habe man sich nicht auf eine bestimmte Zahl für die Arbeitstagepauschale einigen können. Die konkrete Zahl sei aber letztendlich im politischen Prozess sehr wichtig. Derzeit betrage die Homeoffice-Pauschale 6 €, was als natürliche Verankerung für die Arbeitstagepauschale dienen könne. Davon ausgehend würde man alle Arbeitnehmer, die weniger als 20 km von ihrer ersten Tätigkeitsstätte entfernt wohnen, durch die Arbeitstagepauschale besserstellen und alle, die mehr als 20 km entfernt wohnen, schlechter stellen. Mithilfe von Öffnungsklauseln könne man diese Schlechterstellung abfedern. Im Median aller Steuerpflichtigen, die die Entfernungspauschale geltend machten, betrage die Entfernung zwischen Wohnung und erster Tätigkeitsstätte 22 Kilometer. Für die konkrete Ausgestaltung einer Öffnungsklausel für sogenannte Fernpendler (Entfernung > 25 km) sei relevant, die Einkommensverteilung bei den Fernpendlern zu betrachten. Tendenziell befänden sich Fernpendler in der Mitte und am oberen Ende der Einkommensverteilung.

Ausgehend von der Arbeitstagepauschale habe sich die Expertenkommission auch Gedanken zu den anderen Werbungskosten gemacht. Neben Aufwendungen für Arbeitswege seien insbesondere die Aufwendungen für Arbeitsmittel und weitere Werbungskosten quantitativ bedeutsam in dem Sinne, dass sie von vielen Steuerpflichtigen geltend gemacht würden und stark mit der Geltendmachung der Entfernungspauschale und der Homeoffice-Pauschale korrelierten, die in fast 25 % der Einkommensteuererklärungen geltend gemacht werde. Der Großteil der Steuerpflichtigen mache knapp 110 € an Aufwendungen für Arbeitsmittel geltend. Der Grund für diese Zahl seien die Nichtaufgriffsgrenzen der Finanzverwaltungen. Das deutsche Steuerrecht sei sehr darauf bedacht, Abzüge präzise abzugsfähig zu machen. In der Finanzverwaltung sei das aber letztendlich oftmals mangels Nachprüfbarkeit nicht umsetzbar, sodass in der Vollzugspraxis viel mit Pauschalen gearbeitet werde. Solche Pauschalen müsse die Finanzverwaltung verwenden, weil sie administrativ nicht anders damit umgehen könne. Es sei wenig ansprechend zu sagen, dass es eine genaue Abzugsfähigkeit im Steuergesetz gebe, diese aber letztendlich nicht administrativ umgesetzt werden könne. Dann solle man

lieber transparent im Steuergesetz Pauschalen regeln. Oftmals würden solche Steuerabzüge überwiegend von Steuerpflichtigen mit höheren Einkommen genutzt, sodass eine pauschale Festsetzung im Gesetz auch Steuerpflichtigen der unteren Einkommensklassen die Nutzung solcher Pauschalen zugänglich und bekannt machte, was insgesamt eine gerechtere Besteuerung bedeutete. Bei den übrigen Werbungskosten lasse sich aus den Daten erkennen, dass ein Großteil der Steuerpflichtigen die 16 € Kontoführungspauschale geltend machten. Solche Aufwendungen müssten ihres Erachtens automatisiert erfasst werden, da ohnehin jeder Arbeitnehmer in Deutschland ein Konto habe, auf das sein Gehalt ausgezahlt werde. Aus Perspektive der Expertenkommission bedürfe es zur Vereinfachung einer Pauschale, ihrem Kernvorschlag entsprechend eine Arbeitstagepauschale, wie sie in vielen anderen Ländern praktiziert werde. Daneben könne gegebenenfalls eine Pauschale für weitere Werbungskosten gewährt werden. Der Arbeitnehmerpauschbetrag werde dadurch abgeschafft, sodass man sich von einem Steuerrecht mit kleinteiligen Abzugsbeträgen entferne, die eigentlich geprüft werden müssten aber letztendlich praktisch nicht geprüft werden. Man müsse eine transparente Pauschale im Gesetz schaffen, die bereits im Lohnsteuerabzug umgesetzt werden könne. Im Ergebnis würden nur noch die Steuerpflichtigen veranlagt, die außergewöhnliche oder hohe Werbungskosten abzusetzen haben. Damit reduziere man den Verwaltungs- und Befolgungsaufwand und die Nichtaufgriffsgrenzen würden explizit im Steuerrecht berücksichtigt.

Um dieses Fernziel der möglichst geringen Anzahl an Steuerveranlagungen zu erreichen, müsse auch empirisch betrachtet werden, welche Art von Steuerpflichtigen bislang veranlagt werden. Grundsätzlich liege der Anteil an Veranlagungsfällen im oberen Einkommensbereich deutlich höher als im unteren Einkommensbereich. Im Schnitt würden 65 % der Fälle veranlagt. Das sei einerseits in den Veranlagungspflichten begründet, zum anderen gebe es auch Gründe für eine freiwillige Veranlagung der Steuerpflichtigen. Betrachte man die wichtigsten Pflichtveranlagungsgründe, sei der häufigste Fall die Einkünftebeziehung aus anderen Einkunftsarten als nichtselbständiger Arbeit. Dieser Grund für die Veranlagungspflicht sei nicht so leicht abwendbar. Dagegen könne man im Fall von mehreren Arbeitsverhältnissen und Lohnsteuerklassenkombinationen die Pflicht zur Veranlagung streichen. In solchen Fällen lägen alle zur Veranlagung erforderlichen Informationen am Ende des Jahres beim Finanzamt vor, wodurch ein automatischer „Jahressteuerausgleich“ möglich sei. Ähnliches gelte im Fall des Lohnsteuerabzugs bei Überzahlungen durch ungleichmäßige Einkommensverteilung innerhalb des Jahres. In Zahlen habe es 2017 ungefähr 10 Millionen gemeinsame Veranlagungen, 250.000 Veranlagungen aufgrund von mehreren Arbeitsverhältnissen und 7,3 Millionen Veranlagungen aufgrund von weiteren Einkünften aus anderen Einkunftsarten gegeben. Die freiwillige Veranlagung sei häufig durch Werbungskosten oberhalb der Werbungskostenpauschale, Sonderausgaben oberhalb des Sonderausgabenpauschbetrags, Aufwendungen als außergewöhnliche Belastungen oder Abzüge nach § 35a EStG begründet. Die

Expertenkommission habe im Werbungskostenbereich starke Vereinfachungsmöglichkeiten vorgeschlagen und spreche sich in ihrem Abschlussbericht auch für eine Abschaffung des § 35a EstG aus. Sie habe daher empirisch betrachtet, wie viele Veranlagungsfälle bei Umsetzung der Vorschläge der Kommission voraussichtlich entfallen würden und sei dabei auf etwa 2 Millionen entfallende Veranlagungsfälle gekommen. Mittelfristig schätze man diese Zahl eher als Untergrenze ein, da insbesondere bei mehr Informationsmeldungen hinsichtlich der Sonderausgaben großes Vereinfachungspotenzial bestehe, das nicht abgebildet werde. Aus Sicht der Kommission gebe es insgesamt in dem Bereich sehr großes Vereinfachungspotenzial, dem man sich unbedingt und unstreitig widmen sollte.

B. Podiumsdiskussion

Prof. Dr. *Johanna Hey* bedankte sich für die dargestellten Argumente hinsichtlich einer Vereinfachung. Man müsse bei Reformvorschlägen immer bedenken, für wen man diese mache und was man damit erreichen wolle. Auf dem Podium sei daher sowohl die Perspektive der Steuerpflichtigen als auch die der Finanzverwaltung und der Rechtsprechung vertreten.

Sie wandte sich an *Uwe Rauhöft*, Vorstandsvorsitzender des Bundesverbandes Lohnsteuerhilfevereine e.V., um der Frage nachzugehen, ob nach seiner Erfahrung die Steuerpflichtigen tatsächlich dokumentierten, an welchen Tagen sie im Homeoffice oder im Büro arbeiteten und wie in der Beratungspraxis für die einzelnen Veranlagungen die jeweiligen geltend gemachten Beträge ermittelt würden.

Zunächst bedankte sich *Uwe Rauhöft* für den Aufgriff der Arbeitnehmerbesteuerung als Thema der Berliner Steuergespräche. In Deutschland gebe es 42 Millionen Arbeitnehmer, mithin sei die Hälfte der Bevölkerung von der Arbeitnehmerbesteuerung betroffen. Die Lohnsteuer, zusammen mit der veranlagten Einkommensteuer, umfasse unter anderem Rentner, Selbstständige sowie Steuer nachzahlende Arbeitnehmer und mache mehr als ein Drittel des gesamten Steueraufkommens aus. Die Thematik habe eine enorme gesellschaftliche Dimension. Deshalb sei es wichtig, den Befolgungsaufwand zu betrachten und zu vereinfachen. Letztendlich gehe es auch um Akzeptanz. An der Grundsteuer habe man erkennen können, wie wichtig das sei und wie schnell das zu Akzeptanzproblemen führen könne. Die Reform der Arbeitnehmerbesteuerung müsse daher äußerst sorgsam angegangen werden und es müsse die Zielsetzung im Auge behalten werden. Er habe verstanden, dass man langfristig zu einer vorausgefüllten, automatisierten Amtsveranlagung kommen wolle. Damit würde es zukünftig möglich, die Zahl der Veranlagungen zu senken, mit den derzeitigen Maßnahmen halte er das für fraglich. Er könne die Euphorie mit Blick auf die Einführung einer Arbeitstagepauschale nicht nachvollziehen, da seiner Erfahrung nach in diesem Bereich nicht die Problemfälle lägen. Die

eingereichten Erklärungen liefen diesbezüglich problemlos bei den Finanzämtern durch. Großen Aufwand erforderten eher die Aufwendungen für Reisekosten, Fortbildungen und doppelte Haushaltsführung. An diesen Stellen sei es schwierig, den tatsächlichen Sachverhalt mit dem Steuerpflichtigen zu ermitteln. Auch außerhalb der Werbungskosten gebe es genügend Themen, die Schwierigkeiten bei der Sachverhaltsermittlung und -abbildung mit sich brächten. Die Fahrtkosten zur ersten Tätigkeitsstätte stellten kein Problem dar. Die Firmen sähen in der Regel entsprechende Homeoffice-Regelungen vor und es gebe Aufzeichnungspflichten, wodurch es genau nachvollziehbar sei, an welchen Tagen von wo gearbeitet worden sei. Selbst bei geringfügigen Abweichungen könne der Sachverhalt regelmäßig sehr zutreffend ermittelt und entsprechend erklärt werden. Die von Prof. Dr. *Roman Seer* dargestellte Gesamtproblematik der hohen Komplexität sei aber auch bei den Fahrtkosten vorhanden. Daneben müsse laut *Uwe Rauhöft* der fehlende Gleichlauf mit den Lohnsteuerregelungen beachtet werden. Wollte man das Gesetz ändern, müsse man auch bei der Lohnsteuer in den §§ 40 ff. EStG entsprechende Anpassungen bei der Pauschalierung vornehmen. Es gebe Arbeitgeberzuschüsse, die mit 15 %, und solche die mit 25 % pauschal versteuert würden. Die einen würden zusätzlich zum Arbeitslohn, die anderen gerade nicht zusätzlich zum Arbeitslohn versteuert. Bei den einen erfolge eine Anrechnung auf die Werbungskosten, bei den anderen erfolge keine Anrechnung. Diese Regelungen seien so komplex, dass es letztendlich für Arbeitgeber und Arbeitnehmer schwer verständlich sei, welche Kosten in welcher Höhe anzurechnen seien und welche nicht. Auch das Thema der Verpflegungsmehraufwendungen sei äußerst komplex, erst recht, wenn es Mahlzeitengestellung gebe. Diese könne nicht im Formular abgebildet werden, sondern sei immer separat abzubilden.

Prof. Dr. *Johanna Hey* fragte *Uwe Rauhöft* weiter, ob die Steuererklärungen hinsichtlich der Entfernungspauschale und der Homeoffice-Pauschale möglicherweise nur deshalb problemlos durchliefen, weil es von den Steuerpflichtigen „irgendwie“ erklärt werde. Das Gesetz fordere eine Aufzeichnung für jeden Tag. Sie könne sich nicht vorstellen, dass dem tatsächlich nachgekommen werde und höre auch von vielen Seiten, dass in der Regel von den Steuerpflichtigen die entsprechenden Daten am Ende des Jahres geschätzt würden. Das könne ihres Erachtens der Grund sein, weshalb die Thematik bei den Steuerberatern nicht als Problemfall aufkomme. Zudem wisse der Steuerpflichtige, dass eine Nachprüfung im Einzelfall ohnehin nicht möglich sei.

Uwe Rauhöft erklärte, dass diese Frage nicht neu sei. Es habe in einzelnen Fällen schon Nachfragen und Nachweisnotwendigkeiten gegeben, weil beispielsweise in einigen Ländern von den Finanzämtern nicht akzeptiert worden sei, dass Lehrer, die bekanntermaßen in den Schulferien nicht zum Schulgebäude fahren, ebenfalls die bekannten 220 bis 230 Tage in ihren Steuererklärungen ansetzten. Solche Nachfragen seien nachvollziehbar. Aber auch an dieser

Stelle gebe es arbeitgeberseitig bei vielen Unternehmen Aufzeichnungen zur Anzahl der Tage. Insofern wisse er aus der Praxis, dass in vielen Bereichen eine relativ genaue Erklärung vorgenommen werden könne. Ungeachtet dessen sei er schon von je her für sachgerechte Schätzungen offen. Seines Erachtens sei das recht zielgenau möglich, dafür brauche es keiner Gesamtpauschale an der Stelle. Eine solche einzuführen, sei möglich und bringe Mitnahmeeffekte, die bereits beschrieben worden seien. Eine wesentliche Vereinfachung werde seiner Meinung nach damit aber nicht erreicht.

Prof. Dr. *Johanna Hey* wollte von Dr. *Winfred Bernhard* als Vertreter der Finanzverwaltung wissen, wie viele Fälle tatsächlich aufgegriffen würden und wie attraktiv es sei, in den konservativ geschätzten 2,6 Millionen Fällen auf die Veranlagung verzichten zu können. Zudem wies sie darauf hin, dass die von Prof. Dr. *Nadine Riedel* angesprochene Digitalisierung erst im zweiten Schritt helfen könne. Die Erfassung äußerst kleinteiliger Sachverhaltselemente sei keine Frage, bei der Digitalisierung Abhilfe schaffen könne. Weiter fragte sie Dr. *Winfred Bernhard*, ob die Finanzverwaltung auf die Arbeitszeiterfassungen der Arbeitgeber zugreife.

Dr. *Winfred Bernhard* merkte an, dass man es sich aus Sicht der Finanzverwaltung einfach machen könnte, indem man sich zurücklehnte und die bestehenden digitalen Prozesse machen ließe. Die Finanzverwaltung verliere dank der Veranlagungspflichten ihre „steuerpflichtigen Kunden“ nicht. Alles, was bei der Finanzverwaltung ankomme, sei bereits einmal beim Steuerberater oder beim Steuerpflichtigen maschinell erfasst worden, sodass beim Finanzamt eine fertige Veranlagung ankomme. Trotzdem spreche er sich stark für eine Vereinfachung aus. Übergeordnet müsse man sehen, dass die Menschen das Recht verstehen bzw. zumindest nachvollziehen können müssen. Verstünden die Menschen das Recht nicht mehr, könnten sie dieses nicht mehr anwenden. Deshalb sei es ganz wichtig, dass klar sei, was die erste Tätigkeitsstätte sei oder wann ein Arbeitszimmer vorliege. Zu diesen Themen gebe es mittlerweile umfangreiche Literatur und Rechtsprechung. Der Steuerpflichtige könne durch die hohe Komplexität nicht mehr erfassen, welche Voraussetzungen zu erfüllen seien. Die Rechtsordnung müsse für die Rechtsanwender verständlich bleiben. Das sei ein ganz wesentlicher, sehr bedeutsamer Punkt. Des Weiteren sei zu beachten, dass die Digitalisierung nicht alles erledige. Im Fall von Ermessensvorschriften oder sehr komplexen Fallgestaltungen könnten die Fälle nicht mehr sachgerecht abgebildet werden. Für die Vereinfachung spreche aus seiner Sicht auch, dass die Finanzverwaltung ansonsten zum Handlanger der IT werde. Es sei bereits so, dass die IT vorgebe, welche Möglichkeiten bestünden und wo die Grenzen lägen und die Finanzverwaltung müsse sich danach richten. Die Finanzverwaltung setze um, was der Gesetzgeber ihr aufgabe. Das sei in der IT äußerst komplex und auf Dauer werde es dazu führen, dass die Maschine diktiere, welche Regelungen möglich seien und welche nicht. Deshalb brauche es seiner Meinung nach Vereinfachung, auch wenn sie der Verwaltung nicht direkt

helfen würde. Zu den Fragen den Steuervollzug wies er auf § 88 AO hin, so dass er sich zu diesen Punkten nicht äußern dürfe. Sie beträfen Fragen des Risikomanagementsystems, die es in der Finanzverwaltung natürlich gebe. Man greife bestimmte Fälle nach bestimmten Regeln auf, diese Regeln seien aber aus guten Gründen nicht transparent. In bestimmten Fällen sei es der Verwaltung nicht möglich, die vom Gesetz geforderte Detailgenauigkeit zu gewährleisten. Es sei beispielsweise im Fall der Kontoführungsgebühren kaum möglich, diese exakt nachzuprüfen. Seiner Meinung nach gehörten Abzüge für Kontoführungsgebühren ohnehin abgeschafft, da aller Voraussicht nach nur in Einzelfällen die Voraussetzung für die Absetzung vorlägen. Problematisch sei die Frage, welche Reformen man letztendlich tatsächlich durchsetzen könne. In solchen Bereichen verstehe es der Steuerpflichtige sehr gut, welche Kosten er absetzen könne und tue sich schwer mit der Abschaffung von Abzugsmöglichkeiten. Zudem scheitere die Verwaltung mit ihren Pauschalierungen teilweise auch an der Rechtsprechung. So habe es beispielsweise bereits eine Pauschale für die Fahrtkosten gegeben, die vom BVerfG gekippt worden sei. Dabei sei es gut denkbar, nicht zwischen den Arbeitswegen zu unterscheiden. Der selbst gewählte Wohnsitz sei Privatangelegenheit. Gegenwärtig diskutiere man bei der AfA für Gebäude die Frage eines Nachweises einer kürzeren Nutzungsdauer. Seit Ewigkeiten stehe eine Pauschalierung im Gesetz, die von 2 % Abschreibung pro Jahr über 50 Jahre ausgehe. Damit seien alle zufrieden gewesen. Jetzt habe der BFH geurteilt, dass ein Nachweis über eine geringere Nutzungsdauer von der Finanzverwaltung akzeptiert werden müsse. Als Nachweis sei mittlerweile ein Internetgutachten ausreichend. Die Finanzverwaltung werde mit solchen Fällen überflutet. Pauschalierung sei wichtig und richtig, müsse aber auch von allen Seiten im Sinne der Akzeptanz der vereinfachenden Wirkung entsprechend beachtet werden.

Prof. Dr. *Johanna Hey* fragte *Meinhard Wittwer* ob man auch beim BFH solcher Fälle überdrüssig sei.

Dr. *Winfred Bernhard* warf ein, dass solche Entscheidungen die Finanzverwaltung vor große Herausforderung stelle. Man wünsche sich hingegen einen möglichst reibungslosen Steuervollzug. Umsatzsteuer und Lohnsteuer bescherten relativ reibungslos einen Großteil des Steueraufkommens. Herausfordernd seien die Veranlagungsfälle. Seines Erachtens wären diese Probleme auf Dauer auch angesichts des Personalmangels nicht zu bewältigen.

Prof. Dr. *Johanna Hey* erklärte, dass es sie teilweise überrasche, mit welchem „Kleinkram“ sich der der BFH befassen müsse. Sie fragte, ob es nicht eine Art von strukturellem Vollzugsdefizit gebe, das weithin akzeptiert werde. Gerade im Bereich von Entfernung- und Homeoffice-Pauschale statuiere das Gesetz Voraussetzungen, die eigentlich nicht nachprüfbar seien. Die Strenge des Bundesverfassungsgerichts sei bekannt, sie frage sich aber, ob dem

strukturellen Vollzugsdefizit, das sie bei solchen Normen sehe, nicht auch entgegengewirkt werden müsse.

Meinhard Wittwer antwortete, dass es die Aufgabe der Finanzgerichtsbarkeit natürlich sei, die Streitfälle bei der Steuerveranlagung zu lösen. Es sei aber klar, dass viele Fallkonstellationen besser lösbar sein müssten. Beispielsweise nach der Änderung der Regelung zur ersten Tätigkeitsstätte habe es bei den Finanzgerichten einen großen Anlauf von Steuerpflichtigen gegeben, die plötzlich keine erste Tätigkeitsstätte mehr hatten. In fast allen Fällen hätten die Gerichte schlussendlich doch eine erste Tätigkeitsstätte angenommen, das zeige aber, dass nach Erlass einer Neuregelung immer erst einmal von allen Seiten aggressiv getestet werde, wie weit das Recht ausgelegt werden könne. Im Einzelfall handele es sich um Kleinigkeiten, in der Summe machten solche Fälle aber enorm viel aus. Der BFH treffe in diesem Bereich Grundsatzentscheidungen, die in der Masse angewendet würden. Daher ergäben sich völlig andere Auswirkungen, als bei Entscheidungen des BFH zu beispielsweise doppelstöckigen Personengesellschaften. Es brauche seiner Ansicht nach natürlich eine Vereinfachung. Man sehe, dass die Fälle in der Praxis nicht wirklich gerecht abliefen. Beispielsweise bei der Entfernungspauschale werde bei der Kilometerzahl und der Tageszahl gerne geschummelt, das sei allseits bekannt. Angesichts der Nichtnachprüfbarkeit bestehe dafür auch ein gewisser Anreiz. Dem Grunde nach müsse aber von einem steuerehrlichen Steuerpflichtigen ausgegangen werden. Insoweit wolle er der Aussage zum strukturellen Vollzugsdefizit widersprechen. Zum einen sei die Rechtsprechung bei der Annahme eines strukturellen Vollzugsdefizits sehr eng, das Verfassungsgericht fordere eine gegenläufige Regelung, um überhaupt zum Strukturdefizit zu gelangen. Auch der IV. Senat habe zuletzt ein Strukturdefizit bei der Klage eines Gastronomen abgelehnt. Natürlich habe man das Gefühl, dass in solchen Bereichen bei den Erklärungen optimiert werde, aber dem Grunde nach sei man stets darauf angewiesen, dass der Steuerpflichtige steuerehrlich sei. Es sei ein gesellschaftspolitisches Problem, dass oberstes Ziel vieler Bürger die Optimierung der Steuerabgaben sei. Es sei wünschenswert, dass ähnlich zu der Einstellung in den nordischen Ländern wieder gerne Steuern gezahlt würden, da diese für das Gemeinwohl notwendig seien. Im Ergebnis lehne er das Vorliegen eines Vollzugsdefizits ab. Zu der Kritik von Dr. *Winfred Bernhard* äußerte er, dass die Rechtsprechung sich nicht grundsätzlich gegen die Pauschalen stelle. Es bedürfe aber rechtlich konsistenter Regelungen. Der Gesetzgeber könne unproblematisch vom Werkstorprinzip ausgehen und beruflichen Aufwand erst ab Betreten der Tätigkeitsstätte abzugsfähig machen. Dann entfielen die Diskussionen zu Vereinfachungen und Pauschalierungen. Solange es aber im Gesetz anders strukturiert sei und der berufliche Aufwand bereits auf dem Arbeitsweg zum Abzug zugelassen werde, müsse dies auch folgerichtig umgesetzt werden. Es könne nicht pauschal erst ab dem 20. Kilometer Abzug gewährt werden. Das sei der eigentliche Hintergrund der Gerichtsentscheidung gewesen. An der Entscheidung zur AfA hatte *Meinhard Wittwer* selbst mitgewirkt.

Die gesetzlich vorgesehene Nutzungsdauer von 50 Jahren sei strukturell an einem Neubau ausgerichtet. Kaufe man ein 40 Jahre altes Haus, könne wieder über 50 Jahre jährlich 2 % abgeschrieben werden. Das entspreche keiner Logik und könne dem Steuerpflichtigen schwer vermittelt werden. Entweder halte das Haus 90 Jahre, dann seien von vorne herein 90 Jahre abzuschreiben und der Erwerber erhalte lediglich die restliche Abschreibung, möglicherweise erhöht um seinen Anschaffungsaufwand, oder es müsse bei einer pauschalen Regelung wenigstens eine Ausnahmemöglichkeit bei bewiesener kürzerer Nutzungsdauer vorgesehen sein. Eine feste Zahl von 50 Jahren sei aber vom Rahmen einer Typisierung nicht erfasst. Grundsätzlich seien Pauschalen gut und richtig, es müsse aber Möglichkeiten geben, Ausreißer anders zu erfassen. Mit einem daraus möglicherweise folgenden höheren Arbeitsaufwand müsse die Finanzverwaltung leben.

Prof. Dr. *Johanna Hey* kam zurück auf den von *Uwe Rauhöft* angesprochenen Verpflegungsmehraufwand, über den man auch in der Expertenkommission gestritten habe. Sie bat Prof. Dr. *Roman Seer* um Erklärung, welche Überlegungen die Expertengruppe dazu angestellt habe und wollte zudem von Prof. Dr. *Nadine Riedel* wissen, ob die Streichung gewisser Abzüge wiederum Probleme bereiten könne, wenn der Arbeitgeber diese übernehme und dann geldwerte Vorteile entstünden. Sie bat darum, das Thema der Verpflegungsmehraufwendungen insgesamt näher zu beleuchten.

Prof. Dr. *Roman Seer* merkte zunächst zu den Ausführungen von *Uwe Rauhöft* an, dass man in der Expertenkommission die Wechselwirkungen mit dem Arbeitgeber bei Pauschalierungen der Arbeitnehmerbesteuerung durchaus gesehen habe. Der zeitliche Rahmen habe jedoch nicht ausgereicht, um Ideen auszuarbeiten. Deshalb müsse natürlich der von ihm als Ausblick dargestellte Bereich, inklusive der Abstimmung mit den Lohnsteuerregelungen, bearbeitet werden und zwar mit derselben Dringlichkeit, wie die anderen Bereiche. Er stimmte *Uwe Rauhöft* insoweit zu. Hinsichtlich des Verpflegungsmehraufwands sei die ursprüngliche Position von Prof. Dr. *Roman Seer* gewesen, dass der Verpflegungsmehraufwand gänzlich abzuschaffen sei. Essen sei Privatangelegenheit. Ob und was man esse, sei eine Frage der eigenen Lebensführung. Innerhalb der Kommission sei vorgebracht worden, dass wie bei Fernpendlern Ausnahmen gemacht werden müssten. Gewähre der Arbeitgeber Zuschüsse zur Verpflegung, seien diese ansonsten nicht mehr steuerfrei. Diese Komplikationen bei Wechselwirkungen hätten dazu geführt, dass die Expertenkommission den Verpflegungsmehraufwand nicht vollständig angegangen habe. Aus einer Abschaffung hätten sich konsequenterweise auch Folgen für die Bewirtungsaufwendungen ergeben. Auch diese seien keinesfalls unzweifelhaft Betriebsausgaben, sondern stellten einen klassischen Fall des gemischten Aufwands dar, der kaum in privaten und betrieblichen Aufwand getrennt werden könne. All diese Folgen seien möglich und in der Vorstellung von Prof. Dr. *Roman Seer* wünschenswert gewesen, aufgrund der

Uneinigkeit innerhalb der Expertenkommission sei es dazu aber nicht gekommen. Stattdessen habe man sich kompromissweise für eine Vereinfachung des Verpflegungsmehraufwands entschieden. Das bedeute, nicht mehr zwischen 8 und 14 Arbeitsstunden zu unterscheiden, sondern ab einer bestimmten Mindestgröße jedem denselben Mehraufwand zu erstatten, unabhängig von Nächtigung und Verpflegungsoptionen. Es solle keine Aufzeichnung einzelner Mahlzeiten mehr erforderlich sein, sondern stattdessen gewähre man einmal eine Pauschale. Diese könne dann auch vom Arbeitgeber erstattet werden, ohne als geldwerter Vorteil lohnsteuerliche Konsequenzen auszulösen. Das bringe eine gewisse Vereinfachung mit sich, weil keine genauen Aufzeichnungen mehr erforderlich seien. Zugleich sei darin seiner Meinung nach eine rechtfertigungsbedürftige Begünstigung enthalten, die durch die gewonnene Vereinfachung rechtfertigbar sei. Es störe ihn aber, dass gesellschaftspolitisch immer nur Begünstigungen so gerechtfertigt würden. Streichungen von Abzügen dagegen ließen sich in der Gesellschaft nicht mit dem Argument der Vereinfachung rechtfertigen. Man sei nach wie vor nicht bereit, die Komfortzone zu verlassen. Er selbst hege viel Sympathie dafür, auch belastende Reformen vorzunehmen, so beispielsweise gemischte Aufwendungen vollständig nicht mehr zum Abzug zuzulassen, und dann im Gegenzug den Steuersatz oder den sogenannten Mittelstandsbauch anzugehen. Jedenfalls solle man seiner Meinung nach den Solidaritätszuschlag aufgeben oder so ehrlich sein, den Solidaritätszuschlag für bestimmten, tatsächlich bestehenden Mehraufwand, wie beispielsweise Rüstungskosten, zu erheben.

Prof. Dr. *Johanna Hey* stellte an Prof. Dr. *Nadine Riedel* gewandt fest, dass es in dem elfseitigen Sondierungspapier von CDU/CSU und SPD genau in die entgegengesetzte Richtung gehe. Man verknüpfe eine breite Steuersenkung mit der Erhöhung der Entfernungspauschale. Es wäre sinnvoller gewesen, die Steuersätze zu senken und zugleich Abzüge zu verringern. Sie frage sich, was die Erhöhung der Entfernungspauschale den Staat kosten werde und welche ökonomischen Wirkungen man sich von den Vorhaben erhoffe oder ob es sich doch eher um ein Wählergeschenk handle.

Prof. Dr. *Nadine Riedel* antwortete, dass wenn man von einer Erhöhung der Entfernungspauschale von exemplarisch 25 % ausgehe, das den Fiskus 1 bis 1,5 Mrd. € kosten werde. Anhand der empirischen Daten lasse sich erkennen, dass die Erhöhung überwiegend den mittleren und hohen Einkommen zugutekommen werde. Reale Auswirkungen ließen sich laut Studien quantitativ nur sehr geringfügig ausmachen. Große Effekte gebe es nicht. Zudem seien die Effekte qualitativ umstritten. Die Entlastung der urbanen Wohnungsmärkte stehe ökologischen und verkehrstechnischen Nachteilen gegenüber. Diese Argumente ließen sich nicht quantifizieren, sondern seien rein qualitativer Natur. Die Verhandler müssten zudem mitberücksichtigen, dass die Entfernungspauschale der größte Werbungskostenblock sei und im Zusammenspiel mit dem Arbeitnehmerpauschbetrag stehe. Passe man diesen nicht entsprechend an,

würde das notwendigerweise zu mehr Veranlagungsfällen führen. Zu den Arbeitsmitteln und dem Verpflegungsmehraufwand bestätigte sie, dass es innerhalb der Expertenkommission Diskussionen gegeben habe, bei der sie sich selbst auf der Seite von Prof. Dr. *Roman Seer* wiedergefunden habe, die sich aber insoweit nicht habe durchsetzen können. Sie wies nochmals darauf hin, dass die in Deutschland gewährte Abzugsmöglichkeit der Arbeitsmittel und des Verpflegungsmehraufwands im Ländervergleich eine absolute Seltenheit sei. In den meisten Ländern gebe es das nicht, weil diese Abzüge sehr spezifisch für eine Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehung seien. Es handle sich um Aufwendungen, bei denen es schlussendlich egal sei, ob sie beim Arbeitgeber oder Arbeitnehmer abzugsfähig seien. Man könne diese Abzüge beim Arbeitnehmer abschaffen, in der Erwartung, dass der Abzug dann auf Seiten des Arbeitgebers passiere. Arbeitsrechtlich müssten Arbeitsmittel vom Arbeitgeber gestellt werden. Das führte durch die Skaleneffekte letztendlich zu einer Vereinfachung. Zudem bräuchte es keine Quantifizierung der beruflichen Nutzung der einzelnen Arbeitsmittel mehr. Diese Nutzungsanteile seien ohnehin kaum von der Verwaltung nachprüfbar und schafften deshalb wiederum Steueroptimierungsmöglichkeiten, die realistischerweise eher am oberen Ende der Einkommensverteilung genutzt würden. Dadurch gebe es ein großes Auseinanderklaffen von Steuergesetz und tatsächlicher Gesetzesanwendung. Ihres Erachtens sei deshalb richtig, diese Abzugspositionen abzuschaffen und dafür die Arbeitgeberseite zum Abzug zu verpflichten.

Prof. Dr. *Johanna Hey* stimmte zu und ergänzte, dass es sich bei echten Arbeitsmitteln auch um keinen geldwerten Vorteil handle, der lohnsteuerliche Komplikationen bedeuten würde. Sie betonte zudem noch einmal, dass gerade der Arbeitnehmerpauschbetrag aus ihrer Sicht extreme Mitnahmeeffekte habe, weil gerade nicht nach Arbeitszeiten differenziert werde.

Uwe Rauhöft hinterfragte die Zweckmäßigkeit der Veränderung der Entfernungspauschale. Vor knapp zwei Jahren habe Prof. Dr. *Frank Hechtner* gemeinsam mit einem Kollegen eine empirische Studie veröffentlicht, für die weitergehende Fragen an Bürger gestellt worden seien. Eine dieser Fragen sei gewesen, welche Wirkungen sich aus einer Erhöhung oder Verringerung der Arbeitnehmerentfernungspauschale ergäben. Es werde allgemein immer behauptet, dass eine Veränderung der Pauschale Auswirkungen habe. Die Studie komme zu dem Ergebnis, dass es unter bestimmten Voraussetzungen eine messbare Wirkung gebe, diese aber ökonomisch nicht signifikant sei. Folglich könne mit der Entfernungspauschale nichts gesteuert werden, solange sich die Erhöhung in einem ökonomisch sinnvollen Rahmen bewege. Es gehe seines Erachtens um die Frage, ob und in welchem Umfang die tatsächlich entstandenen Aufwendungen für Fahrtwege aus dem versteuerten Einkommen oder dem unversteuerten Einkommen der Arbeitnehmer zu finanzieren seien. Die Entfernungspauschale sei im Verhältnis zu den tatsächlichen Kosten relativ gering. Das gelte nicht nur mit Blick auf

Pkw-Fahrten, sondern auch für öffentliche Verkehrsmittel. Vor diesem Hintergrund verstehe er den Ansatz der Expertenkommission. Dass sich dieser auf die höheren Einkommen stärker auswirke, liege natürlicherweise am dort geltenden höheren Steuersatz. Seines Erachtens müsse man in der Diskussion aber auch die Firmen-Pkw und Fahrtkostenzuschüsse miteinbeziehen. Gerade bei höheren Einkommen gebe es oft die Situation, dass die Arbeitnehmer durch den Arbeitgeber mit Firmenwagen, Bahn-Card und Zuschüssen ausgestattet würden. Dem müsse sich die Politik stellen, wenn sie mit der Entfernungspauschale agiere.

Prof. Dr. *Johanna Hey* äußerte, dass dies Themen der Folgerichtigkeit seien, die möglicherweise wieder zu Streit führen würden. Sie bat Dr. *Winfred Bernhard*, aus Verwaltungssicht auf das Argument von Prof. Dr. *Nadine Riedel* einzugehen, dass auf Verwaltungsebene bereits Pauschalierung stattfindet und zu erörtern, wie sich diese Pauschalen zusammensetzten. Die Expertenkommission habe die vorgeschlagenen Pauschalen wissenschaftlich und empirisch fundiert hergeleitet, sie frage sich, ob das auch für die internen Pauschalen der Verwaltung gelte. Zudem wollte sie von *Meinhard Wittwer* wissen, ob er rechtsstaatliche Bedenken gegen solche Pauschalen habe.

Dr. *Winfred Bernhard* erklärte, dass die auf Verwaltungsebene angewendeten Pauschalen keine Pauschalen seien, die dem Steuerpflichtigen beliebig aus Goodwill heraus gewährt würden, sondern dass sie auf Rechtsgrundlagen basierten. Wie er bereits angesprochen habe, ergebe sich deren Geheimhaltung aus § 88 AO, wonach die Verwaltung eine Kosten-Nutzen-Analyse vornehmen könne. Daraus resultierten die internen Pauschalen. Beispielsweise habe eine Rechtsbehelfsbearbeitung früher 180 DM gekostet. Dementsprechend habe man Rechtsbehelfe unterhalb von 180 DM ohne weiteres abgeholfen. Der Einsatz eines Finanzbeamten wäre deutlich teurer gewesen. Solche Grenzen zu ermitteln, sei äußerst schwierig, weshalb auch Schätzungen vorkämen. Die Festlegung basiere auf Erfahrungswerten und nicht reiner Empirie.

Prof. Dr. *Johanna Hey* fragte, ob es nicht besser sei, Pauschalen direkt ins Gesetz aufzunehmen und damit Übersichtlichkeit und Transparenz zu schaffen. Erst dadurch würde man auch erreichen, dass parlamentarisch über die Pauschalen gestritten würde. Aus der Geheimhaltung ergäben sich Nachteile für die schlechter informierten Steuerpflichtigen.

Dr. *Winfred Bernhard* antwortete, dass man diesbezüglich wohl differenzieren müsse. Hinsichtlich der größeren Themenblöcke stimmte er zu, dass diese im Gesetz stehen sollten. Daneben gebe es aber auch Verwaltungsvollzug mit Ermessen bezüglich der Aufgriffskriterien. Diese Möglichkeiten müsse man seines Erachtens der Verwaltung erhalten, da sie sonst gezwungen sei, tatsächlich jeden Cent nachzuprüfen. Der Verwaltung einen gewissen Spielraum

im Umgang zu überlassen, ermögliche erst, von einem grundsätzlichen Vertrauen in den Steuerpflichtigen auszugehen.

Prof. Dr. *Roman Seer* merkte an, dass man das Verfahrensermessen von dem Rechtsfolgenermessen unterscheiden müsse. Im Steuerrecht finde sich derzeit kein Tatbestandsermessen. Beispielsweise könne die Kontoführungsgebühr durchaus betrieblich veranlasst sein. Wenn die Verwaltung pauschal entscheide, solche Fälle normalerweise nicht aufzugreifen, sei dies seines Erachtens ein Akt, der im Rahmen des Verfahrensermessens möglich sei. Dagegen gebe es kein Ermessen hinsichtlich der Anerkennung von Kontoführungsgebühren, von denen man wisse, dass sie im Regelfall Privataufwand seien. Es dürfe dann strenggenommen nicht anerkannt werden, auch nicht im Rahmen eines Verfahrensermessens. Dieses Thema halte er derzeit für problematisch und das müsse hinterfragt werden. Er stimme Prof. Dr. *Johanna Hey* zu, dass wenn der Gesetzgeber solche Pauschalen für akzeptabel halte, er diese in das Gesetz aufnehmen müsse. In der Expertenkommission habe man sich entschieden, den Arbeitnehmerpauschbetrag abzuschaffen, weil dieser ohnehin durch die Arbeitstagepauschale regelmäßig absorbiert werde, und stattdessen einen sogenannten „weiteren Arbeitnehmerpauschbetrag“ zu gewähren, der solche zusätzlichen Aufwendungen wie Kontoführungsgebühren erledige. Dann stellten sich die von ihm ausgeführten Probleme hinsichtlich der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung nicht.

Meinhard Wittwer erklärte, dass der BFH an Verwaltungsrichtlinien nicht gebunden sei. Er habe teilweise auch ein Störgefühl, was alles in Richtlinien geregelt sei, nur um dem Zweck der Verwaltungsvereinfachung zu dienen. Damit meine er nicht Themen wie die Kontoführungsgebühr, die seines Erachtens ohnehin abgeschafft gehöre, weil sie überwiegend privat veranlasst sei und regelmäßig gar keine Kontoführungsgebühren von den Banken erhoben würden. Es störe ihn, wenn Nichtaufgriffsgrenzen in bestimmten Bereichen dazu führten, dass in erheblichem Umfang Beträge durch Steuerberater bis zur Grenze ausgeschöpft würden. Es sei in seiner Zeit als Verwaltungsbeamter durchaus ersichtlich gewesen, dass dem Steuerberater schlicht die Nichtaufgriffsgrenzen bekannt gewesen seien. Dies sei seines Erachtens dicht am strukturellen Verwaltungsdefizit, weil es sich zwar nicht um eine gesetzliche gegenläufige Regelung handele, aber um eine gegenläufige Verwaltungsregelung. Wenn es eine feste Regelung gebe, nach der die Verwaltung bestimmte Fälle nicht aufgreife, diese aber aufgegriffen werden müssten, dann sei das keine Frage des Ermessens, sondern ein Fall des strukturellen Vollzugsdefizits. Dieses Vorgehen der Verwaltung müsse daher hinterfragt werden. Seines Erachtens wäre es daher sehr zu empfehlen, wenn der Gesetzgeber eine großzügige Pauschalierung im Gesetz regelte und die Steuerpflichtigen, die darüber hinaus Aufwendung geltend machen wollen, den tatsächlichen Aufwand nachzuweisen hätten. Das sei eine saubere Lösung, bei der der Gesetzgeber auch gezwungen werde, sich mit den

Pauschalen zu beschäftigen. Es gehöre nicht auf die Ebene der Verwaltung, zu entscheiden, was man großzügig regeln wolle. Diesen Kampf fechte der BFH häufiger mit der Verwaltung aus und vonseiten der Verwaltung bestehe für die Ansicht des BFH häufig kein Verständnis. Aufgabe und Ziel der Rechtsprechung sei aber schlicht, auf der Grundlage der Gesetze zu urteilen.

Dr. *Winfred Bernhard* stimmte zu, dass eine gesetzliche Vereinfachung wünschenswert sei. Diesbezüglich bestehe innerhalb des Podiums Einigkeit. Man müsse sich aber fragen, wann eine solche Vereinfachung durch den Gesetzgeber zu erwarten sei. Bis dahin, müsse die Verwaltung für ihren Vollzug selbst Vorgaben schaffen.

Dem widersprach *Meinhard Wittwer* vehement. Er wolle gerade nicht, dass die Verwaltung sich ihre eigenen Regeln mache. Verwaltungsrichtlinien seien keine Rechtsgrundlage. Bezüglich des Vorgehens der Verwaltung seien Dr. *Winfred Bernhard* und er sich klar uneinig. Diese Diskussion könnte aber gerade durch die Einführung gesetzlicher Pauschalen entbehrlich werden.

*Carsten Heins*¹ meldete sich bezüglich der Erläuterung von Prof. Dr. *Nadine Riedel*, dass sich aus der Erhöhung oder Senkung der Entfernungspauschale keine empirisch signifikanten Auswirkungen ergäben, zu Wort. Bei dem Mehrverpflegungsaufwand stimme er zu, dass diese Kosten wohl der Arbeitgeber übernehmen werde. Er fragte an Prof. Dr. *Nadine Riedel* gewandt, ob sich hinsichtlich der Sonn-, Feiertags- und Nachtzuschlägen empirische Auswirkungen bei Abschaffung der Steuerbefreiung erkennen ließen. Seiner Kenntnis nach treffe es nicht unbedingt den Busfahrer oder die Krankenschwester, sondern Profifußballspieler oder Bohrinselarbeiter profitierten am stärksten, obwohl in solchen Berufen ohnehin sehr gutes Gehalt gezahlt werde und es schlicht zum Job gehöre, auch sonn- und feiertags zu arbeiten. Ihn interessierte, ob es Untersuchungen zu den Auswirkungen der steuerlichen Regelungen gebe.

Prof. Dr. *Nadine Riedel* antworte, dass sie zu diesem Thema keine empirischen Untersuchungen kenne, was aber nicht bedeute, dass es sie nicht gebe. Sie könne aber dazu sagen, dass, wie in vielen anderen Kontexten auch, in diesem Zusammenhang Inzidenzen bedacht werden müssten. Es gehe dabei um die Frage, wer schlussendlich durch die Regelung profitiere, der Arbeitgeber oder der Arbeitnehmer. Es bestehe die Gefahr, dass der Arbeitgeber sich mit Lohnerhöhungen entsprechend zurückhalte, wenn der Arbeitnehmer Steuervergünstigungen auf Sonn- und Feiertagsarbeit erhalte. Solche Steuersatzeffekte auf Lohnzahlungen ließen sich durchaus aus den Daten erkennen. Es müsse immer mitberücksichtigt werden, dass der

¹ Carsten Heins ist in der Steuerabteilung (Abteilung IV) des Bundesministerium für Finanzen tätig.

gewährte Vorteil nicht zwangsläufig nur dem Arbeitnehmer zugutekomme, sondern es erkenntlich Mitnahmeeffekte auf der Arbeitgeberseite gebe.

Prof. Dr. *Johanna Hey* wandte sich an *Uwe Rauhöft*. Man müsse froh sein, dass es Lohnsteuerhilfvereine gebe. Es werde überall berichtet, dass man keine Steuerberater mehr finde. Man habe lange über die Abschaffung der Abziehbarkeit von Steuerberatkosten als Sonderausgaben diskutiert. Dagegen werde argumentiert, dass der Steuerpflichtige ohne Steuerberater kaum noch in der Lage sei, eine rechtmäßige Steuererklärung abzugeben. Das sei ein Zeichen dafür, dass man im Steuerrecht mittlerweile an einem Punkt der Komplexität angelangt sei, wo ein Umdenken durch die Politik stattfinden müsse. Die Rechtsprechung könne dem Problem nicht abhelfen. Die Politik müsse zum Ziel haben, dass der durchschnittliche Arbeitnehmer keinen Steuerberater brauche.

Uwe Rauhöft erklärte, dass es stark darauf ankäme, wo man hinwolle. Eine Vereinfachung durch Reduzierung der Veranlagungsfälle sei breit diskutiert worden. Es stelle sich die Frage, welche Wirkungen es habe, wenn man das jetzige Steuerrecht zumindest in weiten Teilen über eine Amtsveranlagung durchführte und welche Daten zusätzlich erforderlich sein würden. Dieses Thema müsse breit diskutiert werden. Seines Erachtens sei das Thema der Digitalisierung zu wenig besprochen worden. Man müsse sich fragen, warum man nicht bereits eine vorausgefüllte Steuererklärung habe. Die Daten lägen alle vor. Noch dringender sei die Situation bei den Rentnern, die die Lohnsteuerhilfvereine geradezu überfluteten. In solchen Fällen gestalte sich oftmals auch die Kommunikation schwierig. Diese Fälle seien zudem extrem zeitintensiv und wenig ertragsreich. In diesem Bereich federten die Lohnsteuerhilfvereine viel ab und wären sehr froh über eine Entlastung. Es gebe insgesamt viele Baustellen, an denen gearbeitet werden müsse. Die Lösung sei aus seiner Sicht in einem deutlichen Ausbau der Digitalisierung und daneben rechtlicher Nachjustierung an den erforderlichen Stellen zu finden. Vieles lasse sich bereits mit dem jetzigen Recht abbilden, müsse aber auch umgesetzt werden. Für die Rentenbesteuerung gelte das noch nicht. Man brauche entweder die Quellenbesteuerung mit allen Vor- und Nachteilen und Problemen, wogegen sich die Deutsche Rentenversicherung aus bestimmten Gründen versperre oder alternativ sei eine Amtsveranlagung denkbar, also ein Ausbau dessen, was es bereits für die Berechnung der Vorauszahlungen gebe. Es seien genügend Erfahrungswerte vorhanden. Den Rentnern bereite regelmäßig die Beschaffung aller erforderlichen Zahlen und Unterlagen Probleme, gerade im Bereich der außergewöhnlichen Belastungen. An dieser Stelle bestehe Handlungsbedarf bei der Typisierung. Die derzeitige quartalsweise statt monatlicher Vorauszahlung stelle ein großes Problem dar. Im Ergebnis gebe es an vielen Stellen Handlungsbedarf und Vereinfachungspotenzial. Wenn man eine gute digitale Lösung für die Arbeitnehmer bereitstellte, würde diese mit Sicherheit in der breiten Masse angenommen werden. Daneben werde es auch immer Einzelne geben, die aus

verschiedensten Gründen weiterhin die Steuererklärung und -veranlagung mit einem Menschen bevorzugen.

Dr. *Winfred Bernhard* stimmte zu, dass es einer weitergehenden Digitalisierung bedürfe. Die Finanzverwaltung komme dem nach. An bestimmten Fällen sei ein Vorausfüllung aber nicht möglich, weil die jeweiligen Daten entgegen mancher Vermutungen nicht bei der Verwaltung vorhanden seien. Beispielsweise beim Spendenabzug seien der Finanzverwaltung die Daten nicht bekannt. Alle Themen rund um die Rente seien sehr komplex. Es gebe nicht nur die Deutsche Rentenversicherung, sondern daneben auch zahlreiche Versorgungswerke und Pensionsfonds. Man habe eine Arbeitsgruppe dafür eingesetzt, die an drei verschiedenen Lösungsmodellen arbeite. Auch in der Finanzverwaltung habe man die Erfahrung gemacht, dass sich der Umgang und die Kommunikation mit Rentnern äußerst schwierig gestalte. Es gebe nur 750.000 reine Rentenfälle, in denen nur Einkünfte aus Rente vorlägen. Damit könne man anfangen, eine Erledigung des Massengeschäfts ergebe sich daraus aber nicht. Für alle anderen Rentner mit Zusatzeinkünften sei eine Lösung, wie der vorgeschlagene Durchschnittssteuersatz oder ein Ausbau der Vorauszahlung, erforderlich. Er habe bei sich in der Verwaltung vorgeschlagen, das Vorauszahlungswesen von vier auf zwölf Vorauszahlungen auszubauen, um so eine Art Lohnsteuerabzug zu erhalten. Dies werde aktuell geprüft. Letztendlich sei es aber eine politische Frage. Wenn jeden Monat Steuer abgezogen werde, habe der Rentner letztlich weniger Geld auf dem Konto. Dies werde erst einmal von den Rentnern akzeptiert werden müssen. Er könne abschließend sagen, dass auch die Finanzverwaltung Vereinfachungen bei den Rentenfällen herbeisehne und auch an entsprechenden Lösungen arbeite.

Aus dem Publikum meldete sich *Sylvia Mein*² zu Wort und unterstrich nochmals die Dringlichkeit dieser Thematik. Der Deutsche Steuerberaterverband setze sich bereits seit Jahren für die Einführung der Rentenabzugsteuer ein. Es sei aber durchaus problematisch, diesen Vorschlag gegenüber der SPD zu vermitteln. Man fürchte den Schock bei der älteren Wählerschaft, wenn plötzlich automatisch jeden Monat Geld abgezogen würde. Die andere Sorge sei der Rentenversicherungsträger, der in die Pflicht genommen werden müsste. Der Deutsche Steuerberaterverband werde den Vorschlag zur Einführung der Rentenabzugsteuer trotzdem weiterhin verfolgen. Hinsichtlich der Arbeitstagepauschale könne sie berichten, dass ihr Präsident *Torsten Lüth* in der Beratungspraxis durchaus Probleme bei den Themen der Entfernungs- und Homeoffice-Pauschale erlebe und sich deshalb sehr für die Arbeitstagepauschale ausspreche. Man würde sich über eine Umsetzung dieses Vorschlags durch die Politik sehr freuen.

² Sylvia Mein ist Geschäftsführerin des Deutschen Steuerberaterverbands.

Ebenfalls aus dem Publikum äußerte sich Prof. Dr. *Hartmut Schwab*³. Er bezog sich auf die Aussage von Prof. Dr. *Johanna Hey*, dass die Leute keinen Steuerberater mehr fänden. Diese Aussage beruhe ursprünglich auf einem Artikel einer landwirtschaftlichen Zeitung, sei nirgends belegt und werde immer wieder wiederholt und so pauschal angenommen. Die Steuerberaterkammer München habe eine Untersuchung angestellt, in deren Rahmen die Kanzleien dazu befragt worden seien und die ergeben habe, dass es nicht der Wahrheit entspreche, dass die Bürger keinen Steuerberater mehr fänden. Steuerberater lehnten Mandate nur ab, wenn sich die Mandanten einer Digitalisierung völlig unzugänglich zeigten oder sich die Mandate im Graubereich des bargeldintensiven Geschäfts bewegten. Normale Mandanten würden stets angenommen werden. Das wollte er klarstellen und betonen. Darüber hinaus stimmte er Dr. *Winfred Bernhard* zu, dass es Digitalisierung und Vereinfachung brauche, nicht nur bei der Arbeitnehmerbesteuerung, sondern generell bei der Besteuerung natürlicher Personen. Es sei nicht tragbar, dass ein Steuerberater für eine einfache Bilanz oder für eine einfache Steuererklärung im Bereich der selbstständigen Arbeit drei bis vier Stunden brauche und dann für den gleichen Steuerpflichtigen für die privaten Aufwendungen in manchen Fällen nochmal fünf Stunden dazukämen. Dieser Bereich sei viel zu kleinteilig. Die Steuerberaterkammer München unterstütze deshalb die Forderung nach Pauschalierung ebenso, wie die Expertengruppe. Digitalisierung halte er ebenfalls für wichtig, bei derart komplexen Gesetzesregelungen nütze aber auch eine Digitalisierung nichts. Man müsse erst die Gesetze vereinfachen, um eine Digitalisierung im Vollzug zu ermöglichen.

Prof. Dr. *Johanna Hey* fasste zusammen, dass es, wie bereits eingangs von ihr erläutert, letztlich um Deregulierung gehe. Bei der Deregulierung müsse angefangen werden. Erst danach könne man Bürokratie abbauen und digitalisieren. Daran müsse man arbeiten. Sie bezeichnete das Steuergespräch als einen sinnvollen Baustein, den sie den Koalitionären mit auf den Weg geben wolle. Sie hoffe, dass sich am Ende vielleicht die ein oder andere Idee auch im Koalitionsvertrag finde.

Das nächste Berliner Steuergespräch am 23. Juni werde genau das thematisieren. Man werde sich mit dem Inhalt des Koalitionsvertrags beschäftigen und sich mit den steuerpolitischen Vorhaben der Koalition auseinandersetzen. Sie schloss das 95. Berliner Steuergespräch mit einem Dank an die Podiumsgäste und die Teilnehmenden im Saal.

³ Prof. Dr. Hartmut Schwab ist Präsident der Steuerberaterkammer München.

Impressum

Berliner Steuergespräche e.V.

c/o POELLATH

Potsdamer Platz 5

10785 Berlin

www.berlinersteuergespraech.de

berliner.steuergespraech@pplaw.info