

NVL – Steuerkonzept

für leistungsgerechte und zeitgemäße Arbeitnehmerbesteuerung

Juli 2010

Zweite, überarbeitete Fassung

NVL NEUER VERBAND DER LOHNSTEUERHILFEVEREINE E.V.

13465 Berlin Oranienburger Chaussee 51

Telefon: (030) 401 29 25 Telefax: (030) 401 36 75

info@nvl.de www.nvl.de



NVL – Steuerkonzept

für leistungsgerechte und zeitgemäße Arbeitnehmerbesteuerung

Zu einer erfolgreichen Volkswirtschaft gehört ein funktionierendes Steuersystem. Dieses muss ein schlüssiges Konzept verfolgen und auf Kontinuität setzen. Permanente Änderungen, rein fiskalisch geprägte Eingriffe und ein Zick-Zack-Kurs haben in der Vergangenheit zu immer umfangreicher und komplizierter werdenden Vorschriften geführt, die der einzelne Bürger nicht mehr versteht. Erforderlich sind systemgerechte Änderungen für ein nachhaltig besseres Steuerrecht.

Steuerpolitik ist neben der Funktion der Einnahmeerzielung auch Wachstumspolitik. Dieser Grundsatz ist nicht nur bei der Unternehmensbesteuerung, sondern gleichermaßen bei der Einkommensbesteuerung zu beachten. Deshalb muss das Steuerrecht gezielt und kontinuierlich Einzelbereiche wie Bildung und Familie fördern.

Auf diesen Grundsätzen aufbauend sollen die Vorschläge des vorliegenden Konzeptes dazu beitragen, das Steuerrecht zukunftsfähig auszugestalten, Verwerfungen zu beseitigen und Bürokratie abzubauen, damit sich Arbeit und Engagement lohnen und Schwarzarbeit weniger lukrativ ist. Arbeitnehmer stehen mit Recht im Fokus des Steuerkonzepts, da rund 80 % aller positiven Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit stammen.

Wichtige Eckpunkte des vorliegenden Steuerkonzeptes sind:

- 1. Ausrichtung der Steuerpolitik auf Einnahmesicherung und Schaffung von Wachstum, d.h. mit zukunftsorientierter Lenkungswirkung;
- 2. Konsequente Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit;
- Bei Maßnahmen steuerlicher Entlastungen deren zielgerichtete Ausgestaltung für Steuerzahler und Familien – nicht nach dem Gießkannenprinzip, sondern leistungsgerecht;
- 4. Gleichbehandlung aller Einkunftsarten, Identität von Werbungskosten und Betriebsausgaben;
- 5. Förderung von Mobilität und Flexibilität, Aus- und Weiterbildung, Vereinbarkeit von Beruf und Familie;
- 6. Kontinuität in der Steuergesetzgebung und Weiterentwicklung im bestehenden Steuersystem;
- 7. Sinnvolle Steuervereinfachungen für Steuerzahler und Finanzverwaltung mit der Zielsetzung einer größeren Praktikabilität.



Zur Umsetzung ist eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen erforderlich. Zu diesen gehören

- Beibehalten des linear progressiven Tarifs und Beseitigung des starken Anstiegs in der ersten Progressionszone;
- Änderungen beim Werbungskostenabzug, insbesondere zu Mobilitätskosten, Bildungskosten und beim Arbeitszimmer;
- Änderungen zum Familienleistungsausgleich, insbesondere beim Abzug von Betreuungs- und Ausbildungskosten;
- Bürokratieabbau durch Zusammenfassung von Familienkassen und Finanzämtern;
- Zusammenfassung des Steuerabzugs für Investitionen in Privathaushalten;
- Ausbau der Nutzung elektronischer Medien in der Veranlagung unter strikter Beachtung von Datenschutz, informationeller Selbstbestimmung und Rechtsschutzmöglichkeiten des Steuerpflichtigen;
- Vereinheitlichung von Rechtsbegriffen, Verringerung von Datenerfassung durch Bindung an einheitliche Feststellungen.

Die Umsetzung kann nur schrittweise im Rahmen des Machbaren erfolgen. Keinesfalls darf jedoch das verfolgte Gesamtkonzept durch erneute, nur auf Steuermehreinnahmen ausgerichtete Streichungen und Kürzungen in Frage gestellt werden, die unter dem Deckmantel von Steuervereinfachung letztlich zu weiteren Verwerfungen im Steuerrecht führen.

Jörg Strötzel, StB Vorstandsvorsitzender Uwe Rauhöft Geschäftsführer

Berlin, im Juli 2010



NVL - Steuerkonzept

für leistungsgerechte und zeitgemäße Arbeitnehmerbesteuerung

Inhaltsverzeichnis

Teil I	Grundsätze	<u>Seite</u>
1.	Steuergerechtigkeit, Praktikabilität, Verständlichkeit	4
2.	Änderungen im Einkommensteuerrecht auf der Basis der geltenden Systematik	4
3.	Kontinuität, Verständlichkeit und Nachhaltigkeit der Steuergesetzgebung – Vermeidung kurzfristiger und gegensätzlicher Rechtsänderungen – Einheitlicher Steuervollzug	5
4.	Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit	6
5.	Steuertarif	7
6.	Ehegattensplitting	8
7.	Grundfreibetrag	8
8.	Objektives Nettoprinzip	9
9.	Steuervereinfachung durch Pauschalierung	10
10.	Verlustausgleich und Verlustabzug	11
11.	Sonderausgabenabzug	12
12.	Außergewöhnliche Belastungen	13
13.	Familienleistungsausgleich	13
14.	Bürokratieabbau	15
15.	Förderung von Wohneigentum und Entlastung privater Haushalte	15
16.	Elektronische Mitteilungen steuerrelevanter Sachverhalte an	
	die Finanzverwaltung	16
17.	Nutzung elektronischer Medien für die Steuerveranlagung	17
18.	Abbau des Haushaltsdefizits und Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlage	18
19.	Vereinheitlichung der Rechtsgebiete	19
20.	Fazit	19
Tail II	Erläuterungen und Reisniele zu den Grundsätzen	20



Teil I Grundsätze

1. Steuergerechtigkeit, Praktikabilität, Verständlichkeit

Einfachheit per se beseitigt eine leistungsgerechte Differenzierung (1). Die Maxime von Steuervereinfachungen sind deshalb Steuergerechtigkeit, Praktikabilität und Verständlichkeit. Jede Steuerrechtsänderung muss sich an diesen Grundsätzen messen.

Obwohl Steuervereinfachung von der Politik kontinuierlich als Zielsetzung propagiert wird, stellt sich in der Praxis oft das Gegenteil ein, wie die Schwierigkeiten bei der Abgeltungsteuer und die jährlich umfangreicher werdenden Steuererklärungsvordrucke exemplarisch verdeutlichen. Dieser Widerspruch unterhöhlt das Vertrauen in die Steuergesetzgebung. Praktikabilität, Verständlichkeit und Steuergerechtigkeit sind deshalb Gradmesser einer tatsächlichen Vereinfachung.

Praktikabilität betrifft die Handhabbarkeit für die Steuerpflichtigen, für die Berater und für die Finanzverwaltung. Sie ist Grundlage für einen effektiven und zutreffenden Vollzug und damit wesentlicher Bestandteil der Steuergerechtigkeit.

Zur Praktikabilität gehört insbesondere die Verständlichkeit. Sie betrifft die Normen selbst in Inhalt und Wortlaut und die Transparenz der Besteuerungspraxis.

Steuergerechtigkeit betrifft die Beachtung verfassungsrechtlicher Grundsätze wie die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit, aber auch die Berücksichtigung aktueller Lebensumstände. Sie erfordert eine Gleichbehandlung aller Erwerbsquellen ebenso wie ein ausreichendes Maß staatlicher Kontrolle über den Vollzug.

Nur unter Beachtung dieser Grundsätze sind eine höhere Akzeptanz und ein besseres Funktionieren des deutschen Steuerrechts zu erreichen.

2. Änderungen im Einkommensteuerrecht auf der Basis der jetzt geltenden Systematik

Das deutsche Einkommensteuerrecht resultiert aus einer jahrzehntelangen Rechtsentwicklung. Es besitzt einen gesellschaftlichen Wert und ist in der Grundstruktur gerecht und praxistauglich (2). Das bestehende Steuerrecht ist fortzuführen.



Steuerrechtliche Änderungen müssen auf der geltenden Steuersystematik aufbauen. Dies schafft notwendige Sicherheit und Akzeptanz, weil Rechtsfolgen für die Bürger und finanzielle Auswirkungen auf die Steuereinnahmen besser kalkulierbar sind.

Grundlage für Klarheit und Sicherheit der Rechtsanwendung sind Rechtsprechung und Verwaltungsanweisungen. Bei neuen Steuergesetzen entfällt ihre weitere Gültigkeit, eine vollständig neue Rechtslage führt zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit (3).

Das geltende Steuerrecht stellt kein Hindernis dar, um Änderungen für bessere Verständlichkeit und Vereinfachung zu erreichen. Eine zeitgemäße und praktikable Einkommensbesteuerung erfordert kein vollständig neues Einkommensteuergesetz. Bisherige Verwerfungen sind jedoch zu beseitigen.

Die Einkommensteuer ist als Jahressteuer beizubehalten, eine Mehrjahresveranlagung ist abzulehnen. Eine solche würde neue Gestaltungsmöglichkeiten eröffnen und das Steuerrecht insgesamt verkomplizieren. Sie würde darüber hinaus zu Schwierigkeiten bei Fördertatbeständen führen, die auf die Beträge der Steuerfestsetzung aufbauen (4).

3. Kontinuität, Verständlichkeit und Nachhaltigkeit der Steuergesetzgebung – Vermeidung kurzfristiger und gegensätzlicher Rechtsänderungen – Einheitlicher Steuervollzug

Kontinuität in der Gesetzgebung ist ein entscheidender Beitrag zur Vereinfachung des Steuerrechts (5). Sie schafft Rechtssicherheit für Bürger, Finanzverwaltung und steuerliche Berater. Für das bestehende Einkommensteuerrecht ist deshalb ein langfristiges Konzept zur Weiterentwicklung der Gesetzesnormen und der Besteuerungspraxis festzulegen und schrittweise umzusetzen. In Gesetzesbegründungen ist die Vereinbarkeit von Rechtsänderungen mit dem langfristigen Konzept anzugeben, zur Beibehaltung der Steuersystematik und Zukunftsfähigkeit der Gesetze. Zeitlich befristete Regelungen sind nur in Ausnahmefällen zulässig, zu begründen und regelmäßig zu evaluieren.

Steuerrechtsänderungen sind frühzeitig zu verabschieden, damit sich Steuerpflichtige und Berater auf Änderungen einstellen können.

Gesetzliche Änderungen sind vor Einführung dahingehend zu prüfen, ob sie zu einer Verkomplizierung des Steuerrechts in rechtlicher Hinsicht und im Vollzug führen und inwieweit Abgrenzungsfragen bei der Rechtsanwendung entstehen (6). Dazu gehört ihre Folgewirkung auf weitere Vorschriften, die ebenfalls in der Gesetzesbegründung anzugeben sind.



Steuergesetze sind sprachlich verständlich zu fassen. Die Einhaltung dieses Grundsatzes ist insbesondere bei jeder Gesetzesänderung zu prüfen. Der Verweis von Vorschriften auf weitere Gesetzesnormen im Gesetzestext ist auf ein Minimum zu beschränken.

Höchstrichterliche Urteile dürfen nicht durch Nichtanwendungserlasse (7) oder Gesetzesänderungen (8) ausgehebelt werden. Diese sind nur in Ausnahmefällen zulässig, wenn die Rechtsprechung zu einer Verkomplizierung der Rechtsanwendung führt und keine unsachgerechten Nachteile für die Steuerpflichtigen bei Nichtanwendung der Urteile entstehen.

Ein bundeseinheitlicher Steuervollzug ist sicherzustellen. Die Nichtbeachtung von Rechtsprechung aufgrund fehlender amtlicher Veröffentlichung oder durch interne Anweisungen gewährleistet dies nicht und führt zu fehlender Transparenz im Steuerrecht (9).

Die einheitliche Berücksichtigung höchstrichterlicher Rechtsprechung ist durch umgehende Veröffentlichung der Entscheidungen und Anweisungen an die Verwaltung sicher zu stellen (10). Eine Nichtbeachtung oder verzögerte Berücksichtigung höchstrichterlicher Rechtsprechung unterläuft die Gewaltenteilung und widerspricht den Grundsätzen für behördliches Handeln. Sie kommt einem Nichtanwendungserlass gleich, erfordert Rechtsmittel, bindet Ressourcen bei Verwaltung und Gerichten und widerläuft dem Bürokratieabbau. Steuerzahler müssen sich darauf verlassen können, dass die Finanzverwaltung sorgfältig und umfassend Rechtsauslegungen der Bundesgerichte anwendet. Nur auf diesem Weg kann Vertrauen in das Steuerrecht zurückgewonnen werden.

4. Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit

Basis einer leistungsgerechten Einkommensbesteuerung sind Nettoprinzip, progressiver Steuertarif und Gleichbehandlung aller Einkunftsquellen. Der Grundsatz der Gleichbehandlung aller Einkunftsarten gilt sowohl für die Einkünfteermittlung als auch bezüglich des Steuertarifs. Unterschiede sind zulässig, soweit diese einer differenzierenden und zielgenauen Typisierung und Pauschalierung dienen, d.h. mit der Einkunftsart verbundene Besonderheiten erfasst werden. Ein genereller Ausschluss des Abzugs von Aufwendungen und ein abweichender Steuersatz wie bei der Abgeltungsteuer sind abzulehnen, sie führen nicht zu einer maßgeblichen Vereinfachung und widersprechen der Steuergerechtigkeit (11).

Berufliche Aufwendungen, die der Einnahmeerzielung dienen, und weitere zwangsläufige Aufwendungen, deren Abzug verfassungsrechtlich begründet ist, müssen die Bemessungsrundlage mindern. Die hierdurch bewirkte **progressionsabhängige Steuerentlastung** ist Folge des progressiven Steuertarifs und somit Bestandteil der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit. Eine Spreizung des Steuersatzes zwischen Einnahmen und Ausgaben wäre



verfassungswidrig und würde den Steuersatz erhöhen (12). Eine Begünstigung liegt vor, wenn aufwandsunabhängige Pauschalen und Freibeträge progressionswirksam zum Abzug kommen. In diesen Fällen ist eine Abwägung zwischen sachgerechter Vereinfachungswirkung und Steuergerechtigkeit vorzunehmen (Vgl. Nummer 9 – Steuervereinfachung durch Pauschalierung).

Soweit eine Mindestentlastung gewährleistet werden soll, kann diese als Negativsteuer ausgestaltet werden (13).

Fördertatbestände wie die Berücksichtigung von Aufwendungen für haushaltsnahe Dienstleistungen, Handwerkerleistungen oder Schulgeld können als **progressionsunabhängiger Abzug** von der Steuerschuld ausgestaltet werden. Die beabsichtigte Lenkungswirkung kann in bestimmten Fällen einen progressionswirksamen Abzug von der Bemessungsgrundlage rechtfertigen (14).

An der geltenden Gliederung der Einkunftsarten ist festzuhalten. Eine Zusammenfassung von Einkunftsarten kann erfolgen, wenn im Vorfeld eine Vereinheitlichung der Ermittlung dieser Einkünfte umgesetzt wird.

5. Steuertarif

Der **linear progressive Steuertarif** ist Ausdruck der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit. Ein einheitlicher Steuersatz (Flat Tax) widerspricht diesem verfassungsrechtlichen Grundsatz. Ein Stufentarif als Mittellösung ist weder verständlicher noch gerechter, weil die sich verändernde Bemessungsgrundlage maßgeblich bleibt. So sind höhere Einnahmen häufig mit weiteren Erwerbsaufwendungen, Vorsorgeaufwendungen und Pauschalen verbunden, so dass die Steuer erst nach erneuter Einkommensberechnung ermittelt werden kann. Ein gleichbleibender Steuersatz führt deshalb zu keiner signifikanten Steuervereinfachung und die Stufen verstärken den Anreiz von Steuergestaltungen (15).

Der Steuertarif ist vom Eingangs- bis zum Spitzensteuersatz mit einer einheitlichen Steigung zu versehen. Die gleichmäßige Zunahme des Steuersatzes vereinfacht den Tarif, erleichtert die Berechnung und beseitigt Ungerechtigkeiten.

Der Eingangssteuersatz setzt oberhalb des Existenzminimums an. Eingangssteuersatz, Steigung und Spitzensteuersatz sind im Wesentlichen fiskalisch unter Beachtung des Halbteilungsgebots zu bemessen. Zuschlagsteuern sind bis auf die Kirchensteuer nicht zu erheben. Der Solidaritätszuschlag ist abzuschaffen.



Der Wegfall der bisher übermäßigen Steigung in der ersten Tarifzone schafft stärkere Anreize für Geringverdiener. Deshalb müssen alle zukünftigen Tarifänderungen vorrangig zur Beseitigung des Mittelstandsbauches beitragen. Die in den letzten Jahren erfolgten Tarifänderungen werden dem nicht gerecht (16).

6. Ehegattensplitting

Das Ehegattensplitting dient einer gerechten Besteuerung der ehelichen Lebens- und Haushaltsgemeinschaft und ist damit grundsätzlich beizubehalten. Eheleute bilden eine Lebens- und Wirtschaftsgemeinschaft. Dies rechtfertigt die Besteuerung als Erwerbsgemeinschaft. Gesellschaftliche Probleme lassen sich nicht durch eine Änderung der Familienbesteuerung lösen. Ein lenkender Eingriff des Staates in private Familienplanungen und Lebensgestaltungen ist abzulehnen. Das Ersetzen des Splittingtarifs durch einen begrenzten Unterhaltsabzug oder die Begrenzung des Steuervorteils aus dem Splittingtarif würden Steuergestaltungen zur Verlagerung von Einkünften nach sich ziehen. Änderungen würden insbesondere Arbeitnehmer sowie mittlere Einkommensbezieher gegenüber Spitzenverdienern benachteiligen, sie sind deshalb abzulehnen (17). Zudem würden Änderungen durch Begrenzung des Splittingvorteils das Steuerrecht verkomplizieren.

Die Frage der Ausweitung des Splittingtarifs auf andere Lebensgemeinschaften ist keine steuerrechtliche, sondern eine moralisch-gesellschaftliche Frage und deshalb außerhalb eines Steuerkonzepts zu beantworten.

7. Grundfreibetrag

Das Existenzminimum ist Ausdruck des verfassungsrechtlich gebotenen subjektiven Nettoprinzips. Es stellt das sächliche Existenzminimum von der Besteuerung frei. Seine Höhe ist regelmäßig zu überprüfen und anzupassen (18). Eine notwendige Anhebung des Grundfreibetrags ist keine Tarifentlastung, sondern verfassungsrechtlich geboten. Aus systematischen Gründen sollte der Grundfreibetrag außerhalb des Steuertarifs festgelegt werden.

Bei Anpassung des Grundfreibetrags sind weitere, auf das Existenzminimum aufbauende Beträge ebenfalls anzupassen, so der Unterhaltshöchstbetrag und die Grenze der Einkünfte und Bezüge für die Gewährung von Kindergeld. Eine weitere Vereinheitlichung wird durch Gleichstellung der Freibeträge für Kinder mit dem Grundfreibetrag erreicht, die insbesondere bei volljährigen Kindern geboten ist. Die einheitliche Rechtsanwendung schafft Steuervereinfachung.



Nicht im Existenzminimum enthaltene zwangsläufige Aufwendungen müssen bei der Einkommensermittlung Berücksichtigung finden. Anderenfalls werden die Aufwendungen aus versteuertem Einkommen finanziert. Dies führt insbesondere bei Beziehern geringer Einkommen zu einer gegen das subjektive Nettoprinzip verstoßenden Steuerfestsetzung, wenn das verbleibende, real verfügbare Einkommen das Existenzminimum unterschreitet (19).

8. Objektives Nettoprinzip

Zwangsläufige Aufwendungen müssen die steuerliche Bemessungsgrundlage mindern, der Besteuerung darf nur das disponible Einkommen unterliegen (20). Danach sind erwerbsbedingte Aufwendungen grundsätzlich abziehbar (Veranlassungsprinzip). Alle Einkunftsarten sind hierbei gleich zu behandeln. Insbesondere ist die Identität von Werbungskosten und Betriebsausgaben zu beachten. Dies gilt auch für den Vollzug der Steuerfestsetzung, bspw. bei der Nachweisführung der Aufwendungen.

Die Abziehbarkeit von Werbungskosten bei der Ermittlung der Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit ist bereits deshalb umfassend zuzulassen, weil die Aufwendungen für Arbeitnehmer häufig zwangsläufiger sind als für Selbständige. Arbeitnehmer können bereits aufgrund der Weisungsgebundenheit weniger Einfluss auf Arbeitsorte, Arbeitsmittel u. a. Arbeitsbedingungen nehmen als Selbständige. Sie haben auch geringere Möglichkeiten, private oder Mischaufwendungen in den beruflichen Bereich zu verlagern (21). Beeinflussbar ist vielfach lediglich die Höhe der Kosten (Vgl. BVerfG, 2 BvL 1/07 vom 9.12.2008, Absatz-Nr. 74), so dass eine Deckelung abziehbarer Beträge zulässig ist.

Bei nichtselbständiger Arbeit sind insbesondere nachfolgende Aufwendungen abziehbar:

• Mobilitätskosten. Zu diesen zählen

- o Fahrten zur regelmäßigen Arbeitsstätte, pauschaliert in Form einer Entfernungspauschale mit wenigen Ausnahmen zum Nachweis tatsächlicher Aufwendungen (22);
- Mehraufwendungen für eine doppelte Haushaltsführung. Auch bei fehlendem eigenen Hausstand können Aufwendungen einer Zweitwohnung beruflich veranlasst sein. Sie sind durch Wiedereinführung der bis 2003 geltenden Rechtslage zeitlich befristet zu berücksichtigen, bspw. während der Probezeit oder bei Ausbildungsdienstverhältnissen (23);
- Reisekosten bei Auswärtstätigkeiten. Die bestehenden Grundsätze zur Berücksichtigung von Fahrtkosten und zeitlich befristet von Verpflegungsmehraufwendungen sind beizubehalten.



Änderungen sind vorzunehmen

- zur Vereinheitlichung der Reisekostensätze (24);
- zur Vereinfachung durch Typisierung bei bestimmten Berufsgruppen wie Bauarbeiter, Kraftfahrer, Leiharbeitnehmer, Einsatzkräfte etc. (25);
- o berufsbedingte Umzugskosten;
- o Bewerbungskosten.
- Aus- und Fortbildungskosten. Alle Kosten nach allgemeinbildender Ausbildung führen zu Werbungskosten. Eine Unterscheidung zwischen Berufsausbildung im Rahmen oder außerhalb eines Ausbildungsdienstverhältnisses sowie eines Erststudiums mit und ohne vorheriger Berufsausbildung ist sachlich nicht gerechtfertigt und entspricht nicht den Anforderungen einer modernen Arbeitswelt. Sie ist zudem steuerpolitisch einseitig (26).
- **Bildungskosten** sind als Werbungskosten abziehbar, soweit sie nicht vorrangig im Rahmen des Familienleistungsausgleichs (Vgl. Nummer 13) oder als Unterhaltsleistungen berücksichtigt werden.
- Kosten eines häuslichen Arbeitszimmers. Eine betragsmäßige Begrenzung und eine Beschränkung auf Fälle beruflicher Notwendigkeit in der bis 2006 geltenden Abgrenzung vermeidet Mitnahmeeffekte und erreicht eine Vereinfachung durch Typisierung (27).
- Arbeitsmittel. Zur Vereinfachung ist die Grenze für geringwertige Wirtschaftsgüter auf 1.000 € anzuheben. Bei höheren Anschaffungskosten kann im Erstjahr stets der volle Jahresbetrag der Abschreibung abgezogen werden. Diese Maßnahmen bewirken Bürokratieabbau und entlasten Steuerpflichtige, Berater und Finanzverwaltung (28).

9. Steuervereinfachung durch Pauschalierung

Pauschalen und Freibeträge leisten einen wichtigen Beitrag zur Steuervereinfachung. Pauschalen sind jedoch nur dort festzulegen, wo sie tatsächlichen Aufwand vereinfachend erfassen. Pauschalen begünstigen vor allem bei hohen Einkommen, sie führen zu Mitnahmeeffekten und Subventionen und in Verbindung mit steuerfreien Erstattungen zu Doppelbegünstigungen. Pauschalen und Freibeträge müssen deshalb zielgenau Aufwendungen abdecken. Hierzu ist eine differenzierte Ausgestaltung in Form von Einzelpauschalen erforderlich, die anstelle gesetzlicher Beträge auch als Verwaltungsregelungen festgelegt werden können (29). Diese Verfahrensweise ist auszubauen und zur Minderung des Verwaltungsaufwands bei der Belegkontrolle gegenüber der Streichung von Abzugsbeträgen zu favorisieren.

Eine Verringerung des allgemeinen Arbeitnehmer-Pauschbetrags ist nach diesen Grundsät-



zen zulässig, sie beseitigt Privilegierungen, die durch den progressiven Steuersatz und Möglichkeiten steuerfreier Erstattungen von Aufwendungen ohne Anrechnung auf den Pauschbetrag noch verstärkt werden (30). Nicht durch Aufwendungen gedeckte, hohe Pauschalen begünstigen wesentlich stärker als die einkommensabhängige, progressive Steuerentlastung für tatsächliche Aufwendungen.

Die Steuermehreinnahmen können zur Finanzierung einer stärkeren Absetzbarkeit von Ausbildungskosten und Änderungen im Familienleistungsausgleich genutzt werden. Steuererhöhungen für einzelne Steuerpflichtige sind zu vermeiden, so dass eine Abschmelzung durch Kompensation bei Absenkung des Steuertarifs erfolgen sollte.

Im Bereich der Werbungskosten ist die Höhe von Pauschalen nicht prozentual an die Höhe der Einnahmen zu koppeln. Bei Arbeitnehmern treten höhere Werbungskosten signifikant bei mittleren Einkommensgruppen auf (31). Hohe Pauschalen begünstigen deshalb insbesondere Steuerpflichtige mit höheren Einkommen.

Die generelle Pauschalierung von Aufwendungen und damit verbundener Belegverzicht sind nicht sachgerecht, sie begünstigen Schwarzarbeit und stellen Subventionen dar. Aufwendungen sind grundsätzlich anzugeben und auf Anforderung nachweisen. Dies stärkt die Eigenverantwortlichkeit der Steuerbürger für eine zutreffende Erklärung und sichert eine Gleichbehandlung von Arbeitnehmern und Selbständigen. Pausch- und Freibeträge sind regelmäßig hinsichtlich der Höhe zu überprüfen und an Änderungen der Lebensverhältnisse anzupassen.

10. Verlustausgleich und Verlustabzug

Negative und positive Einkünfte sind grundsätzlich miteinander zu verrechnen. Ausnahmen sind zulässig, soweit damit nicht kalkulierbare Steuerausfälle oder nicht sachgerechte Gestaltungen vermieden werden (32).

Ein verbleibender Verlust ist wahlweise im Vorjahr zu berücksichtigen oder in das jeweils nachfolgende Jahr vorzutragen. Der Verlustabzug erfolgt vom Einkommen, nach Abzug der Sonderausgaben und außergewöhnlichen Belastungen und nur, soweit das Einkommen das steuerfreie Existenzminimum überschreitet (33). Der Verlustabzug innerhalb eines Jahres kann in der Höhe begrenzt werden.

Eine Bindungswirkung der Feststellungen im Einkommensteuerbescheid (Grundlagenbescheid) schafft Einheitlichkeit der Verjährungsfristen und Straffung der Verfahrensvorschriften. Sie trägt somit zu mehr Rechtssicherheit und Bürokratieabbau bei (34).



11. Sonderausgabenabzug

Privat veranlasste Aufwendungen sind als Sonderausgaben zum Abzug zuzulassen, wenn die Berücksichtigung verfassungsrechtlich geboten ist oder wenn sie der Förderung der Allgemeinheit dienen.

Im Einzelnen sind als Sonderausgaben zu berücksichtigen:

- Aufwendungen zur Altersvorsorge;
- Aufwendungen für die Kranken- und Pflegeversicherung;
- Aufwendungen für die Arbeitslosenversicherung, soweit die Beiträge im Leistungsfall die Grundsicherung gewährleisten (35);
- Weitere Versicherungsbeiträge zur Vorsorge im Alter, gegen Pflegebedürftigkeit, Unfälle, Schadensersatzforderungen (Haftpflicht) und Absicherung von Vermögensschäden bei existenziell notwendigen Gütern (Hausratversicherung) (36). Bei der Höhe ist eine Begrenzung unter Beachtung verfassungsrechtlicher Grundsätze zulässig.
- Aufwendungen für eigene schulische Ausbildung, die nicht als Werbungskosten zu berücksichtigen sind (37), und für die Ausbildung der Kinder einschließlich Schulgeld (Vgl. Nummer 13 Familienleistungsausgleich). Die Aufwendungen sind zwangsläufig, weil sie Grundlage der Einkommenserzielung bilden. Die Berücksichtigung als Sonderausgaben ist geboten, weil Ausbildungskosten nicht im Existenzminimum berücksichtigt werden. Der Abzug kann auf einen Jahreshöchstbetrag begrenzt werden.
- Spenden und Kirchensteuern. Der Abzug stellt einen Förder- und Lenkungstatbestand dar, sollte aber progressionsabhängig als Sonderausgabenabzug verbleiben, um einen Rückgang der Zuwendungen insbesondere für gemeinnützige Organisationen zu vermeiden. Erstattungen sind als negative Sonderausgaben zu erfassen, um eine Vereinfachung im Besteuerungsverfahren zu erreichen (38).
- Renten und dauernde Lasten im Rahmen der Vermögensübergabe von Wirtschaftsgütern zwischen den Generationen (39).
- Steuerberatungskosten sind aufgrund der Komplexität des Steuerrechts wieder in den Sonderausgabenabzug aufzunehmen. Steuerberatung entlastet die Finanzverwaltung. Der Abzug der Kosten als Sonderausgaben führt außerdem zur Vereinfachung, weil Aufteilungsprobleme entfallen.

Weitere Abzugsbeträge wie bspw. freiwillige Unterhaltsleistungen (40) sind zu streichen. Unterhaltsleistungen sind nur im Rahmen der Bedürftigkeit und Zwangsläufigkeit als außergewöhnliche Belastung abziehbar.



12. Außergewöhnliche Belastungen

Außergewöhnliche Belastungen sind abzugsfähig, soweit die Aufwendungen nicht mit dem Grundfreibetrag abgedeckt sind. Insbesondere sind zu berücksichtigen:

- krankheitsbedingte Aufwendungen u. ä.;
- Mehraufwendungen für behinderte Menschen in Form realitätsgerechter Pauschbeträge mit der Möglichkeit des Abzugs höherer Aufwendungen bei Nachweis;
- Unterhaltsaufwendungen an gesetzlich unterhaltsberechtigte sowie gleichgestellte Personen bis zur Höhe des Existenzminimums. Die Kriterien der Unterhaltsbedürftigkeit sind für im Inland und im Ausland lebende Personen grundsätzlich einheitlich festzulegen.

Einzelpauschalen bspw. für behinderungsbedingten Mehrbedarf oder Heimunterbringung vereinfachen und vermeiden in vielen Fällen Einzelnachweise. Sie tragen damit zum Bürokratieabbau bei. Voraussetzung ist die realitätsgerechte Ausgestaltung der Pauschalen. Die bestehenden Pauschalen sind dahingehend zu überprüfen und regelmäßig anzupassen. Allgemeine außergewöhnliche Belastungen unterliegen bereits dem Abzug einer zumutbaren Eigenbelastung, die Bagatellfälle vermeidet. Eine stärkere Typisierung ist nicht erforderlich. Alternativ kann eine Bagatellregelung einkünfteunabhängig als fester Betrag ausgestaltet werden. Dies würde zu einer Steuervereinfachung führen und verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die derzeitigen Regelungen der zumutbaren Eigenbelastung Rechnung tragen (41).

13. Familienleistungsausgleich

Die bisher im Bereich Sonderausgaben, außergewöhnliche Belastungen und Abzug vom Einkommen enthaltenen Maßnahmen der steuerlichen Berücksichtigung von Kindern und der Familienförderung sind zu bündeln. Es trägt auch der Wertschätzung der Gesellschaft Rechnung, wenn Aufwendungen zur auswärtigen Unterbringung von Kindern in der Ausbildung nicht als außergewöhnliche Belastung in die gleiche Kategorie wie Aufwendungen für Krankheit, Scheidung oder Naturkatastrophen eingeordnet werden.

Das Existenzminimum ist unabhängig vom Lebensalter einheitlich festzulegen. Die **Kinderfreibeträge** sind deshalb auf die Höhe des Grundfreibetrages anzuheben. Neben der Entlastung der Familien wird damit eine Steuervereinfachung erreicht, weil der unterschiedliche Höchstbetrag von Unterhaltsleistungen an Kinder und an andere Angehörige aufgegeben wird.



Für alle Kinder ist ein einheitliches **Kindergeld** zu zahlen. Die Günstigerprüfung ist beizubehalten. Soweit der zur Förderung für Familien festgelegte Betrag höher ausfällt als die Steuerfreistellung durch die Freibeträge, ist das Kindergeld als Negativsteuer auszuweisen.

Der übermäßige Bürokratieaufwand und die Fallbeilwirkung bei der Berücksichtigung der Einkünfte und Bezüge volljähriger Kinder sind zu beseitigen. Als favorisierte Lösung ist auf die Prüfung gänzlich zu verzichten und ebenso wie bei minderjährigen Kindern typisierend gesetzlich zu unterstellen, dass die Einkünfte und Bezüge der Kinder das Existenzminimum nicht überschreiten, soweit sie sich noch in Ausbildung befinden oder die ergänzenden Tatbestandsvorsaussetzungen des § 32 Abs. 4 Satz 1 EStG wie Übergangszeit etc. vorliegen (42). Für diese Typisierung spricht insbesondere die Absenkung der Altersgrenze zur Berücksichtigung von Kindern auf das vollendete 25. Lebensjahr.

Soweit der Wegfall der Prüfung der Einkünfte und Bezüge nicht umgesetzt werden kann, ist die Fallbeilmethode durch eine gleitende oder stufenweise Abschmelzung innerhalb eines Korridors zu ersetzen (43). In diesem Fall des Beibehaltens der Ermittlung der Einkünfte und Bezüge sind alle ausbildungsbedingten Aufwendungen des Kindes abzuziehen, einschließlich der Aufwendungen für auswärtige Unterbringung (44).

Kinderbetreuungskosten sind für im Haushalt lebende Kinder bis zum 14. Lebensjahr ohne weitere Vorrausetzungen zu 2/3 bis zu einem Höchstbetrag abziehbar. Die Aufwendungen sind unabhängig vom Erwerbsstatus der Eltern zu berücksichtigen. Der Abzug erfolgt bei der Ermittlung des Gesamtbetrags der Einkünfte. Soweit die Eltern nicht zusammen veranlagt werden, können sie den Abzugsbetrag beliebig aufteilen. Den Abzugsbetrag können auch Großeltern geltend machen.

Mit diesen Maßnahmen wird eine erhebliche Steuervereinfachung erreicht und eine Benachteiligung berufstätiger Eltern beseitigt (45).

Ausbildungskosten für Kinder sind ebenso wie Betreuungskosten zwangsläufige Aufwendungen. Sie sind analog den Betreuungskosten zu 2/3 bis zu einem einheitlichen Höchstbetrag als Sonderausgaben zu berücksichtigen. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass von Kindern stärkere Flexibilität und Mobilität hinsichtlich der Annahme von Ausbildungsplätzen zu fordern ist.

Zu den Ausbildungskosten zählen alle durch die Ausbildung veranlassten Aufwendungen wie bspw. Fachbücher, Studiengebühren, Fahrtaufwendungen und Aufwendungen einer doppelten Haushaltsführung (46).



14. Bürokratieabbau

Die Familienkassen sind vollständig in die Finanzämter einzugliedern oder ihre Aufgaben den Finanzämtern zu übertragen. In einem ersten Schritt sind die zahlreichen Familienkassen der öffentlichen Arbeitgeber aufzulösen.

Materiell-rechtlich ist die Kindergeldfestsetzung an die Einkommensteuerfestsetzung anzubinden. Die Bindungswirkung des Einkommensteuerbescheids gilt bereits für Förderungen wie die Wohnungsbauprämie und Arbeitnehmersparzulage. Gleiches kann für Kindergeldfestsetzungen gelten, die rechtssystematisch als Negativsteuer durch das Finanzamt verwaltet werden können.

Durch Beseitigung der bestehenden Mehrfachprüfung derselben Sachverhalte durch unterschiedliche Behörden werden erheblicher Bürokratieabbau, Kosteneinsparung, die Entlastung öffentlicher Arbeitgeber und eine Vereinheitlichung der Rechtsanwendung erreicht (47). Bis zur Umsetzung ist die bisherige Mehrfachprüfung zu beseitigen, indem für volljährige Kindern eine bindende Feststellung der Anspruchsvoraussetzungen durch die Finanzämter erfolgt (48).

Ebenso wie beim Familienleistungsausgleich sind bei der Förderung der betrieblichen und der privaten Altersvorsorge (Riesterförderung) die Verfahren zu vereinfachen sowie zeitnaher und transparenter durchzuführen. Mittelfristig ist eine Vereinfachung und Vereinheitlichung für alle Formen der gesetzlichen Förderung der Altersvorsorge erforderlich (49). Bei der Riesterförderung sind Änderungen für die Berechnung der Zulagen und beim Sonderausgabenabzug vorzunehmen, um den Umfang der Datenmeldungen zu reduzieren und die Rückwirkung der Zulage auf die Steuerfestsetzung aufzuheben (50). Die Zuständigkeit für Rechtsmittel ist zu bündeln, sie sollte aufgrund der günstigeren Kommunikationswege den Finanzämtern übertragen werden (51).

15. Förderung von Wohneigentum und Entlastung privater Haushalte

Investitionen in Wohnungen und Inanspruchnahme von Dienstleistungen in private Haushalte können durch Steuerermäßigungen effektiv gefördert werden. Die Abziehbarkeit vermeidet Schwarzarbeit in Haushalten und im Baugewerbe. Sie hat positive Auswirkungen auf Steuereinnahmen und auf die Sozialversicherungssysteme.

Zu den bisherigen gesetzlichen Regelungen sind folgende Änderungen vorzunehmen:



- Die gesetzliche Fiktion anschaffungsnaher Herstellungskosten bei Überschreiten der Investitionssumme von 15 Prozent der Anschaffungskosten ist aufzuheben (52). Damit wird ein erheblicher Investitionsanreiz geschaffen und eine deutliche Steuervereinfachung erreicht.
- Im Bereich des Abzugs von Instandhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen in Privathaushalten ist der Abzugsbetrag auf 25 Prozent zu erhöhen, um den gewünschten Lenkungseffekt zur Vermeidung von Schwarzarbeit zu erreichen (53).
- Die unterschiedliche F\u00f6rderung von Instandhaltungs- und Modernisierungsma\u00e4nahmen und anderen haushaltsnahen Dienstleistungen ist zusammenzufassen. Der bisherige H\u00f6chstbetrag f\u00fcr andere haushaltsnahe Dienstleistungen kann hierbei verringert werden (54). Im Bereich der Handwerkerleistungen sind auch Neubaukosten zu ber\u00fccksichtigen. Der Wegfall der Unterscheidung zwischen reinen Modernisierungskosten und Aufwendungen f\u00fcr Nutzungserweiterungen tr\u00e4gt zu B\u00fcrokratieabbau bei und beg\u00fcnstigt Investitionen (55). Missbrauch wird durch die Deckelung vermeiden. Steuerentlastungen sind unabh\u00e4ngig von au\u00e4ersteuerlichen F\u00f6rderungen zu gew\u00e4hren (56).
- Die mit Abschaffung der Eigenheimzulage zugesicherte Nachfolgeregelung ist umzusetzen. Die Regelungen zu Wohnriester stellen nur eine Steuerstundung und keine nachhaltige Förderung dar. Die nachgelagerte Besteuerung bei der Wohneigentumsförderung begünstigt Insolvenz im Alter und ist im Interesse des Verbraucherschutzes abzuschaffen und durch eine Zulagenförderung oder Steuerabzug zu ersetzen (57). Der Wegfall des Führens jahrzehntelanger fiktiver Konten trägt zu erheblichem Bürokratieabbau bei.
- Die bestehende Förderung von Fotovoltaikanlagen in Verbindung mit privat genutztem oder vermietetem Wohneigentum sollte außerhalb der Einkünfteermittlung neu ausgestaltet werden. Die bisherige, subventionierten Einspeisevergütung, welche eine positive Prognose bei der Beurteilung der Einkünfteerzielung gewährleistet, kann durch Sonderausgabenabzug in Anlehnung an § 10f EStG für Investitionen in Denkmäler und in Sanierungsgebieten gelegenen Wohnungen oder durch Abzug von der Steuerschuld durch Erweiterung des § 35a EStG ersetzt werden. Die Umstellung würde den bisherigen Aufwand für Verwaltung und Steuerpflichtige erheblich verringern.

16. Elektronische Mitteilungen steuerrelevanter Sachverhalte an die Finanzverwaltung

Die Umsetzung und Erweiterung entsprechender Vorhaben dient der Gleichmäßigkeit der Besteuerung und der Sicherung des Steueraufkommens (58). Dabei muss die zentrale Datenerfassung und Auswertung zwingend hohe Datenschutzanforderungen erfüllen, um Missbrauch auszuschließen.



Mit der Umsetzung der Mitteilungen ist zeitgleich die Datenhoheit für die Steuerzahler sicher zu stellen. Die Steuerzahler müssen in vollem Umfang Kenntnis über die an das Finanzamt übermittelten Daten erhalten; ebenso sind die Zugriffsmöglichkeiten der steuerlichen Berater zu gewährleisten (59).

Nachteile für Steuerzahler bspw. durch unzutreffende Mehrfacherfassung von Einnahmen oder durch Verwendung inhaltlich unzutreffender Daten müssen durch technische, organisatorische und verfahrensrechtliche Maßnahmen weitgehend ausgeschlossen werden (60). Bei fehlerhafter Erfassung und Speicherung von Daten sind einheitliche Rechtsmittelverfahren und eine zentrale Zuständigkeit der Finanzämter zu gewährleisten (61). Die Möglichkeiten des individuellen Eingreifens im Besteuerungsverfahren durch Steuerpflichtige und bevollmächtigte steuerliche Berater sind beizubehalten.

17. Nutzung elektronischer Medien für die Steuerveranlagung

Die Nutzung und Weiterentwicklung elektronischer Medien für Steuererklärung und Steuerbescheid ist zügig und bundeseinheitlich weiter auszubauen. Die darauf aufbauende Automation in Verbindung mit Belegverzicht und Risikomanagement muss die Gleichbehandlung von Arbeitnehmern und Selbstständigen in der Veranlagung sicherstellen. Die Erklärungsvordrucke sind ggf. stärker aufzuschlüsseln. Im Zuge des Ausbaus der elektronischen Steuerveranlagung (Elster und automatisierte Veranlagung) ist ein Belegverzicht bei der Veranlagung mit einer ausreichenden Stichprobenprüfung zu verbinden.

Zur Umsetzung der elektronischen Lohnsteuerkarte (elektronische Lohnsteuerabzugsmerkmale – ELStAM) ist der autorisierte Zugriff sowohl für Arbeitnehmer als auch für von ihnen bevollmächtigte steuerliche Berater rechtlich und technisch sicher zu stellen.

Der konsequente Ausbau elektronischer Datenerfassung, Übermittlung und Auswertung schafft Einsparpotenzial für die Finanzverwaltung und Vereinfachungen für die Steuerpflichtigen. Damit darf jedoch keine Einschränkung der Datenhoheit, Eigenverantwortlichkeit und Rechtssicherheit der Steuerpflichtigen verbunden sein. Die für den Steuerpflichtigen gespeicherten persönlichen Daten und Einnahmen können in eine Steuererklärung nur dann automatisch eingelesen werden, wenn der Steuerpflichtige die Kenntnis und Richtigkeit bestätigt.

Eine darüber hinaus gehende, vorausgefüllte Steuererklärung als "Vorschlag" ist abzulehnen. Sie widerspricht dem Grundsatz eines mündigen und eigenverantwortlichen Bürgers. Eine vorausgefüllte Erklärung bietet erhebliche Risiken für den Steuerzahler und ist verfahrensrechtlich problematisch (62).



Die steuerlichen Berater sind in die Weiterentwicklung einzubeziehen, um Kommunikationsbrüche zu vermeiden und praktische Erfahrungen zu berücksichtigen. Sie leisten einen erheblichen Beitrag zur erfolgreichen Umsetzung, tragen durch ihre Eigenverantwortlichkeit zur Sicherung des Steueraufkommens bei und entlasten die Finanzverwaltung (63).

18. Abbau des Haushaltsdefizits und Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlage

Der Abbau des Haushaltsdefizits ist Verpflichtung gegenüber den nachfolgenden Generationen. Ein funktionierendes Gemeinschaftswesen erfordert einen gesicherten Staatshaushalt. Die Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlage muss sich auf die volkswirtschaftliche Bemessungsgrundlage anstelle der individuellen Bemessungsgrundlage beziehen. Statt einer umfassenderen Besteuerung einzelner Personen durch Streichung von Abzugsbeträgen ist eine umfassende Besteuerung aller Steuerpflichtigen anzustreben – unter Beachtung einer leistungsgerechten Lastenverteilung. Die Steuerfreistellung einer immer größeren Anzahl von Personen ist kein Erfolg. Eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage ist deshalb vorrangig auf die Einnahmenseite statt auf die Ausgabenseite zu konzentrieren: Statt Streichung von Abzugsbeträgen sind Ausnahmen der Besteuerung beim Erfassen steuerbarer Einkünfte zu beseitigen.

Die bisherige Steuerfreiheit von Einnahmen ist auf den Prüfstand zu stellen (64). Einnahmen sind grundsätzlich nur steuerfrei zu stellen, wenn sie der Förderung eigener Altersvorsorge, der Absicherung in den Sozialversicherungssystemen, der Förderung von Gemeinschaftsaufgaben oder der Erstattung bestimmter beruflicher Aufwendungen, soweit diese zu einer signifikanten Steuervereinfachung beiträgt, dienen (65). Die Steuerfreistellung von Einnahmen, denen keine Aufwendungen gegenüber stehen, führen stets zu einer zusätzlichen Begünstigung außerhalb des steuerfreien Existenzminimums für das übrige Einkommen (66). Steuerfreie Einnahmen sind für eine Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit zu berücksichtigen und deshalb bei der Ermittlung des Steuersatzes im Rahmen des Progressionsvorbehalts einzubeziehen (67).

Die Streichung von Abzugsbeträgen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage darf nur bei tatsächlichen Subventionen erfolgen, d.h. wenn keine tatsächlichen Aufwendungen gegenüberstehen. Sie sind abzubauen, wenn der betreffenden Subvention kein volkswirtschaftlicher bzw. arbeitsmarktpolitischer Nutzen gegenübersteht.

Eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage beinhaltet auch Erfassung der tatsächlichen Steuerfälle. Mängel bspw. bei der Erfassung veranlagungspflichtiger Sachverhalte wie bei der Steuerklassenkombination III/V und bei höheren Renteneinkünften müssen durch entsprechende Maßnahmen konsequent beseitigt werden. Die Umsetzung ist ein verfassungs-



rechtliches Gebot der Gleichmäßigkeit der Besteuerung und ein Ausfluss der Steuergerechtigkeit gegenüber denjenigen Steuerbürgern, die ihren staatsbürgerlichen Pflichten zur Abgabe der Erklärung nachkommen.

19. Vereinheitlichung der Rechtsgebiete

Begriffe wie Einkünfte und Einkommen im Steuerrecht und anderen Rechtsgebieten, insbesondere im Sozialrecht sind zu vereinheitlichen (68). Gleiches gilt für verfahrensrechtliche Vorschriften. Damit werden Rechtsbegriffe und Rechtsfolgen für die Bürger durchschaubarer und verständlicher.

Der Bezug auf bereits erfolgte Feststellungen wie bspw. das Einkommen im Steuerbescheid für außersteuerliche Regelungen vermeidet Mehrfachprüfungen und trägt zum Bürokratieabbau bei. Rechtsfolgen sind einheitlich auszugestalten (69).

Die vielfache Verzahnung von Steuer- und Sozialrecht ist in Bezug auf Entflechtungsmöglichkeiten zu überprüfen. Gesetzesänderungen in einem Rechtsgebiet können ungewollte Folgen in anderen Rechtsgebieten und nicht sachgerechte Vorteile durch Gestaltungsmöglichkeiten nach sich ziehen (70).

20. Fazit

Wir brauchen ein langfristiges Konzept zur Weiterentwicklung der Einkommensbesteuerung, jedoch kein neues Einkommensteuergesetz. Änderungen sind auf der Basis des geltenden Rechts möglich und sinnvoll. Um Kontinuität zu erreichen, ist ein Paradigmenwechsel zwingend geboten. Die Praxis ständiger Änderungen durch Streichung und Kürzung von Abzugsbeträgen einzig mit dem Ziel, Steuermehreinnahmen zu erzielen, ist aufzugeben. Die Einkommensermittlung als Bemessungsgrundlage der Steuer muss aus der Beliebigkeit fiskalischer Begehrlichkeiten herausgelöst werden. Sie darf nur geändert werden zum Zweck eines praktikableren Steuerrechts, zur Anpassung an veränderte Lebensverhältnisse und zur besseren Berücksichtigung verfassungsrechtlicher Grundsätze, insbesondere zur leistungsrechten Besteuerung.

Gesetzesänderungen mit dem Ziel von Steuermehreinnahmen dürfen nicht an die Bemessungsgrundlage anknüpfen, weil sie sonst stets einzelne Gruppen benachteiligen und zu Verwerfungen führen. Aus diesem Grund müssen sie grundsätzlich an den Tarif gekoppelt werden, um eine gerechte Lastenverteilung beizubehalten.



Teil II

Erläuterungen und Beispiele zu den Grundsätzen

- (1) Einfachste steuerrechtliche Regelung wäre eine einheitliche Kopfpauschale, die jeglichen verfassungsrechtlichen Grundsätzen einer Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit widersprechen und die Errungenschaften der Einnahmeerhebung moderner Staatswesen negieren würde. Einfachheit um jeden Preis kann nicht oberstes Prinzip von Steuerrechtsänderungen sein.
- (2) Paul Kirchhof weist darauf hin, dass die Grundgedanken des Einkommensteuerrechts überzeugend sind. Steuervereinfachung muss so angelegt werden, dass die Grundprinzipien wieder sichtbar werden (Paul Kirchhof in Der Steuerzahler, 2010 S. 98).
- (3) Richtlinien sind von großer Bedeutung für eine einheitliche Rechtsanwendung. Die Lebensumstände in einer modernen Gesellschaft sind zu vielfältig, um sie allein mit gesetzlichen Formulierungen ausreichend erfassen zu können. Neue Steuergesetzbücher mit dem vermeintlichen Charme eines kurzen Gesetzestextes würden nicht nur neue, sondern noch umfangreichere Richtlinien erfordern, die weder zu mehr Rechtssicherheit noch zu besserer Verständlichkeit führen.
- (4) Eine Zweijahresveranlagung würde Abgrenzungsfragen zu Verjährungsfristen, Wahlrechten, Anwendung von Pauschalen u.w. aufwerfen und Gestaltungsspielräumen eröffnen. Die Gewährung von Arbeitnehmersparzulage, Wohnungsbauprämie, BaFöGBerechnung u. w. Förder- und Sozialleistungen, denen Beträge aus der Steuerfestsetzung zugrunde liegen, müsste ggf. aufgrund einer fiktiven Einjahresveranlagung erfolgen. Die Jahressteuer und darauf aufbauende Jahresveranlagung ist deshalb beizubehalten.
- (5) Das Steuerrecht ist bei vielen Einzelregelungen von einem Zickzackkurs gekennzeichnet, wie bereits an folgenden Beispielen deutlich wird:

a) degressive Abschreibung

bis 2000	dreifaches der linearen AfA
ab 2001	doppeltes der linearen AfA
ab 2006	dreifaches der linearen AfA
ab 2008	entfällt
ab 2009	zweieinhalbfaches der linearen AfA
ab 2011	entfällt (voraussichtlich)



b) Fahrten zur Arbeitsstätte

bis 2000	0,70 DM (bei PKW-Nutzung)
ab 2001	0,70 DM bis 10. km / 0,80 DM ab 11. km (fahrzeugunabhängig)
ab 2002	= 0,36 €/ 0,40 €
ab 2004	0,30 Euro
2007	zunächst 0 € bis 20. km / 0,30 € ab 21. km - durch BVerfG aufgehoben - Rechtslage rückwirkend geändert durch das Gesetz zur Fortführung der Gesetzeslage 2006 bei der Ent- fernungspauschale

c) Sparerfreibetrag

bis 1988	300 DM
ab 1989	600 DM
ab 1993	6.000 DM
ab 2000	3.000 DM = 1.550 € (ab 2002)
ab 2004	1.370 €
ab 2007	750 € (ab 2009 betragsmäßig unverändert mit der Werbungskostenpauschale von 51 € zum Sparer-pauschbetrag und abgeltender Wirkung zusammengefasst 801 €

Die Steuergesetzgebung ist von fiskalischen Zwängen geprägt. Sie lässt Kontinuität vermissen und ist maßgebliche Ursache für das unübersichtliche und widersprüchliche Steuerrecht. Im Umkehrschluss ist davon auszugehen, dass steuerrechtliche Änderungen auf Grundlage eines langfristigen Gesamtkonzepts anstelle des Ziels kurzfristiger Steuermehreinnahmen eine wesentliche Steuervereinfachung bewirken können.

(6) Ebenso wie die Prüfung der Bürokratiekosten sollte jede neue gesetzliche Regelung dahingehend geprüft werden, ob sie für steuerpflichtige Laien verständlich und in der Rechtsanwendung praktikabel ist. Die derzeitigen Regelungen zu Kinderbetreuungskosten (§§ 4f, 10 Nr. 5, 8, EStG - neu § 9c EStG) und der "Wohn-Riester-Förderung" (Verbindung von Altersvorsorge und Wohneigentumsförderung) in den §§ 92a, b EStG sind Negativbeispiele. Gleiches gilt für die Abgeltungsteuer. Die gesetzlichen Regelungen sind so komplex geworden, dass selbst die Programmierung der Steuerverwaltungsprogramme an Grenzen stößt und bspw. die Veranlagung von Steuererklärungen des Jahres 2009 bei Verlustverrechnungen von Kapitaleinkünften noch im Sommer 2010 nicht erfolgen konnte.



(7) Über "Nichtanwendungserlasse" weist das Bundesministerium der Finanzen (BMF) die Finanzämter an, "unerwünschte" Auslegungen des Bundesfinanzhofes (BFH) nicht anzuwenden. Die Nichtanwendung wird damit begründet, dass das betreffende Urteil des BFH sich nur auf den entschiedenen Einzelfall bezieht und nicht verallgemeinert werden könne. Dieses Argument überzeugt nicht, weil der Bundesfinanzhof nur über Rechtsfragen entscheidet. Die Finanzverwaltung ist an "Gesetz und Recht" (Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz - GG) gebunden. Zulässig wäre allenfalls, den Sachverhalt des Urteilsfalls von anderen abzugrenzen, wenn nachvollziehbar Gründe vorliegen.

Eine vollständige Beschränkung auf den entschiedenen Fall missachtet die Stellung der Judikative und stellt verfassungsrechtliche Grundsätze der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG) in Frage.

Betroffene Steuerpflichtige könne bei Vorliegen von Nichtanwendungserlassen nur erneut Rechtsmittel einlegen und nochmals den Klageweg durch alle Instanzen bestreiten. Im umgekehrten Fall haben Steuerpflichtige bei einer unliebsamen höchstrichterlichen Entscheidung keine vergleichbare Möglichkeit, die allgemeine Anwendung abzuwenden. In der Regel werden bei weiteren Klageverfahren die Finanzgerichte auf der Linie des BFH entscheiden. Die Praxis der Nichtanwendungserlasse schränkt damit die Rechte der Bürger gegenüber der Verwaltung in unzulässiger Weise ein.

(8) Von der Rechtsauffassung der Finanzverwaltung abweichende höchstrichterliche Rechtsprechung darf nur in Ausnahmefällen durch Gesetzesänderungen kassiert werden. Gesetzesänderungen sind geboten, wenn Urteile die Rechtsanwendung verkomplizieren oder zu erheblichen Einnahmeausfällen führen. In diesen Fällen ist die fiskalische Auswirkung sorgfältig abzuwägen gegenüber den Urteilsgründen, der Steuersystematik und weiteren Folgen einer Gesetzesänderung.

Immer wieder wird - ohne dass derartige Gründe erkennbar vorliegen – Rechtsprechung durch Gesetzesänderungen kassiert. Weil die Gesetzesinitiativen regelmäßig von den Finanzministerien initiiert werden, birgt dieses Vorgehen Gefahr für die Gewaltenteilung. Darüber hinaus wird oft das Steuerrecht weiter aufgebläht, komplizierter und durch Folgeverfahren belastet.

Beispiele

2004 hatte der Bundesfinanzhof entschieden, dass eine Lohnnachzahlung aus früheren Jahren auch dann ermäßigt besteuert werden kann, wenn sie für weniger als ein Jahr erfolgt (VI R 46/99). Mit dem Jahressteuergesetz 2007 wurde diese Entscheidung kassiert, obwohl sie nur wenige Fälle mit insgesamt geringer steuerlicher Auswirkung betreffen kann.

2006 entschied der Bundesfinanzhof, dass eine Pflichtveranlagung für Arbeitnehmer auch bei negativen weiteren Einkünften vorliegen kann (VI R 47/05). Diese Entscheidung wurde mit dem Jahressteuergesetz 2007 rückwirkend (!) kassiert, um zu vermeiden, dass Arbeitnehmer über die Antragsgrenze von 2 Jahren hinaus noch Verluste



steuermindernd geltend machen können. Nur ein Jahr später wurde die Zweijahresgrenze im Zuge einer BFH-Vorlage an das Bundesverfassungsgericht durch das Jahressteuergesetz 2008 ganz aufgehoben.

In beiden Beispielen erfolgten die Gesetzesänderungen ausschließlich aus fiskalischen Erwägungen, jedoch ohne dass die Rechtsprechung zu maßgeblichen Steuerausfällen führte. Gerade im zweiten Beispiel ging es letztlich darum, Rechte der Steuerzahler einzuschränken.

Im Entwurf des Jahressteuergesetzes 2010 sind zwei weitere Rechtsänderungen vorgesehen, mit denen für Steuerzahler positiver BFH-Rechtsprechung der Boden entzogen werden soll: bei privaten Veräußerungsgeschäften und Verlustfeststellungen. Die Änderungen führen zu weiteren Abgrenzungsfragen, insbesondere bei Veräußerungsgeschäften von "Wirtschaftsgütern des täglichen Gebrauchs". Die Änderung ist deshalb abzulehnen. Demgegenüber wird mit der Änderung bei Verlustfeststellungen neben fiskalischen Erwägungen eine stärkere Einheitlichkeit angestrebt. Dieses Ziel der Rechtsänderung ist zu befürworten, die vorgesehene Umsetzung hält der NVL für änderungsbedürftig.

- (9) So führte bspw. die späte Klarstellung der Finanzverwaltung, dass die Opfergrenze bei Unterstützungsleistungen an den in Lebensgemeinschaft lebenden Partner nicht anzuwenden ist, zu einer Vielzahl unzutreffender Steuerbescheide zuungunsten der Steuerpflichtigen. Das erste BFH-Urteil erging am 29.05.2008, veröffentlicht am 1.10.2008, das BMF-Schreiben wurde im Juni 2010 veröffentlicht. Ähnliches lässt sich für weitere höchstrichterliche Urteile darstellen, bspw. zur BFH-Rechtsprechung zum Abzug von Studienkosten nach erfolgter Erstausbildung.
- (10) Bei neuer, von bisheriger Besteuerungspraxis abweichender, höchstrichterlicher Rechtsprechung muss umgehend verbindlich klargestellt werden, ob und in welchem Umfang die Grundsätze in vergleichbaren Fällen anwendbar sind. Gleiches gilt für rechtskräftige Entscheidungen der Finanzgerichte der Länder, soweit diese Rechtsfragen betreffen und von allgemeiner Bedeutung sind.

Es widerspricht den verfassungsrechtlichen Grundsätzen der Bindung der Verwaltung an "Gesetz und Recht" (Art. 20 Abs. 3 GG) und kommt einem zeitlich befristeten Nicht-anwendungserlass gleich, wenn aufgrund von Abstimmungsschwierigkeiten innerhalb der Finanzverwaltung der Länder oder aus anderen Gründen über Monate Verwaltungsakte ergehen, die aktuelle Rechtsprechung nicht berücksichtigen und deshalb neue Verfahren erfordern oder zu bestandskräftigen fehlerhaften Steuerfestsetzungen führen, wenn Steuerpflichtige keine Rechtsmittel einlegen. Bisher beträgt die Zeitdauer bis zur Veröffentlichung eines Urteils oft mehrere Monate bis weit über ein Jahr (Vgl. BT-Drs. 16/13759, S. 3). Die Nichtbeachtung von Rechtsprechung macht bei belastenden Steuerbescheiden Rechtsmittel erforderlich und bindet so Ressourcen bei



Verwaltung und Gerichten. Eine schnellere Anwendung würde folglich zum Bürokratieabbau beitragen.

Im umgekehrten Fall von aus Sicht der Steuerpflichtigen negativen Urteilen ist festzustellen, dass Finanzämter sehr schnell – teilweise nach wenigen Tagen – die Entscheidung kennen und in vergleichbaren Fällen zur Rücknahme von Rechtsmitteln auffordern. Es ist zu fordern, dass zum einen mindestens die Revisions- oder Beschwerdefrist abzuwarten ist und zum anderen für Steuerpflichtige positive Urteile ebenso schnell beachtet werden. Bei klaren Sachverhalten muss eine unverzügliche Veröffentlichung und Beachtung der Urteile erfolgen. Auch Abgrenzungsfragen sind kein ausreichender Grund für verzögerte Bekanntgabe und Anwendung der Urteile in den unstrittigen Fällen.

- (11) Die Einführung der Abgeltungsteuer ist kritisch zu würdigen. Es hat sich bereits bestätigt, dass Sie in der Veranlagung zu Mehraufwand führt. Die Anlage Kap der Steuererklärung muss weitere Angaben aufnehmen, weil Antrags- und Pflichtveranlagungsfälle zum Abgeltungs- und zum Individualsteuersatz zu erfassen sind. Die ersten, bereits vor Wirksamwerden der Abgeltungsteuer neu geschaffenen Ausnahmen zum Abzugsverbot von Werbungskosten verdeutlichen die Probleme des Systembruchs.
- (12) Höhere Entlastung bei höherem Einkommen ist Ausdruck der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit. Würden Ausgaben nur mit einem geringeren Steuersatz berücksichtigt, würde sich der Steuersatz bezogen auf die Einkünfte deutlich erhöhen.

Beispiel:

Von 1.000 € zusätzlich erzielten Einnahmen (ohne weitere Ausgaben) bleiben bei einem Steuersatz von 42 % nach Steuerabzug 580 € zur freien Verwendung, während bei 20 % Steuersatz 800 € verbleiben.

Fallen für die zusätzlichen Einnahmen 500 € Ausgaben an, verbleiben als "Gewinn vor Steuern" 500 €. Nach Abzug der auf die zusätzlichen Einkünfte erzielten Steuern werden Verwerfungen augenfällig, wenn die Ausgaben bspw. aus "Gerechtigkeitsgründen" nur zu 20 % (100 €) steuermindernd berücksichtigt werden können. In diesem Fall verblieben zur freien Verfügung:

- Bei einem Grenzsteuersatz von 42 % nur **180 €**1.000 € Einnahmen

 abzgl. 500 € Aufwendungen

 abzgl.420 € Steuern auf die Einnahmen

 zzgl. 100 € Steuerminderung auf die Ausgaben.
 - Das entspricht bezogen auf die Einkünfte einem **Steuersatz von 64** %: 320 € Steuerbelastung / 500 € Einkünfte.
- Bei einem Grenzsteuersatz von 20 % würde der Steuersatz bezogen auf die Einkünfte bei 20 % unverändert bleiben.



Die gleiche beschriebene Wirkung des starken Anstiegs des Steuersatzes würde für weitere zwangsläufige Kosten auftreten.

Eine ungerechtfertigte progressive Begünstigung wird dagegen durch hohe Pauschalen bewirkt. Ein Steuerpflichtiger, der ohne Aufwendungen 1.000 € Freibetrag oder Pauschale nutzt, profitiert beim gegenwärtigen Spitzensteuersatz mit einem Steuervorteil von 450 €, bei geringerem Steuersatz entsprechend weniger.

- (13) Negativsteuer: Wenn für zwangsläufige, von der Bemessungsgrundlage abziehbare Aufwendungen, bspw. Pflegekosten, eine Mindestentlastung von 20 % der Aufwendungen gewährleistet werden soll, kann diese durch den Ansatz eines Mindeststeuerabzugs erfolgen. In diesem Fall wäre die tatsächliche Steuerentlastung wie beim Abzug nach § 10a EStG (Riester) programmgesteuert zu errechnen und auszuweisen. Bei progressionsunabhängigem Abzug von Steuerschuld für Fördertatbestände ist diese Berechnung entbehrlich. Die auszuzahlende Steuervergütung resultiert unmittelbar aus dem Negativsaldo zwischen tariflicher Steuer und abzuziehender Steuerermäßigung.
- (14) So ist zu prüfen, ob die Anreizwirkung zu entsprechenden Ausgaben abnehmen kann, bspw. bei den Zuwendungen an gemeinnützige Organisationen (Spenden).
- (15) Die Sprungstellen im Stufentarif schaffen neue ungerechtfertigte Unterschiede und werden neue Steuersparmodelle nach sich ziehen. Die Steuer kann auch im Stufentarif nicht einfacher berechnet werden. So führt eine Lohnerhöhung von 1.000 € zu 83 € höherem Abzug von Vorsorgeaufwand. Bei einer Tarifstufe von 25 % beträgt die Lohnsteuer deshalb nicht 250 €, sondern ca. 230 €.
 - Darüber hinaus bleiben Unterschiede zwischen Grenz- und Durchschnittssteuersatz bestehen.
- (16) Im Tarif 2010 steigt der Grenzsteuersatz in der ersten Progressionszone innerhalb von 5.465 € um fast 10 Prozent und damit 4fach stärker als in der zweiten Progressionszone, in der der Steuersatz bei ebenfalls 5.465 € nur um 2,5 % ansteigt.
 - Zum Ende der ersten Progressionsstufe wird bereits bei einem Einkommen von 13.470 € der Grenzsteuersatz von rund 24 Prozent erreicht.
 - Eine Absenkung des Eingangssteuersatzes bei gleichzeitigem Beibehalten der übrigen Eckwerte verstärkt diesen Effekt.
- (17) Ein Abzug von Unterhaltsleistungen anstelle des Splittingtarifs führt zu einer höheren Steuerbelastung, weil sich nur der Grundfreibetrag verdoppelt, nicht jedoch die weiteren Tarifzonen bzw. Abschnitte. Der Splittingvorteil kann jedoch auch bei getrennter Veranlagung erreicht werden, wenn Einkünfte zwischen den Ehegatten verlagert wer-



den. Eine Übertragung von Einkünften ist insbesondere bei Gewinneinkünften und Vermietungseinkünften relativ einfach zu erreichen, bspw. durch Nießbrauch, nicht jedoch bei Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit.

Alleinverdienerehen würden sich bspw. durch die beschriebene Einkommensverlagerung oder andere Steuergestaltungen auf eine Rechtsänderung einstellen, weil ihre Verhältnisse dauerhaft angelegt sind. Benachteiligt wären deshalb vor allem Arbeitnehmer-Ehepaare, bei denen ein Ehegatte unvorhergesehene Einkommensausfälle bspw. aufgrund von Arbeitslosigkeit oder Krankheit erleidet. Zudem sind Ehepaare benachteiligt, bei denen ein Partner zur Kinderbetreuung nicht erwerbstätig ist.

- (18) Die regelmäßige Überprüfung und Anpassung steht nicht in Widerspruch zu der vom BVerfG als währungspolitisch bedenklich und unerwünscht angesehenen Indexbindung (Kammerbeschluss vom 15.12.89, 2 BvR 436/88), sondern beruht auf einem gleichermaßen tragenden verfassungsrechtlichen Grundsatz der Steuerfreistellung des Existenzminimums, soweit die entsprechenden Aufwendungen nicht bei der Bemessungsgrundlage abgezogen werden (Vgl. BVerfG-Beschluss vom 13.02.2008, 2 BvL 1/06).
- (19) Dies wird an folgendem Beispiel mit einem fiktiven Tarif deutlich:

a) Steuerberechnung

Zu versteuerndes Einkommen	10.000 €
abzgl. Existenzminimum	- 8.000 €
verbleibendes steuerliches Einkommen	<u>2.000 €</u>
Steuer: 15 % auf 2.000 Euro	300 €

b) Annahme: weitere zwangsläufige Aufwendungen in Höhe von 2.000 €
 (bisher weder im Existenzminimum noch bei der Einkommensermittlung berücksichtigt)

Ermittlung des tatsächlich verfügbaren

 Nettoeinkommens
 10.000 €

 abzgl.
 2.000 €

verbleiben <u>8.000 € = Existenzminimum</u>

Die Steuerbelastung von 300 €ist in diesem Fall aus dem "steuerfreien" Existenzminimum zu bestreiten.



- (20) Beim Nettoprinzip ist die Veranlassung von Kosten zu berücksichtigen. Insoweit verstößt das "Werkstorprinzip" gegen das Nettoprinzip und die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit. "Die Überwindung einer Distanz zwischen Wohnort und Arbeitsstätte ist regelmäßig notwendige Bedingung beruflicher Betätigung" (BVerfG, 2 BvL 1/07 vom 9.12.2008, Absatz-Nr. 73). Neben der verfassungsrechtlichen Problematik entsteht volkswirtschaftlicher Schaden, weil sich Arbeit für bestimmte Einkommensgruppen nicht mehr lohnt.
- (21) Arbeitnehmer können in der Regel keine Bewirtungskosten oder Arbeitsmittel in den beruflichen Bereich verlagern. Aufwendungen sind aufgrund der Weisungsgebundenheit zwangsläufig, wie bereits beim Einsatzort deutlich wird, auf den der Arbeitnehmer regelmäßig keinen Einfluss hat. Gleiches gilt für die Anschaffung von Arbeitsmitteln oder das Bereitstellen eines Arbeitsraumes (Arbeitszimmer), bei denen der Selbständige einen größeren Entscheidungsspielraum hat, der zu weniger Schwierigkeiten bei der Anerkennung von Aufwendungen als Betriebsausgaben führt im Vergleich zur Anerkennung von Werbungskosten bei Arbeitnehmern.
- (22) "Mit Blick auf die Anforderungen an einen praktikablen und zumutbaren Verwaltungsvollzug scheidet eine Anwendung der Generalnorm des § 9 Abs. 1 EStG, die individualisierende Nachweise und Feststellungen tatsächlicher Wegeaufwendungen erfordern
 würde, von vornherein aus" (BVerfG, 2 BvL 1/07 vom 9.12.2008, Absatz-Nr. 90). Deshalb ist eine Pauschalregelung erforderlich.

1. Anwendungsbereich der Pauschale

Bei der Ausgestaltung des Fahrtkostenabzugs ist zwischen einer aufwandsunabhängigen Entfernungspauschale und einer aufwands-(d.h. fahrzeug-)abhängigen Kilometerpauschale abzuwägen.

Es sprechen

für Entfernungspauschale:

für Kilometerpauschale:

Vereinfachung

geringere Kosten

Umweltaspekte (Anreizwirkung)

In der Abwägung favorisiert der NVL das Beibehalten einer fahrzeugunabhängigen Entfernungspauschale.

2. Ausgestaltung des Kilometersatzes

Der NVL schlägt für zukünftige Strukturänderungen eine degressive Staffelung in zwei Stufen vor:

- o 40 Cent bis zum 15. Entfernungskilometer,
- o 30 Cent ab dem 16. Entfernungskilometer.



<u>Gründe</u>

- a) Bei größeren Entfernungen sind die relativen Kosten pro Kilometer niedriger. Das betrifft sowohl PKW-Benutzung (geringere km-Kosten bei zunehmender Laufleistung) als auch öffentliche Verkehrsmittel (höhere Kosten vor allem im Nahbereich).
- b) Bei geringeren Entfernungen liegt in der Regel ein höherer beruflicher Veranlassungszusammenhang vor ("...Faustformel: Je geringer die Entfernung zum Arbeitsplatz, um so eher ist ein angemessener Kostenaufwand zur Überwindung der Entfernung als unausweichlicher beruflich bedingter Aufwand zu werten" BVerfG, 2 BvL 1/07 vom 9.12.2008, Absatz-Nr. 77). Zudem wird gerade das Wohnen im Nahbereich der Arbeitsstätten durch einen relativ höheren Fahrtkostenabzug gewürdigt.
- c) Mit der Anhebung im unteren Entfernungsbereich fallen weniger Fälle an, bei denen die tatsächlichen Aufwendungen für öffentliche Verkehrsmittel den Kilometersatz übersteigen. Die Anhebung führt damit zu einer Vereinfachung.

Die weitere Ausgestaltung soll an bisheriges Recht anknüpfen:

- höhere Kosten für öffentliche Verkehrsmittel sind alternativ zum Kilometersatz abziehbar;
- zusätzlich sind Fährkosten abziehbar, ebenso Unfallkosten auf dem Arbeitsweg.

Die Begrenzung des abziehbaren Betrags (Deckelung) bleibt erhalten. Die Höhe wird auf 3.600 Euro verringert (bisher 4.500 Euro). Dies entspricht gerundet den Kosten einer "BahnCard 100" in der 2. Klasse. Bei PKW-Nutzung können unverändert höhere Kosten berücksichtigt werden.

Die Entfernungspauschale ist identisch für Familienheimfahrten bei einer doppelten Haushaltsführung anzuwenden. Gegenüber geltendem Recht ist die Deckelung zu beachten.

Die Angemessenheit der Höhe des Kilometersatzes ist regelmäßig zu überprüfen und ggf. anzupassen, um einen ausreichenden Fahrtkostenabzug zu gewährleisten. Er entlastet insbesondere Arbeitnehmer, aber auch Familien, die weniger der Arbeit hinterherziehen können und fördert Mobilität und Flexibilität.

Dem Gegenargument der Förderung der Zersiedlung durch die Entfernungspauschale ist entgegen zu halten, dass eine Steuerminderung nur in Höhe des persönlichen Steuersatzes erfolgt, d.h. nur zu einem Bruchteil der tatsächlichen Kosten (abgesehen von Mitfahrern). Es wird folglich kein Wegziehen bezahlt – die verbleibenden Aufwendungen sind vor allem bei PKW-Nutzung in der Regel deutlich höher als die Steuerersparnis. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass "das Wohnen in Fußwegnähe zum



"Werkstor" für die große Mehrheit der Steuerpflichtigen schon aus (bauplanungs-) rechtlichen (Grundsatz der Trennung unterschiedlicher Nutzungsarten von Grundstücken im Bauplanungsrecht) und faktischen (fehlendes Angebot entsprechenden Wohnraums) Gründen nicht möglich ist …" (BVerfG, 2 BvL 1/07 vom 9.12.2008, Absatz- Nr. 73). Darüber hinaus ändern sich für viele Arbeitnehmer heute die Arbeitsorte häufiger, sei es wegen Versetzung oder Wechsel des Arbeitsverhältnisses. Besiedlungspolitische Ziele lassen sich nicht durch Einschränkung des Abzugs berufsbedingter Fahrtkosten umsetzen.

(23) Auch bei einem Arbeitnehmer, der bisher noch keinen eigenen Haustand hat, weil er bspw. noch im elterlichen Haushalt lebt, entstehen beruflich veranlasste Aufwendungen für eine Wohnung am Arbeitsort, die für einen Übergangszeitraum als Werbungskosten abziehbar sein müssen. Dies gilt, solange der Arbeitsort nicht als dauerhaft angesehen werden kann, insbesondere bei befristeten Arbeitsverhältnissen oder während einer Probezeit.

Wie wenig sachgerecht der derzeitige Ausschluss ist, wird an folgendem Beispiel deutlich:

Ein Arbeitnehmer, der über längere Zeit an verschiedenen Orten jeweils befristete Arbeitsverhältnisse eingeht, kann die Unterkunftskosten am Arbeitsort nicht abziehen, wenn er noch bei seinen Eltern wohnt. Ein Arbeitnehmer mit eigenem Hausstand kann hingegen die Kosten ebenso abziehen wie ein anderer Arbeitnehmer seine Fahrtkosten, wenn er anstelle der Unterkunft täglich fährt. **Trotz gleichartiger beruflicher Veranlassung sind die Kosten nach geltender Rechtslage unterschiedlich abziehbar.** Deshalb sind auch ohne Vorliegen eines eigenen Hausstandes die Kosten in Anlehnung an die bis 2004 geltende Rechtslage wieder zum Abzug zuzulassen. Damit wird auch eine Steuervereinfachung erreicht, weil Abgrenzungsprobleme zu abziehbaren Übernachtungskosten im Rahmen von Auswärtstätigkeiten (Reisekosten) vermieden werden.

- (24) Die unterschiedlichen Reisekostensätze sind zu vereinheitlichen. Ein höherer steuerfreier Abzug von Erstattungen im öffentlichen Dienst gegenüber Beschäftigten in der Privatwirtschaft und dem pauschalierten Abzug von Aufwendungen als Werbungskosten ist sachlich nicht gerechtfertigt und zu beseitigen.
- (25) Die Typisierung bei bestimmten Berufsgruppen vereinheitlicht die Rechtsanwendungen und verringert den Aufwand bei der Erklärung und Veranlagung. Zusätzliche Belege werden entbehrlich.
- (26) Den Abzug von Ausbildungskosten gebietet die Funktion der Steuerpolitik als Wachstumspolitik. Dazu gehört die Förderung von Bildung. Höhere Bildungsabschlüsse führen zu gehobenen Einsatzgebieten mit steigenden Einkommen und letztlich zu höheren



Steuerzahlungen.

Ein Abzug als vorweggenommene Werbungskosten gewährleistet auch, dass im Fall des Wegzugs nach Abschluss der Ausbildung keine Steuerausfälle auftreten. Ein Verlustabzug kommt nicht zum Tragen, wenn keine inländischen Einkünfte (mehr) vorliegen.

(27) Der Abzug der Aufwendungen für ein häusliches Arbeitszimmer ist nicht nur aus den verfassungsrechtlichen Vorgaben zum Abzug erwerbsbedingter Aufwendungen geboten. Es geht hierbei auch um Förderung von Flexibilität, Aus- und Weiterbildung. Ein Arbeitszimmer benötigt auch der Arbeitnehmer beim Meisterkurs oder beim Abendstudium auf den zweiten Bildungsweg.

Kosten eines häuslichen Arbeitszimmers sind nach der bis 2006 geltenden Rechtslage abziehbar, wenn kein anderer Arbeitsplatz vorliegt oder wenn die berufliche Tätigkeit überwiegend, d.h. zu mehr als 50 Prozent im häuslichen Arbeitszimmer erfolgt. Mit dieser Einschränkung erfolgt eine sehr zielgenaue Begrenzung auf beruflich notwendige Fälle. Die Höhe des Abzugs ist in diesen Fällen begrenzt (Rechtslage 2006: 1.250 Euro). Damit werden zum einen Mitnahmeeffekte weitgehend vermieden und eine sinnvolle Vereinfachung erreicht. Die tatsächlichen Kosten des Arbeitszimmers erreichen in der Regel diese Höhe, bspw. bei 6,90 Euro Warmmiete pro qm und 15 qm Fläche des Arbeitszimmers. Deshalb kann nach dem Erstjahr meist auf Belegeinreichung bei der Veranlagung verzichtet werden.

Steuergestaltungen, bei denen einzig zum Zweck des Abzugs der Kosten eines häuslichen Arbeitszimmers eine Nebentätigkeit aufgenommen wird, sind vermeidbar, weil in diesen Fällen die Einkunftserzielungsabsicht fehlt. Soweit eine solche vorliegt, fallen Überschüsse und somit zusätzliche Steuereinnahmen an, welche die Abziehbarkeit der Aufwendungen rechtfertigt.

- (28) Der Abzug in einem Jahr anstelle der Verteilung auf die Nutzungsdauer ist eine sinnvolle Steuervereinfachung ohne Mitnahmeeffekte. Sie führt auch nicht zu Steuermindereinahmen, wenn der Zinseffekt bei späterem Abzug vernachlässigt wird. Der Vereinfachungseffekt wird erreicht, weil der Abzug nur in einem Jahr zu beantragen und die Abzugsvoraussetzungen nur in einem Jahr zu prüfen sind. Bei Abschreibung über mehrere Jahre müssen zudem die Abschreibungsbeträge und die Laufzeit gesondert festgehalten bzw. mit dem Erstjahr abgeglichen werden.
- (29) Beispiele sind Behindertenpauschbeträge, Entfernungspauschale oder Verpflegungspauschalen. Gleiches gilt für im Verwaltungsweg berücksichtigte Pauschalen wie bei beruflich veranlassten Umzugs- oder Telefonkosten (20 Prozent der Gesamtkosten). Diese Pauschalen sind differenziert nach typischem Aufwand und in der Anwendung leicht anzuwenden. Gemeinsamkeit dieser Pauschalen ist, dass sie an unmittelbare Kosten (Telefonkosten) bzw. Kosten verursachende Sachverhalte (Auswärtstätigkeit,



Umzug) gebunden und in der Höhe den Sachverhalten angepasst sind (Kilometerpauschale), sie stellen **aufwandsabhängige Pauschalen** dar.

Für Arbeitsmittel sorgt eine Nichtbeanstandungsgrenze von 110 Euro dafür, dass vielfach keine Kleinbelege eingereicht werden müssen. Gleiches gilt für Höchstbeträge wie beim Abzug für das häusliche Arbeitszimmer in der bis 2006 geltenden Regelung, die durch die Deckelung zu einer weitgehenden Vereinfachung beim Belegen der Kosten und zum Vermeiden von unerwünschten Steuergestaltungen geführt hat.

(30) Nach der Einkommensteuerstatistik 2004 entfallen fast 30 % der Werbungskosten bei den Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit auf den Arbeitnehmer-Pauschbetrag. Dieser ist insoweit eine Subvention, als er Steuerpflichtige begünstigt, die keine oder nur geringe berufsbedingten Aufwendungen haben oder diese vom Arbeitgeber steuerfrei ersetzt werden. Der Subventionscharakter entfällt nur bei Arbeitnehmern, die tatsächliche Aufwendungen in der entsprechenden Größenordnung haben.

Der Arbeitnehmer-Pauschbetrag hat Ausgleichsfunktion wegen der Quellenbesteuerung des Arbeitnehmers (Lohnsteuer). Er kann deshalb auf einen geringeren Betrag begrenzt werden. Eine signifikante Mehrbelastung für die Steuerverwaltung ist bei Nutzung elektronischer Verfahren und Risikomanagement nicht zu erwarten. Die Anzahl der Veranlagungsfälle hat durch verschiedene Gesetzesänderungen erheblich zugenommen (Abzug von Beiträgen in die Altersvorsorge, Verringerung des Sparerfreibetrags), so dass der Werbungskostenabzug keinen entscheidenden Anteil hieran hat.

Der Arbeitnehmer-Pauschbetrag begünstigt beispielsweise mitarbeitende Ehegatten und Personen mit steuerfreiem Werbungskostenersatz oder Arbeitsmittelgestellung durch Arbeitgeber, siehe nachfolgende Erläuterung.

- (31) Höhere Einnahmen hängen nicht zwangsläufig mit gleichermaßen höheren Ausgaben (Werbungskosten) zusammen. So steigt nach der Einkommensteuerstatistik der Anteil an erhöhten Werbungskosten bis zum Bruttolohnbereich 20.000 € bis 40.000 € im Jahr und nimmt bei höheren Bruttolöhnen wieder ab! Arbeitnehmer in Leitungsfunktionen und mit höheren Einnahmen erhalten oft wesentlich mehr Aufwendungen steuerfrei erstattet als Arbeitnehmer in unteren Einkommensgruppen. Bei Führungspersonen ist das zur Verfügung stellen von oft auch privat nutzbaren Kommunikationsmitteln, Firmen-PKW etc. üblich. Eine prozentuale Kopplung der Werbungskosten an die Höhe der Einnahmen (bspw. 1 oder 2 % der Einnahmen) ist deshalb abzulehnen.
- (32) Das betrifft bspw. die Anerkennung von Verlusten aus privaten Veräußerungsgeschäften. Veräußerungen von Wertpapieren zählen seit 2009 zu Einkünften aus Kapitalvermögen und sind unabhängig von einer Veräußerungsfrist zu erfassen. Für die in § 23 verbleibenden Fälle ist das bisherige Verlustverrechnungsverbot des § 23 Abs. 3 Satz 7 nicht mehr gerechtfertigt.



(33) Anderenfalls läuft der Abzug von Verlusten ins Leere, wenn aufgrund von Sonderausgaben oder außergewöhnlichen Belastungen das Einkommen im Verlustabzugsjahr steuerfrei bleibt. Das widerspricht der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit und dem vorrangigem Abzug erwerbsbedingter Aufwendungen. Das Wirksamwerden des Verlustabzugs hängt von Zufälligkeiten ab und führt damit zu nicht sachgerechten Ergebnissen.

Beispiel

Im Jahr 01 hat ergibt sich für drei Steuerpflichtige durch eine Fortbildung während der Arbeitslosigkeit ein Verlust in Höhe von 5.000 €, der zunächst in das Jahr 02 vorgetragen wird. Im Jahr 02 haben die Arbeitnehmer folgende steuerliche Situation:

- A. hat bereits seit Januar wieder ein Arbeitsverhältnis und erzielt daraus ein Einkommen von 15.000 Euro.
- B. hat erst im Oktober wieder ein Arbeitsverhältnis und erzielt daraus ein Einkommen von 5.000 Euro.
- C. hat erst ab Januar 03 wieder ein Arbeitsverhältnis. Im Jahr 02 erzielt er nur Lohnersatzleistungen. Seine Einkünfte betragen 0 € und sein Einkommen ist nach Abzug der Sonderausgaben negativ.

Ergebnis

- A. und C. können den Verlust in voller Höhe steuerlich geltend machen, A. bereits im Jahr 02 und C. im Jahr 03, weil der Verlust im Jahr 02 nicht abgezogen werden kann und deshalb weiter vortragfähig ist.
- B. muss den Verlust rechnerisch abziehen, er bleibt jedoch ohne steuerliche Auswirkung.
- (34) Gegenwärtig gelten unterschiedliche Verjährungs- und Rechtsbehelfsfristen, die sich danach richten, ob im Einkommensteuerbescheid bereits ein Verlust enthalten ist oder nicht. Dieses Ergebnis umfangreicher BFH-Rechtsprechung soll mit einer Änderung im Rahmen des Jahressteuergesetzes 2010 beseitigt und zu einheitlichen Fristen zusammengeführt werden, ohne die Ursachen zu beseitigen und damit die Rechtsanwendung zu vereinheitlichen. Dies würde durch Festlegung des Einkommensteuerbescheids als Grundlagenbescheid für den Verlustabzug erreicht werden.
- (35) Nach dem Urteil des BVerfG vom 13.02.2008, 2 BvL 1/06 sind Aufwendungen für Versicherungsbeiträge mindestens in dem Umfang steuerfrei zu stellen, in dem sie zu Leistungen führen, die dem Leistungskatalog der Sozialhilfe entsprechen. Die Arbeitslosenversicherung sichert im Leistungsfall ein Einkommen, welches eine Grundsicherung enthält, die auch ohne Beitragszahlungen gewährt werden würde. Gleiches gilt für private vergleichbare Absicherung wie Berufsunfähigkeitsversicherungen, Krankentagegeldversicherungen etc. Beiträge müssen deshalb in der Höhe abziehbar sein, in der sie Leistungen in Höhe des ALG I-Betrages einschließlich Wohngeld gewährleisten, weil die Vorsorge nicht Bestandteil des allgemeinen Existenzminimums ist.



- (36) Die weitere Berücksichtigung zwangsläufiger oder diesen nahekommenden Aufwendungen ist verfassungsrechtlich geboten, soweit diese nicht als Werbungskosten/Betriebsausgaben abziehbar sind oder im Rahmen des Existenzminimums berücksichtigt werden. Hausrat und Wohnung gehören zu den existenziell notwendigen Gütern, für die bei Schäden und Verlust die Allgemeinheit aufkommen muss. Vorrang hat jedoch eine Eigenvorsorge. Wird diese nicht wahrgenommen, können Aufwendungen auch nicht als außergewöhnliche Belastung berücksichtigt werden. Die auch aus Sicht der Gesellschaft gewünschte und steuerrechtlich geforderte Eigenvorsorge durch Versicherungsschutz führt zu zwangsläufigem Aufwand. Das hierfür gebundene Einkommen ist von der Besteuerung frei zu stellen.
- (37) Alle nachfolgenden Ausbildungskosten nach Erstabschluss einer Ausbildung sind erwerbsbedingte Aufwendungen und den Werbungskosten bzw. Betriebsausgaben zuzuordnen.
- (38) Gegenwärtig werden Erstattungen nur verrechnet, soweit gleichartige Sonderausgaben vorliegen. Anderenfalls sind die Steuerbescheide zu ändern, in denen die ursprünglichen Zahlungen berücksichtigt wurden. Diese Rechtspraxis löst die Änderung bestandkräftiger Steuerbescheide, teilweise im Kaskadeneffekt für mehrere Jahre nacheinander aus. Die beschriebene Lösung führt deshalb zu wesentlichem Bürokratieabbau.
- (39) Die Vermögensübergabe gegen Rentenzahlungen oder dauernde Lasten ist ein steuerliches Instrument, das der Versorgung der Generationen untereinander Rechnung trägt. Mit dem Jahressteuergesetz 2008 erfolgte eine Einschränkung auf Gewinneinkünfte. Steuerpflichtige mit Überschusseinkünften und damit insbesondere Arbeitnehmer werden benachteiligt. Sie können bei der Übergabe von Wohneigentum, das nicht zu Betriebsvermögen gehört, für Neufälle nach Inkrafttreten des Jahressteuergesetzes entsprechende Aufwendungen nicht mehr geltend machen.
 - Die Übertragungen in vorweggenommener Erbfolge dienen individueller und generationsübergreifender Altersvorsorge. Der Abzug ist deshalb auch im Hinblick auf erforderliche Eigenvorsorge wieder einzuführen.
- (40) Das Realsplitting begünstigt getrennt lebende bzw. geschiedene Ehepartner gegenüber anderen Steuerpflichtigen, die untereinander Unterhalt gewähren. Der Höchstbetrag kann sogar mehrfach gewährt werden, wenn nach mehreren gescheiterten Ehen Unterhalt gewährt wird. Diese Begünstigung ist aus Artikel 6 u. E. nicht ableitbar. Insoweit ist ein Sonderausgabenabzug auf zwangsläufige Aufwendungen im Rahmen des Versorgungsausgleichsgesetzes zu beschränken.



- (41) Vgl. Hierzu Heiko Haupt in DStR 2010, 960 ff, der die derzeitige Regelung der zumutbaren Eigenbelastung als in Widerspruch stehend zur neueren Rechtsprechung des BVerfG zur Steuerfreiheit des Existenzminimums ansieht.
 - Als Lösung könnte ein Bagatellbetrag festgelegt werden, so dass wie bisher geringe Aufwendungen aus Vereinfachungsgründen ausgeschlossen bleiben. Die unter die Bagatellgrenze fallenden, vom Abzug ausgeschlossenen Aufwendungen wären typisierend im Grundfreibetrag zu berücksichtigen.
- (42) Hierzu ist die Anzahl der Fälle, bei denen Kindergeld wegen Überschreitens der Grenze der Einkünfte- und Bezüge entfällt, zu verifizieren. Soweit die Anzahl relativ gering ist, ist eine Typisierung sachgerecht. Die entstehenden Mehrkosten würden in erheblichem Umfang durch geringere Bürokratiekosten bei Familienkassen, Finanzämtern und Finanzgerichten kompensiert. sollte die Grenze gestrichen werden. Die Streichung würde auch Familien von Bürokratieaufwand entlasten und zu mehr Gerechtigkeit führen, weil ungerechtfertigte Härte- und Grenzfälle nicht mehr auftreten.
- (43) Das Steuerrecht kennt vergleichbare Regelungen bspw. beim Härteausgleich für Nebeneinkünfte (§ 70 EStDV) oder der Kürzung des Unterhaltshöchstbetrags oder Ausbildungsfreibetrags aufgrund der Einkünfte und Bezüge der betreffenden Personen. Eine gestaffelte Abschmelzung des Kindergeldes bzw. Kinderfreibetrags ist deshalb umsetzbar.

Die derzeitige "Fallbeilmethode" führt zu unsachgerechten Härtefällen. So kann beispielsweise selbst durch freiwillige Zusatzleitungen des Ausbildungsbetriebs wie Sonderzahlungen, vermögenswirksame Leistungen oder Unternehmensbeteiligungen das Kindergeld entfallen. Aufgrund der Jahresprüfung führt 1 Euro Einkünfte über dem Grenzbetrag zu 2.000 Euro weniger Kindergeld.

Eine Staffelung würde deshalb vereinfachen und zu weniger Aufwand führen, weil Gestaltungen und Streitfälle abnehmen werden, wenn das Überschreiten einer Grenze der Einkünfte und Bezüge eine wesentlich geringere steuerliche Auswirkung hat. Zu prüfen ist die Umsetzung hinsichtlich der Abhängigkeit weitere Leistungen vom Bezug von Kindergeld. Diese müssten erfolgen, soweit noch ein Mindestbetrag an Kindergeld gewährt wird.

(44) Seit 2004 werden Kosten der Unterkunft am Ausbildungsort nicht mehr berücksichtigt. Das Kindergeld kann wegen Überschreiten des Grenzbetrages entfallen, obwohl den Kindern nach Abzug der zwangsläufigen Kosten einer Zweitunterkunft kein ausreichendes Nettoeinkommen verbleibt und sie Unterhaltszahlungen der Eltern bedürfen. Das führt zum absurden Ergebnis, dass für ein Kind, das täglich fährt, Kindergeld gezahlt wird, für eines, das im Internat wohnt, jedoch nicht.



Beispiel

Kind A. hat eine Ausbildungsvergütung von 11.000 € im Kalenderjahr, nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge verbleiben 8.800 €. Wegen der Entfernung des Ausbildungsortes wird eine Unterkunft angemietet, die Kosten betragen 4.000 €. Weil die Kosten nicht angerechnet werden können und die Einkünfte den Grenzbetrag (derzeit 7.680 €) übersteigen, entfällt das Kindergeld. Die Eltern müssen dennoch das Kind unterstützen, weil das tatsächlich verfügbare Einkommen für den Lebensunterhalt nicht ausreicht. Der Wegfall des Kindergeldes ist deshalb nicht sachgerecht.

Würde das Kind täglich 30 Kilometer von der elterlichen Wohnung fahren, könnte es bei 200 Ausbildungstagen eine Entfernungspauschale von 1.800 € abziehen (30 km x 0,30 € x 200 Tage). Damit wäre der Grenzbetrag von 7.680 € deutlich unterschritten und der Kindergeldanspruch bliebe bestehen.

Trotz höherer Kosten durch eine Unterkunft entfällt das Kindergeld, während es bei näherer Ausbildungsstätte, täglichen Fahrten und geringeren Kosten erhalten bleibt.

(45) So können zwei beiderseits erwerbstätige Eltern Aufwendungen zur Betreuung ihres zweijährigen Kindes bei einer Betreuungseinrichtung bis zu 6.000 Euro zu 2/3 wie Werbungskosten oder Betriebsausgaben geltend machen. Bei einem Steuersatz von bspw. 25 Prozent beträgt die Steuerentlastung für das Ehepaar bei Ausschöpfen des Höchstbetrags 1.000 Euro. Wird ein Elternteil arbeitslos, können sie keine Aufwendungen mehr geltend machen.

Ein Ehepaar, bei denen ein Elternteil nicht erwerbstätig ist und das ein Kinder- oder Aupairmädchen zur Betreuung im Haushalt beschäftigt, erhält dagegen eine 20-prozentige Steuerermäßigung für Aufwendungen bis zum Höchstbetrag von 20.000 Euro. Bereits bei Aufwendungen in Höhe von 6.000 Euro beträgt die Steuerermäßigung 1.200 Euro.

(46) Im Rahmen der Einkünfteermittlung volljähriger Kinder stellt der Abzug von Ausbildungskosten sicher, dass Familien, deren Kinder keine Ausbildungsvergütung erhalten, gleich gestellt werden mit Familien, bei denen die Kinder Vergütungen vom Ausbildungsbetrieb oder aus staatlichen Mitteln erhalten.

Beispiel

Bei Familie A. erhält das Kind aus einer Ausbildungsvergütung ein Einkommen von 9.000 Euro. Diese würde das Existenzminimum sicher stellen, so dass keine Berücksichtigung des Familienleistungsausgleichs bei den Eltern erfolgt. Anderes gilt, wenn Ausbildungskosten von 6.000 Euro vorliegen. Die Kosten werden in diesem Fall beim Kind vom Einkommen abgezogen. Die Eltern erhalten Kinderfreibeträge bzw. Kindergeld.

Bei Familie B hat das Kind kein ausreichendes Einkommen während der Ausbildung



bei ebenfalls Ausbildungskosten in Höhe von 6.000 Euro. Die Eltern erhalten zum Sicherstellen des Existenzminimums des Kindes Kinderfreibeträge bzw. Kindergeld. Die Ausbildungskosten, die durch das Existenzminimum nicht abgedeckt sind, können zusätzlich bei den Eltern abgezogen werden. Der Abzug erfolgt bis zu einem Höchstbetrag und zur Vereinheitlichung analog den Kinderbetreuungskosten anteilig zu 2/3.

- (47) Es ist völlig unverständlich, dass Angaben zu Kindern in der Einkommensteuererklärung und in den Anträgen an die Familienkassen redundant zu erklären sind, obwohl die steuerrechtliche Beurteilung nach denselben Rechtsgrundlagen erfolgt.
 - Bisher erfolgen bis zu drei Feststellungen zu den Einkünften des Kindes: Einmal über die Steuererklärung des Kindes selbst, wenn diese wegen Lohnsteuerabzug oder Beantragung der Arbeitnehmersparzulage eingereicht wird, zum weiteren in der Steuererklärung der Eltern und zum dritten beim Antrag auf Kindergeld.
- (48) Das Steuerrecht kennt vergleichbare Regelungen bspw. bei der Grundsteuererhebung. Diese obliegt den Gemeinden, während der Einheitswert als Bemessungsgrundlage gesondert und bindend durch das zuständige Finanzamt festgestellt wird.
- (49) Wie komplex und schwierig die derzeitige Förderung ist, wird bereits am Umfang der Ausführungsbestimmungen deutlich. Das BMF-Schreiben zur "steuerlichen Förderung der privaten Altersvorsorge und betrieblichen Altersversorgung" ist nach der Aufnahme von "Wohnriester" von bereits 96 Seiten auf nunmehr 110 Seiten angewachsen! Der Vordruck zur "Mitteilung über steuerpflichtige Leistungen aus einem Altersvorsorgevertrag oder aus einer betrieblichen Altersversorgung" weist nunmehr 17 Zeilen (!) für unterschiedliche Eintragungen auf der Anlage R der Steuererklärung aus. Die Berücksichtigung reicht von der Ertragsanteilsbesteuerung (bereits zweigeteilt) über die Besteuerung analog gesetzlicher Renten sowie zu weiteren Prozentsätzen bis zur Vollbesteuerung als sonstige Einkünfte. Hinzu kommen die Berücksichtigung von Altersentlastungsbeträgen und Versorgungsfreibeträgen. Außerdem werden einzelne Auszahlungsbeträge aufgeteilt und steuerlich unterschiedlich behandelt. Die Richtigkeit der Eintragungen durch den Anbieter sind weder für den Rentenbezieher noch für die Finanzverwaltung feststellbar. Die verschiedenen Besteuerungstatbestände kann der steuerliche Laie keinesfalls nachvollziehen. Die Komplexität ist deshalb zwingend zu reduzieren.
- (50) Nach den §§ 89, 91 EStG erfolgt ein Datenabgleich zwischen den Versicherungsträgern (Anbieter) und sechs verschiedenen Behörden.

Für den Zulagenanspruch und den Sonderausgabenabzug sind zu prüfen:

- Einzahlungsbetrag,
- Anzahl und Zuordnung der Kinder



- Bemessungsgrundlage für den Mindesteigenbetrag aus verschiedenen Zahlbeträgen des Vorjahres des Beitragsjahres (rentenversicherungspflichtiger Lohn und weitere beitragspflichtige Einnahmen, Lohnersatzleistungen, Besoldungsbezüge u.w.);
- Einstufung des Ehegatten als unmittelbar oder mittelbare Berechtigter.

Wenn Fehler in den Feststellungen der zentralen Stelle enthalten sind, hat der Steuerpflichtige kaum eine Chance, hiergegen vorzugehen. Eine Vereinfachung erfordert
zwingend eine Reduzierung der Anzahl der Größen, die auf die Höhe der Förderung
Einfluss haben.

(51) Wenn beispielsweise die Zulagenstelle fehlerhaft eine zu geringe Einzahlung oder einen unzutreffenden Mindesteigenbeitrag ermittelt, kann dies zur Kürzung der Zulage mit Folgewirkung auf den Sonderausgabenabzug führen. Diese Fälle treten in der Praxis häufiger auf. In Folge der Korrekturen ergehen geänderte Steuerbescheide, die zu erheblichem Mehraufwand für die Finanzverwaltung, Steuerzahler und Berater führen. Ursachen und Fehlerquellen sind vielfältig, bspw. fehlerhaften Übermittlung der Beitragszahlungen durch den Anbieter, fehlerhafte Erfassung der Bemessungsgrundlagen (Einnahmen) oder der Zuordnung der Kinder.

Der Steuerpflichtige muss zunächst aufwändig feststellen, welche der verschiedenen Komponenten letztlich zu einer Kürzung geführt hat. Um eine Korrektur zu erreichen, muss er sich ggf. an den Anbieter, an die zentrale Stelle oder an das Finanzamt wenden. Die Zuständigkeiten und die Verfahrensvorschriften sind unzureichend geregelt, in der Praxis muss der Steuerpflichtige die amtlichen Feststellungen oft einfach hinnehmen – vgl. hierzu auch Erläuterung Nr. 61.

- (52) Soweit innerhalb von drei Jahren nach Erwerb eines Gebäudes bei nachfolgender Sanierung die Investitionssumme die Grenze von 15 Prozent der Anschaffungskosten übersteigt, können die Kosten nicht mehr im Zahlungsjahr geltend gemacht werden, sondern sind abzuschreiben. Die Regelung ist investitionshemmend und führt zu unsachgerechten Unterschieden gegenüber Fällen, in denen erst im vierten Jahr über dem Grenzbetrag investiert wird bzw. in denen eine Sanierung nach unentgeltlicher Übertragung erfolgt.
- (53) Eine höhere Förderquote ist erforderlich, um den gewünschten Lenkungseffekt zur Verringerung von Schwarzarbeit zu erreichen. Der Steuerabzug wurde 2003 aus diesem Grund eingeführt. Im Rahmen der Anhörung zum Jahresteuergesetz 2009 wurde bestätigt, dass diese Maßnahme belegbare Erfolge aufweist. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Umsatzsteuersatz bei Einführung des Gesetzes noch 16 Prozent betrug und seit 2007 um 3 Prozent angehoben wurde. Damit sind Fördersatz und Umsatzsteuersatz nahezu identisch, so dass sich die Anreizwirkung zur legalen Beauftragung von Dienstleistern verringert, zumal der Dienstleister bei nicht verbuchter Be-



zahlung neben der Mehrwertsteuer auch Einkommen- oder Körperschaftsteuer spart. Deshalb sollte der Fördersatz auf 25 Prozent angehoben werden.

- (54) Beschäftigungspolitisch und im Interesse einer spürbaren Entlastung für alle Einkommensschichten ist in Bezug auf Handwerkerleistungen gegenüber dem geltenden Gesetz sowohl eine deutliche Anhebung der Förderquote als auch des Fördervolumens geboten. Das Ziel kann in Verbindung mit einer Vereinfachung und Vereinheitlichung erreicht werden, indem die Dienstleistungen "Handwerkerleistungen" zusammen mit den sonstigen haushaltsnahen Dienstleistungen bei einer Steuerermäßigung von 25 Prozent und einer Obergrenze von bspw. 10.000 Euro gefördert werden. Damit würden Abgrenzungen zwischen den Dienstleistungen entbehrlich werden. Die Vereinheitlichung ist sachgerecht, denn es ist unverständlich, warum nach geltendem Recht bspw. Gartenpflegearbeiten bis 20.000 Euro begünstigt werden, Handwerkerleistungen hingegen nur bis 6.000 Euro.
- (55) So ist nach geltendem Recht bspw. eine Wärmedämmung begünstigt, ein damit verbundener Dachgeschossausbau aber nicht.
- (56) Der geltende Ausschluss des Steuerabzugs bei öffentlich geförderten Maßnahmen ist zu streichen. Eine Doppelförderung liegt nicht vor, weil die Maßnahmen unterschiedliche Ziele verfolgen, einerseits Maßnahmen der Energieeinsparung, andererseits beim Steuerabzug die Bekämpfung von Schwarzarbeit. Unterschiedliche Ziele können zu mehrfacher Förderung führen, so wie bei der subventionierten Einspeisungsvergütung für Fotovoltaikanlagen in Verbindung mit steuerlichen Sonderabschreibungen. Die Streichung des Bezugs auf andere Fördernormen vermeidet Zielkonflikte, verringert Bürokratieaufwand und vereinfacht das Steuerrecht.
- (57) Die Regelungen zu "Wohnriester" sind in der gesetzlichen Formulierung und praktischen Ausgestaltung kompliziert und aufwändig. Dies betrifft insbesondere die nachgelagerte Besteuerung. So ist es erforderlich, dass für die Steuerpflichtigen ab Vertragsabschluss nahezu lebenslang Konten mit fiktiven Buchungen geführt werden. Das Gesetz legt erheblichen Vollzugsaufwendungen und damit Kosten für künftige Generationen fest. Die Bürokratiekosten bis zur abschließenden Besteuerung im Rentenalter dürften in ihrem vollen Ausmaß derzeit noch gar nicht abschätzbar sein.
- (58) Die gesetzlichen Regelungen zur Übermittlung von Leistungen wie ALG I u. w. werden begrüßt. Sie dienen der Gleichmäßigkeit der Besteuerung. In der Vergangenheit blieben bspw. Hinterbliebenenrenten neben dem Bezug von Arbeitslohn vielfach unberücksichtigt. Benachteiligt waren Steuerpflichtige, die diese Einkünfte zutreffend erklärten.
 - Die zutreffende Erfassung muss jedoch für alle steuerrelevanten Einkünfte und Leis-



- tungen gleichermaßen gelten, also auch für Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung und für Gewinneinkünfte. Sie ist durch geeignete Maßnahmen sicher zu stellen.
- (59) Zwingend zu beachten sind Datenschutz und Datenhoheit. Deshalb sind Verfahren zu entwickeln, die es ermöglichen, dass Steuerpflichtige bzw. ihre Berater die übermittelten Daten einsehen können (Steuerkontenabfrage) und gegen fehlerhafte Beträge oder Auswertungen effektiv vorgehen können.
- (60) In der Praxis sind immer wieder fehlerhafte Bescheide durch Doppelerfassung und Zuordnung zum unzutreffenden Veranlagungsjahr festzustellen. Finanzämter ändern nach Kontrollmitteilungen Bescheide, ohne ausreichend zu prüfen, ob der Betrag bereits erklärt wurde. Im Massenverfahren nehmen Finanzämter Fehler in Bescheidänderungen billigend in Kauf.
- (61) Bei der Altersvorsorgezulage (Riesterförderung) erfolgt eine separate Festsetzung der Zulage nur, wenn der Steuerpflichtige über den Anbieter (!) einen besonderen Antrag bei der "zentralen Stelle" stellt (§ 91 Abs. 4 EStG), innerhalb Frist eines Jahres nach "Erteilung der Bescheinigung" des Anbieters. Nur in diesem Fall liegt überhaupt ein Verwaltungsakt vor, gegen den bei Fehlern Rechtsmittel eingelegt werden kann. Soweit bspw. durch fehlerhafte Datenübermittlung oder -erfassung der Bemessungsgrundlage für den Mindesteigenbeitrag die Zulage unzutreffend gekürzt wird mit nachfolgender Mitteilung an das Finanzamt und Änderung des Steuerbescheids gem. § 91 Abs. 1 EStG hat der Steuerpflichtige regelmäßig gar keine Möglichkeit, hiergegen unmittelbar und nachträglich vorzugehen. Eine Änderung dieses Verfahrens ist aus Gründen der Rechtssicherheit und des Bürokratieabbaus zwingend geboten.
- (62) Kurzerklärung und vorausgefüllte Erklärung führen dazu, dass Aufwendungen nicht geltend gemacht werden. Verfahrensrechtlich eröffnen sie die Korrektur bestandskräftiger Bescheide nach § 173 (1) S. 1 Nr. 2 AO und schaffen damit Mehraufwand für die Verwaltung.
- (63) Aus Unkenntnis oder mangelnder Sorgfalt werden von steuerlichen Laien zwangsläufig auch unzutreffende Abzugsbeträge beantragt, die bei automatisierter Bearbeitung und Belegverzicht fehlerhaft berücksichtigt werden. Berater entlasten die Finanzverwaltung durch qualifizierte Erklärungen und sorgen durch Bescheidprüfung und Rechtsmittel für eine zutreffende Besteuerung, ggf. auch zur Minderung anderweitiger Änderungsbegehren und Schadensersatzforderungen im Zuge der Amtshaftung.
- (64) Der § 3 EStG "Steuerfreie Einnahmen" umfasst unsystematisch aufgeführt 70 Nummern (!) völlig unterschiedlicher Leistungen. Darüber hinaus werden in weiteren Vorschriften Einnahmen und Einkünfte steuerfrei freigestellt, bspw. beim § 24a EStG (Al-



tersentlastungsbetrag). Einige der steuerfreien Leistungen in diesen Vorschriften werden im Rahmen der Steuerberechnung beim Progressionsvorbehalt nach § 32b EStG berücksichtigt, andere bleiben ohne jeden Einfluss auf die Steuerfestsetzung. Diese Sachverhalte sind insoweit steuersystematisch und – soweit sie Förderungszielen dienen - hinsichtlich der Zweckmäßigkeit und Lenkungswirkung zu überprüfen.

- (65) Der Ersatz von Werbungskosten im öffentlichen Dienst ist unabhängig vom Werbungskostenersatz für Beschäftigte in der Privatwirtschaft gesetzlich fixiert und kann zu unterschiedlichen Regelungen in der Praxis führen. Das betrifft derzeit bspw. das Kilometergeld, das für öffentlich Bedienstete teilweise 5 Cent höher gewährt wird. Entsprechende Regelungen sind deshalb zusammen zu fassen, zu vereinheitlichen und zu vereinfachen.
- (66) So verdoppelt sich bspw. die Wirkung der Anhebung des Grundfreibetrags (Existenzminimum) bei Rentenbeziehern. Wenn nur die Hälfte der Renteneinnahmen steuerpflichtig ist, bewirken 100 Euro höherer Grundfreibetrag 200 Euro Steuerfreistellung auf der Einnahmeseite. Voll steuerpflichtige Einnahmen wie Arbeitslohn werden durch die Anhebung nur zu 100 Euro steuerfrei gestellt.
- (67) Soweit Einnahmen durch das Einkommensteuergesetz steuerfrei gestellt sind, liegen grundsätzlich steuerbare Leistungen vor. Steuersystematisch können sie insoweit beim Progressionsvorbehalt berücksichtigt werden, wie bspw. Leistungen aus der gesetzlichen Unfallversicherung, die nicht einen unmittelbaren Mehrbedarf abdecken. Ebenso wäre auch zulässig, den steuerfreien Teil der gesetzlichen Renten in den Progressionsvorbehalt einzubeziehen. Bis 1995 wurde dieser Teil im Rahmen der so genannten Erwerbsbezüge berücksichtigt, erst ab 1996 erfolgte eine weitgehende Steuerentlastung für viele Rentenbezieher. Bei einer Umstellung wären die konkrete Belastungswirkung und das Verbot der bereits bei der geltenden Rechtslage nicht abschließend rechtlich geklärten Doppelbesteuerung zu beachten (Vgl. BFH vom 26.11.2008, X R 15/07, Urteil vom 4.2.2010, X R 52/08).
- (68) So weicht bisher der steuerrechtliche Einkommensbegriff vom sozialversicherungsrechtlichen Einkommen ab, ebenso vom Einkommensbegriff beim BAföG, Wohngeld etc. Eine Vereinheitlichung dient in erster Linie den Bürgern und damit dem Verbraucherschutz, er führt zu mehr Rechtssicherheit und Verständlichkeit. Zudem können Feststellungen untereinander Bindungswirkung entfalten und dazu beitrage, Mehrfachprüfungen vermeiden (Vgl. bspw. BFH-Urteil vom 21.01.2010, VI R 52/08 zur Bindungswirkung von Entscheidungen der Sozialversicherungsträger im Besteuerungsverfahren).



- (69) So trägt eine einheitliche Sozialversicherungsfreiheit bei Pauschalversteuerung zur Rechtsvereinfachung, stärkerer Systematik und Verringerung von Bürokratieaufwand bei. Gegenwärtig sind bspw. Pauschalierungen bei Leistungen des Arbeitgebers sozialversicherungsrechtlich unterschiedlich zu behandeln, vgl. §§ 37 b, 40a, 40b EStG.
- (70) Sowohl die Steuerklassenwahl als auch Freibeträge auf der Lohnsteuerkarte haben Auswirkung auf die Höhe von Sozialleistungen wie Arbeitslosengeld I oder Elterngeld. Steuerrechtliche Änderungen wie das Faktorverfahren (§ 39f EStG) ziehen Rechtsänderungen im Sozialrecht nach sich. Bei Leistungsempfängern wächst Beratungsbedarf, die Höhe von Sozialleistungen ist durch steuerrechtliche Wahlmöglichkeiten beeinflussbar.



Kommission Arbeitskreis Steuern des Neuen Verbandes der Lohnsteuerhilfevereine e.V.

Am Steuerkonzept haben mitgewirkt

Bettels, Ingo

Neuer Verband der Lohnsteuerhilfevereine e.V.

Brockerhoff, Heinz

Neuer Verband der Lohnsteuerhilfevereine e.V. ABB e.V. Lohnsteuerhilfeverein

Erk, Petra

Neuer Verband der Lohnsteuerhilfevereine e.V. Lohnsteuerhilfeverein Fuldatal e.V.

Fassnacht, Rainer

Lohn- und Einkommensteuer Hilfe-Ring Deutschland e.V.

Gramlich, Rudolf

Lohn- und Einkommensteuer Hilfe-Ring Deutschland e.V.

Hahn, Hans-Jürgen

Lohn- und Einkommensteuer Hilfe-Ring Deutschland e.V.

Lauscher, Bernhard - StB

Lohnsteuerhilfeverein Vereinigte Lohnsteuerhilfe e.V.

Munzel, Christian - RA

Neuer Verband der Lohnsteuerhilfevereine e.V. Lohn- und Einkommensteuer Hilfe-Ring Deutschland e.V.

Rauhöft, Uwe

Neuer Verband der Lohnsteuerhilfevereine e.V.

Ried, Thomas - StB

Lohnsteuerhilfeverein Vereinigte Lohnsteuerhilfe e.V.

Rosenberger, André - StB

Lohnsteuerhilfeverein Fuldatal e.V.

Strötzel, Jörg - StB

Neuer Verband der Lohnsteuerhilfevereine e.V. Lohnsteuerhilfeverein Vereinigte Lohnsteuerhilfe e.V

Tekin. Ali

Neuer Verband der Lohnsteuerhilfevereine e.V. Isar e.V. Lohnsteuerhilfeverein

Herausgegeben von NVL Neuer Verband der Lohnsteuerhilfevereine e.V. Berlin, im Juli 2010