

Weniger Bürokratie, mehr Digitalisierung

Wege zu einer bürgerfreundlichen Einkommensteuer

Abschlussbericht der Expertenkommission
„Bürgernahe Einkommensteuer“



Bundesministerium
der Finanzen

Weniger Bürokratie, mehr Digitalisierung: Wege zu einer bürgerfreundlichen Einkommensteuer

Abschlussbericht der Expertenkommission
„Bürgernahe Einkommensteuer“

eingesetzt vom Bundesministerium der Finanzen
Juli 2024

Diese Veröffentlichung ist vor Abschluss des Korrektorats erstellt worden. Insoweit ist die hier vorliegende Fassung vorläufig. Nach Abschluss des Korrektorats sind etwaige redaktionelle Anpassungen des Textes nicht ausgeschlossen.

Inhaltsverzeichnis

1. Vorbemerkungen	8
1.1. Überblick über die Arbeit der Expertenkommission	8
1.1.1. Arbeitsauftrag der Expertenkommission	8
1.1.2. Struktur und Arbeitsweise der Expertenkommission	9
1.1.3. Identifizierung von Themenfeldern der Expertenkommission	10
1.2. Zielsetzung einer bürgernahen Einkommensteuer	11
1.2.1. Bürgernahe Einkommensteuer im Verhältnis zwischen Bürger, Steuergesetzgeber und Finanzverwaltung	11
1.2.2. Begriffsbestimmung einer bürgernahen Einkommensteuer	13
1.2.3. Operationalisierung einer bürgernahen Einkommensteuer	15
1.2.4. Konkretisierung der Themenfelder zur bürgernahen Einkommensteuer	17
1.3. Ausblick zu den Ergebnissen	19
1.3.1. Limitationen	19
1.3.2. Notwendigkeit einer umfassenden Reformkommission	20
1.3.3. Verbesserung der Datenlage	20
1.4. Empfehlungen	21
2. Themenübergreifende Vorschläge	23
2.1. Gewerbesteuer	23
2.2. Typisierung und Pauschalierung	25
2.2.1. Verfassungsrechtliche Maßstäbe	25
2.2.2. Typisierungsinstrumente im Vergleich	27
2.3. Subventionen und steuerliche Lenkung	28
2.3.1. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit und Voraussetzung für Subventions- und Lenkungsnormen	29
2.3.2. Probleme von Subventions- und Lenkungsnormen	29
2.3.3. Europarechtliche Beihilfe	30
2.3.4. Fazit	31
3. Freiberufler, Selbstständige und Gewerbetreibende	34
3.1. Vorbemerkung	34
3.2. Vereinheitlichung der Gewinneinkünfte	34
3.3. Erleichterungen der Gewinnermittlungsart	35
3.3.1. Ausgangslage im Überblick	35
3.3.2. Abstimmung mit der Istbesteuerung nach § 20 UStG	35
3.3.3. Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Einnahmen-Überschussrechnung	36

3.3.4. Vereinfachung der Gewinnermittlung für Land- und Forstwirte	36
3.3.5. Gewinnpauschalierung bei Kleinunternehmern	37
3.4. Abschreibungsvereinfachungen	38
3.4.1. Bedürfnis nach Reduzierung des hohen bürokratischen Aufwands	38
3.4.2. Geringwertige Wirtschaftsgüter (GWG)	39
3.4.3. Poolabschreibungen	39
3.4.4. Reduzierung der Aufzeichnungspflichten	40
3.4.5. Weitergehende Vereinfachungen der Abschreibungsverfahren: Gruppierung von Wirtschaftsgütern nach Nutzungsdauern	41
3.4.6. Investitionsabzugsbeträge und Sonderabschreibungen zur Förderung kleiner und mittlerer Betriebe nach § 7g EStG	43
3.5. Verzicht auf die Besteuerung von Arbeitszimmer n	43
3.6. Erleichterung bei Stundung und Ratenzahlung	44
3.7. Empfehlungen	46
4. Arbeitnehmer	49
4.1. Vorbemerkung	49
4.2. Vereinheitlichung des Fahrt- und Home-Office-Aufwandes durch eine Arbeitstagepauschale	49
4.2.1. Quantitative Inanspruchnahme von Werbungskostenpositionen	49
4.2.2. Veränderung der Arbeitswelt und steuerliche Home-Office-Pauschale	50
4.2.3. Komplexitätszuwachs durch die Koexistenz von Entfernungs- und Home-Office Pauschale	51
4.2.4. Reformvorschlag der Vereinheitlichung	53
4.2.5. Zusatzpauschale für sog. Fernpendler	58
4.2.6. Anwendung auch für Arbeitnehmer ohne erste Tätigkeitsstätte	60
4.3. Werbungskostenpauschbetrag für weitere Werbungskosten	61
4.4. Abzug von Reisekosten	66
4.4.1. Weitere Diskussionsgegenstände der Expertenkommission	66
4.4.2. Kosten für Dienstreisen	66
4.5. Empfehlungen	68
5. Rentner und Pensionäre	71
5.1. Die Besteuerung von Alterseinkünften	71
5.1.1. Überblick über das Besteuerungsverfahren von Alterseinkünften	71
5.1.2. Verfassungsrechtliche Vorgaben	74
5.1.3. Probleme der derzeitigen Besteuerung von Alterseinkünften	76
5.2. Zielsetzung: Vereinfachung der Besteuerung von Alterseinkünften	83
5.3. Modelle der Besteuerung der Einnahmen von Rentnern/Pensionären	83
5.3.1. Vorgelagerte Besteuerung	83
5.3.2. Rentenabzugsteuer	85

5.3.3. Fazit	90
5.4. Behandlung der Werbungskosten von Rentnern/Pensionären	90
5.5. Empfehlungen	92
6. Sonderausgaben	95
6.1. Die Behandlung von Sonderausgaben	95
6.1.1. Subjektives Nettoprinzip	95
6.1.2. Altersvorsorgeaufwendungen	96
6.1.3. Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung	97
6.1.4. Sonstige Vorsorgeaufwendungen	97
6.1.5. Kinderbetreuungskosten	101
6.1.6. Spenden	104
6.1.7. Sonstige Sonderausgaben	106
6.1.8. Sonderausgaben-Pauschbetrag	107
6.2. Empfehlungen	110
7. Außergewöhnliche Belastungen	114
7.1. Außergewöhnliche Belastungen	114
7.2. Empfehlung	115
8. Aufwendungen für haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse, haushaltsnahe Dienstleistungen und Handwerkerleistungen	117
8.1. Steuerermäßigung bei Aufwendungen für haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse, haushaltsnahe Dienstleistungen und Handwerkerleistungen (§ 35a EStG)	117
8.1.1. Ausmaß der Nutzung der Steuerermäßigung und Subventionshöhe im Zeitablauf	118
8.1.2. Problembereiche in der Anwendung der Norm	119
8.2. Untersuchungen zur Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Norm	120
8.3. Vollzugsdefizit	123
8.4. Steuerbefolgungskosten	123
8.5. Empirische Anwendung der Norm in Abhängigkeit vom Einkommen	124
8.6. Empfehlungen	126
9. Digitalisierung	128
9.1. Gegenwärtiger Zustand	128
9.1.1. Entwicklung im Bereich der Steuerverfahren und aktueller Stand der Digitalisierung	128
9.1.2. Überblick über das steuerliche Ökosystem (status quo)	129
9.1.3. im steuerlichen Ökosystem	130
9.1.4. Hemmnisse einer Digitalisierung	131

9.2. Strategisches Konzept für die Digitalisierung des bürgernahen Besteuerungsverfahrens	133
9.2.1. Zustand der IT-Landschaft und Strategie der Finanzverwaltung als Ausgangspunkt	133
9.2.2. Schaffung der fachlichen und technischen Voraussetzungen	135
9.2.3. Projektdurchführung und -steuerung	138
9.3. Forderungen	139
9.3.1. Gesamtstrategie Digitalisierung	139
9.3.2. Digital First Strategie	140
9.3.3. Digitale Identität	140
9.3.4. Digitaltaugliche Gesetzgebung	148
9.3.5. Beschleunigte Durchsetzung des Once-Only-Prinzips im Besteuerungsverfahren	150
9.3.6. Verbesserung der Voraussetzungen für eine vollelektronische Veranlagung	151
9.3.7. Maßnahmen zur Verringerung der normalen erklärungsgestützten Veranlagung	158
9.3.8. Datenportal für Kooperation und Kollaboration	173
9.3.9. Serviceorientierung und Erleichterungen im Bereich von Software, Handhabung und Kommunikation	178
9.4. Empfehlungen	181
10. Zusammenfassung der Empfehlungen	185
10.1. Vorbemerkungen	185
10.2. Themenübergreifende Vorschläge	185
10.3. Freiberufler, Selbständige und Gewerbetreibende	186
10.4. Arbeitnehmer	187
10.5. Rentner und Pensionäre	188
10.6. Sonderausgaben	189
10.7. Außergewöhnliche Belastungen	190
10.8. Aufwendungen für haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse, haushaltsnahe Dienstleistungen und Handwerkerleistungen	190
10.9. Digitalisierung	191

1.

Vorbemerkungen

1.1. Überblick über die Arbeit der Expertenkommission

1.1.1. Arbeitsauftrag der Expertenkommission

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes lebten in Deutschland zum Jahresende 2023 ca. 84,7 Millionen Menschen.¹ Im Jahr 2023 wurden ca. 63 Millionen Steuererklärungen elektronisch an die Finanzämter übermittelt, z.B. die Einkommensteuererklärung oder die Gewerbesteuererklärung.² Der Datensammlung Steuerpolitik 2024 ist wiederum zu entnehmen, dass im Jahr 2023 von ca. 48,61 Mio. Lohn- und Einkommensteuerzahlern ausgegangen wird, was wiederum einem Anteil von ca. 70% der volljährigen Einwohner entspricht.³ Demnach hat eine Vielzahl der Bürgerinnen und Bürger in Deutschland direkte oder zumindest indirekte Berührungspunkte mit der Einkommen- und Lohnsteuer und damit zugleich auch mit den damit zusammenhängen Prozessen der Besteuerung. Dies kann nicht verwundern, da mit der Einkommensteuer im Sinne eines Massenverfahrens die wirtschaftliche Aktivität von natürlichen Personen besteuert wird. Vor diesem Hintergrund stellt sich fortlaufend die Frage, wie diese Interaktion zwischen Steuerpflichtigen und damit Bürgern, Staat und Finanzverwaltung auszugestalten ist. Dies betrifft sowohl die rechtsdogmatische Ausgestaltung von Steuergesetzen, die Diskussion über die Steuer- und Abgabenbelastung als auch die technische Abwicklung der Steuererhebung. Häufig werden diese Fragen

unter dem Blickwinkel der Bürgerfreundlichkeit diskutiert.

Die Ausgestaltung einer bürgernahen Einkommensteuer ist damit ein zentrales Element für die Interaktion zwischen Bürger, Staat und Verwaltung im Bereich der Besteuerung. Zugleich ist dieser Aspekt auch ein Baustein des im Koalitionsvertrag mit Blick auf die Verwaltung angesprochenen Punktes, „das Leben für die Bürgerinnen und Bürger leichter zu machen“.⁴ Obgleich eine solche Zielsetzung nicht neu ist, wird sie regelmäßig formuliert und erneuert.⁵ Dies kann auch nicht verwundern, da eine bürgernahe Einkommensteuer auch immer aus der **aktuellen zeitlichen und steuerpolitischen Perspektive** zu verstehen ist. Technologischer Fortschritt, Grad der Digitalisierung, Veränderungen der Steuergesetzgebung, Demografie der Bevölkerung als auch Zielvorstellungen von Bürgern über die Ausgestaltung der Besteuerung verändern sich im Zeitlauf und wirken wechselseitig darauf ein, was unter einer bürgernahen Einkommensteuer zu verstehen ist, mithin, wie eine solche auszugestalten ist. Am deutlichsten wird diese Wechselwirkung wohl bei der Anwendung von digitalen Technologien. Anders formuliert, wird der Bürger auch eine bestimmte Erwartungshaltung gegenüber der Finanzverwaltung entwickeln, die in Teilen auch von den übrigen Lebensumständen geprägt sein wird. Vor diesem Hintergrund sind Fragen einer bürgernahen Einkommensteuer Dauerbrenner der Steuerpolitik, die wohl nie abschließend beantwortet werden können. Vielmehr gilt es, diesen Themenkomplex fortlaufend zu begleiten, hierbei

¹ Vgl. Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 035 vom 25.01.2024, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/01/PD24_035_124.html.

² Vgl. Elster Statistiken, <https://www.elster.de/eportal/infoseite/presse>.

³ Vgl. BMF, Datensammlung zur Steuerpolitik 2024, S. 21.

⁴ Vgl. Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und SPD, S. 5.

⁵ Vgl. zutreffend z.B. Gutachten der Steuerreformkommission 1971, Schriftenreihe des BMF, Heft 17, 1971, S. 24-29. Hier liegt der Fokus auf einer „Verminderung der Kosten der Steuererhebung und der Steuerverwaltung“. Auch wenn das Wort „bürgernah“ noch nicht verwendet wird, finden sich vielfältige Parallelen zur heutigen Diskussion.

weiterzuentwickeln und bürgernahe Änderungen des Steuerrechts auch kritisch zu evaluieren. Hierzu passt, dass seitens der Finanzverwaltung diverse Projekte laufen, die eben einen solchen Fokus haben.⁶

Die Expertenkommission „Bürgernahe Einkommensteuer“ wurde von dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) mit Schreiben vom 21.07.2023 eingesetzt. Das BMF formulierte den allgemeinen Arbeitsauftrag der Expertenkommission in der Erarbeitung eines weniger komplexen und zukunftsfähigen Steuerrechts, welches sich zugleich an einer realistischen Umsetzbarkeit orientiert. Dieses Ziel wurde dahingehend konkretisiert, dass die Anwendung des Rechts ressourcenschonender, nachweisärmer und weiter digitalisiert werden sollte. Im Hinblick auf eine Fokussierung auf die Einkommensteuer wurden hierbei die folgenden Gruppen unterschieden, die im Vordergrund der Betrachtung stehen sollten: Selbständige und freiberuflich Tätige, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Rentnerinnen und Rentner. Außerdem befasste sich die Expertenkommission schwerpunktmäßig mit Fragen der Digitalisierung, der Vereinfachung und mit den Sonderausgaben. Hierbei ist auch darauf hinzuweisen, dass die Expertenkommission „Bürgernahe Einkommensteuer“ neben die Expertenkommission „Vereinfachte Unternehmensteuer“ getreten ist, die zeitgleich Reformvorschläge im Bereich der Besteuerung von Unternehmen erarbeitet hat. Gerade im Bereich der Besteuerung von betrieblichen Aktivitäten ergeben sich **Schnittmengen** zwischen den beiden Expertenkommissionen.

1.1.2. Struktur und Arbeitsweise der Expertenkommission

Die Mitglieder der Expertenkommission wurden seitens des BMF bestimmt. Namentlich zu nennen sind (in alphabetischer Reihenfolge):

- Prof. Dr. Kay Blaufus
- Prof. Dr. Frank Hechtner
- Reiner Holznapel
- Dr. Rainer Kambeck
- Sebastian Koch
- Florian Köbler

- Torsten Lüth
- Prof. Dr. Maria Marquardsen
- Prof. Dr. h.c. Rudolf Mellinghoff
- Dr. Lars Meyer-Pries
- Prof. Dr. Nadine Riedel
- Carsten Rothbart
- Prof. Dr. Roman Seer

Die Expertenkommission wurde geleitet von Prof. Dr. h.c. Rudolf Mellinghoff und Prof. Dr. Frank Hechtner. Zur Strukturierung der einzelnen Themenfelder erfolgte die Arbeit der Expertenkommission primär innerhalb der folgenden vier (Unter-) Arbeitsgruppen:

- Selbständige (Leitung Florian Köbler)
- Arbeitnehmer und Vereinfachung (Leitung Prof. Dr. Nadine Riedel und Prof. Dr. Roman Seer)
- Rentner und Pensionäre (Leitung Prof. Dr. Kay Blaufus)
- Digitalisierung (Leitung Prof. Dr. h.c. Rudolf Mellinghoff)

Dritte Personen wurden für die Arbeit der Expertenkommissionen nicht herangezogen. Sofern von dritter Seite Eingaben an die Expertenkommission gerichtet wurden, gingen diese in die Beratungen mit ein.

Im Hinblick auf empirischen Fragestellungen wurden auf Bitten der Expertenkommission Sonderauswertungen der Lohn- und Einkommensteuerstatistik durch das Statistische Bundesamt und durch das Fraunhofer-Institut für Angewandte Informationstechnik bereitgestellt. Zur Themenabgrenzung im Bereich der Besteuerung von Unternehmen erfolgte ein Austausch mit der Expertenkommission Vereinfachte Unternehmensteuer. Die in dem vorliegenden Abschlussbericht dargestellten Überlegungen stellen die **Meinung der gesamten Expertenkommission** dar. Insofern sich die Darstellungen lediglich auf Mehrheitsmeinungen beziehen, ist dies im Text kenntlich gemacht.

Ein besonderer Dank gilt dem Statistischen Bundesamt und dem Fraunhofer-Institut für Angewandte Informationstechnik für die übermittelten Sonderauswertungen der Lohn- und Einkommensteuerstatistik. Anhand der

⁶ Vgl. z.B. Wie man Steuerbescheide verständlicher formulieren könnte, <https://www.deutschlandfunk.de/behoerdendeutsch-in-der-finanzverwaltung-wie-man-100.html>.

Statistiken war es der Expertenkommission möglich, sich ein Bild über die empirischen Verhältnisse unterschiedlicher Fragestellungen verschaffen zu können. Letztendlich war es damit der Expertenkommission möglich, ihre Ergebnisse und Empfehlungen mittels empirischer Erkenntnisse abzusichern.

1.1.3. Identifizierung von Themenfeldern der Expertenkommission

Die Expertenkommission hatte nach eingehenden Diskussionen vier unterschiedliche Themenfelder herausgearbeitet, die näher beleuchtet wurden. Hierbei orientierte sich die Expertenkommission an dem typischen Bürger, der zur Einkommensteuer herangezogen wird. Die Expertenkommission hatte sich darauf verständigt, dass gerade die Gruppe der Rentner eine zunehmende Bedeutung in dem Besteuerungsprozess der Einkommensteuer erlangen wird und deshalb eigenständig zu betrachten ist. Konkret wurden die Gruppen **Selbständige, Arbeitnehmer sowie Rentner und Pensionäre** identifiziert. Fragen einer bürgernahen Einkommensteuer wurden differenziert für diese drei Gruppen erarbeitet. Hierbei folgte diese Dreigliederung auch der Logik, dass sowohl nichtselbständige Beschäftigungsverhältnisse als auch selbständige (betriebliche) Beschäftigungen in den Blick genommen werden sollten. Mit der exponierten Behandlung der Rentner greift die Expertenkommission zugleich erste Entwicklungen in einzelnen Bundesländern auf, die sich auf eine bürgernahe und einfachere Rentnerbesteuerung beziehen.⁷

Die Konzentration auf die genannten drei Gruppen folgt auch der **empirischen Bedeutung**. Nach der Datensammlung Steuerpolitik 2024 betrug die Anzahl der Steuerpflichtigen mit überwiegender Einkünften aus den einzelnen Einkunftsarten 2019 für die Gruppe nichtselbstständige Arbeit 34,2 Mio. (Anteil von 78%) und die Gruppe mit Gewinneinkünften 2,7 Mio. (Anteil von 6,4%).⁸ Der Datensammlung Steuerpolitik 2024 ist weiterhin zu entnehmen, dass die Gruppe der Steuerpflichtigen mit Renteneinkünften insgesamt 17,3 Mio. beträgt.⁹ Hierbei entfällt ein Anteil von 46 % (7,9 Mio.) auf Steuerpflichtige mit Renteneinkünften, die wiederum eine Steuererklärung abgegeben haben. Vor dem Hintergrund der empirischen Datelage kann damit davon ausgegangen werden, dass mit der vorgenommenen thematischen Eingrenzung die Expertenkommissionen die überwiegende Mehrzahl der Fallkonstellationen im Hinblick auf die Einkommensteuer erfasst hat.

Weiterhin ist darauf hinzuweisen, dass die Expertenkommission explizit die **Überschusseinkünfte Vermietung und Verpachtung und Kapitalvermögen nicht in die Beratungen einbezogen hat**. Ferner wurden die sonstigen Einkünfte nur insoweit in die Diskussionen einbezogen, soweit sie Konstellationen der Rentenbesteuerung betreffen. Diese Eingrenzung ist vornehmlich eines engen Zeitplans geschuldet.

Die Fokussierung auf einzelne Gruppen von Steuerpflichtigen wurde ferner um konkrete steuerliche Sachverhalte erweitert. Hierbei erfolgte erneut eine Fokussierung auf jene steuerrechtlichen Fallkonstellationen, die aus Sicht der Expertenkommission eine hohe empirische Bedeutung aufweisen. Vor diesem Hintergrund hat sich die Expertenkommission dezidiert mit Sonderausgaben und außergewöhnlichen Belastungen unter dem Blickwinkel einer bürgernahen Einkommensteuer beschäftigt. Die Expertenkommission hatte weitere steuerrechtliche Themenfelder identifiziert, die im Sinne einer bürgernahen Einkommensteuer zu evaluieren sind. Zu nennen sind hier z.B. die Themenkomplexe steuerfreie Einnahmen nach § 3 EStG oder

⁷ Vgl. z.B. Steuerportal Mecklenburg-Vorpommern, Es geht auch einfach - Steuererklärung für Rentnerinnen und Rentner, <https://www.steuerportal-mv.de/Meldungen/Amtsveranlagungsverfahren-f%C3%BCr-Rentnerinnen-und-Rentner/>.

⁸ Vgl. BMF, Datensammlung zur Steuerpolitik 2024, S. 51.

⁹ Vgl. BMF, Datensammlung zur Steuerpolitik 2024, S. 41.

Bewertung von Sachbezügen. Infolge des **limitierten Zeithorizontes** musste die Expertenkommission davon Abstand nehmen, diese Themenfelder weiter intensiv zu beraten.

Die Expertenkommission vertritt die Meinung, dass eine Diskussion über eine bürgernahe Einkommensteuer sich nicht nur auf einzelne materielle Rechtsnormen des EStG zu beziehen hat, sondern dass ein **ganzheitlicher Ansatz** zu wählen ist. Daher wurde auch der komplette Besteuerungsprozess in den Blick genommen. Was als bürgernah zu bewerten ist, hat zuvorderst der Bürger als synonyme Begriff für den Steuerpflichtigen selbst zu bestimmen. Damit dürften alle Aspekte angesprochen sein, die im Besteuerungsprozess eine Interaktion zwischen Bürger und Finanzverwaltung betreffen. Typischerweise wird dieser Besteuerungsprozess in die Bereiche Registrierung, Erklärung, Prüfung, Festsetzung, Erhebung, Rechtsbehelfsverfahren unterteilt.¹⁰ Es ist davon auszugehen, dass ein höherer Grad an Digitalisierung in diesen Bereichen zu einer Verbesserung für die Bürger führen kann. Der Bürger kommt bereits in vielen Bereichen der Verwaltung mit digitalen Angeboten in Kontakt. Vor diesem Hintergrund kann sich der Besteuerungsprozess von einer solchen Entwicklung nicht ausnehmen. Weiterhin existieren bereits vielfältige Daten als persönliche Ausprägungen über den Bürger, die der Verwaltung elektronisch vorliegen. Damit entsteht zugleich das berechnete Interesse des Steuerpflichtigen, dass vorhandene Daten für den Besteuerungsprozess zusammengeführt und genutzt werden können. Auch besteht bereits aus ökonomischen Gesichtspunkten ein Interesse, dass Steuerpflichtige Datenbereitstellungen nicht redundant vorzunehmen haben, also das Once-Only-Prinzip zu beachten ist.¹¹ Insofern wurde als weiteres Themenfeld die Digitalisierung des Besteuerungsprozesses von der Expertenkommission identifiziert und behandelt. Hierbei stellt aus Sicht der Expertenkommission eine auf die Besteuerung bezogene Gesamtstrategie einen zentralen Baustein dar. Wichtige Voraussetzungen

für das Besteuerungsverfahren sind sodann die digitale Identität und das Once-Only Prinzip. Das Themenfeld **Digitalisierung** des Besteuerungsprozesses ist dabei weniger spezifisch einer einzelnen Nutzergruppe an Steuerpflichtigen zuzuordnen, sondern kann als **nutzerübergreifend** verstanden werden. Sämtliche Fragen mit Bezug zu einzelnen Gruppen an Steuerpflichtigen, die einen stärkeren Bezug zur Digitalisierung aufweisen, wurden dem Themenfeld der Digitalisierung zugeordnet und damit in der entsprechenden Arbeitsgruppe behandelt. Dies umfasst dann auch die Einbeziehung der Finanzverwaltung, weiterer meldepflichtiger Stellen oder der Arbeitgeber. Letztendlich sind damit sämtliche Personen angesprochen, die in einem steuerlichen Ökosystem in Beziehung stehen.

1.2. Zielsetzung einer bürgernahe Einkommensteuer

1.2.1. Bürgernahe Einkommensteuer im Verhältnis zwischen Bürger, Steuergesetzgeber und Finanzverwaltung

Das Einkommensteuergesetz als eine Ausprägung des Verwaltungsrechts ist insbesondere Eingriffsrecht, indem es in die Einkommens- und Vermögenspositionen der Steuerpflichtigen eingreift.¹² Im Rahmen der Einkommensteuer wird dieser Eingriff tatbestandlich an das Verwirklichen unterschiedlicher ökonomischer Aktivitäten geknüpft, die überwiegend auf das Erzielen von Markteinkommen gerichtet sind.¹³ Eben jene ökonomischen Aktivitäten können dabei steuerliche Wirkungen sowohl auf der Einnahme- als auch auf der Ausgabenseite entfalten. Da wiederum das Erzielen von Markteinkommen regelmäßig dazu dient, den Lebensunterhalt persönlich zu erwirtschaften, kann zugleich festgestellt werden, dass die Einkommensbesteuerung Massenverfahren ist und damit bei der überwiegenden Mehrzahl der Bürger zur Anwendung kommt.¹⁴ Gleichwohl beschreibt der Begriff Bürger nur ungenau eine

¹⁰ Vgl. OECD, Tax Administration 2023: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies, 2023, und die dort angesprochenen Bereiche für eine Verbesserung von Service.

¹¹ Vgl. z.B. BMF, BMF-Monatsbericht Juni 2023, Das Once-Only-Prinzip: für eine nutzerzentrierte, agile Verwaltung; vgl. auch unten 9.3.5.

¹² Vgl. Seer, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 24. Auflage 2021, Rz. 1.17.

¹³ Vgl. Hey, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 24. Auflage 2021, Rz. 3.68.

¹⁴ Insofern zutreffen Seer, der feststellt, dass in keinem Rechtsgebiet der Bürger dem Staat häufiger als im Steuerrecht begegnet. Vgl. Seer, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 24. Auflage 2021, Rz. 1.1.

Teilmenge der steuerlich handelnden Akteure. Genauer wäre in der beschriebenen Fallkonstellation von Steuerpflichtigen zu sprechen. Wenn insofern von „bürgernah“ gesprochen wird, ist damit vornehmlich eine **Fokussierung auf den Steuerpflichtigen** gemeint, der im Rahmen der Einkommensteuer der Besteuerung unterliegt.¹⁵ Ohne an dieser Stelle bereits stärker auf eine Inhaltsbestimmung einzugehen, bezieht sich eine bürgernahe Einkommensteuer damit zuvorderst immer erst auf bestimmte Zielvorstellungen des Steuerpflichtigen. Gleichwohl greift es zu kurz, wenn nicht bedacht wird, dass sich im Besteuerungsprozess Bürger und Staat gegenüberstehen, und damit auch Aussagen über den Steuerge-
setzgeber, die Finanzverwaltung und mögliche weitere (notwendige) Akteure der Besteuerung (Dritte) zu treffen sind.

Die Expertenkommission verkennt daher nicht, dass im Rahmen des Besteuerungsprozesses neben dem Steuerpflichtigen mindestens auch die Finanzverwaltung und der Steuergesetzgeber zu betrachten sind.¹⁶ Auch wenn der Fokus der Überlegungen der Expertenkommission nicht primär auf der Finanzverwaltung lag, ist eben diese für die administrative Steuererhebung zuständig. Damit entfalten sie zugleich auch immer Auswirkungen beim Steuerpflichtigen. Veränderungen in der konkreten Steuererhebung setzen zumeist auf Ebene der Finanzverwaltung an. Hierbei ist es durchaus vorstellbar, dass die Zielgrößen von Bürgern, Staat und Finanzverwaltung divergieren. Nicht alles, was als Verbesserung auf Ebene der Finanzverwaltung angesehen wird, muss zwangsweise als bürgernah bezeichnet werden.

Die Expertenkommission nimmt zur Kenntnis, dass auch die Finanzverwaltung zunehmend mit der Gewinnung von Fachkräften zu kämpfen hat, diese in den letzten Jahren vielfältig auch neue Bereiche infolge von Gesetzesänderungen mitabgedeckt hat und damit bei knappen Ressourcen auch Prioritäten zu setzen hat.¹⁷ Die Expertenkommission vertritt die Auffassung, dass

letztendlich **Effizienzsteigerungen bei der Finanzverwaltung** insbesondere im Veranlagungsprozess auch (mindestens indirekt) **den Steuerpflichtigen zu Gute kommen**. Eine Verringerung von Veranlagungszahlen und damit Fällen für die Finanzverwaltung können zudem Entlastungen bei knappen Ressourcen bewirken.

In einem breiten Verständnis des Begriffs Staat ist im Hinblick auf die Einkommensteuer zu bedenken, dass das Regelsystem einer Besteuerung letztendlich immer in der Entstehung einer Norm durch den Gesetzgeber seinen Anfang nimmt. Der Gesetzgeber kann damit nicht außen vor bleiben, wenn über eine bürgernahe Einkommensteuer gesprochen wird. Auf Seiten der Finanzverwaltung kann nur jenes Maß an Bürgernähe umgesetzt werden, was gesetzlich möglich ist. Die Expertenkommission hat sich infolgedessen insbesondere im Bereich der Digitalisierung auch Bereiche angeschaut, in denen sie konkrete Handlungsnotwendigkeiten sieht, um erst einmal die gesetzlichen Voraussetzungen zu schaffen, die wiederum eine Steigerung der Bürgerfreundlichkeit bei der Besteuerung bewirken können. Ganz konkret macht es wenig Sinn, über Effizienzgewinne aus der Digitalisierung im Besteuerungsprozess nachzudenken, wenn nicht als Vorfrage geklärt wird, wie eine digitale Abbildung des Steuerpflichtigen im Sinne einer digitalen Identität erfolgt. Als weiteres Beispiel: die Lohnsteuer kann nicht zutreffend erhoben werden, wenn schnelllebige Änderungen der Besteuerungsgrundlagen nicht zeitnah in den Programmablaufplänen eingearbeitet werden.¹⁸ Insgesamt hat damit der Gesetzgeber auch eine Verpflichtung, Steuergesetze oder gesetzliche Änderungen jeweils aus der Sicht der Bürgerfreundlichkeit auszugestalten.¹⁹

Ohne dass bisher der Begriff bürgernah stärker konkretisiert wurde, zeigt sich damit, dass die Bereiche Bürger, Gesetzgeber und Finanzverwaltung nicht voneinander isoliert betrachtet werden können. Die Expertenkommission vertritt die Auffassung, dass Fragen der

¹⁵ An dieser Stelle seien die Begriffe Bürger und Steuerpflichtiger synonym verwendet. Vgl. zudem Glück, Vertrauen und Legitimation durch Bürgerzufriedenheit, 2007, S. 38-55 für eine inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Begriff Bürger im Rahmen der Bürgerzufriedenheit.

¹⁶ Vgl. für einen aktuellen Überblick zum Steuervollzug z.B. Peuthert, Zukunft des Steuervollzugs aus Sicht der Finanzverwaltung, Tagungsband zur ifst-Jahrestagung 2022, ifst-Schrift 548, 2023, S. 41-71.

¹⁷ Vgl. zur Problematik Peuthert, Zukunft des Steuervollzugs aus Sicht der Finanzverwaltung, Tagungsband zur ifst-Jahrestagung 2022, ifst-Schrift 548, 2023, S. 42.

¹⁸ Vgl. dazu unten 9.3.7.1.

¹⁹ Vgl. insofern als negatives Beispiel die Einführung einer Besteuerung der Gas-/Wärmepreisbremse; zur Kritik z.B. Hechtner, in: Kanzler/Kraft/Bäumel/Marx/Hechtner/Geserich, Einkommensteuergesetz, Vorbemerkungen zu §§ 123 – 126 EStG.

Bürgerfreundlichkeit nicht isoliert nur direkt bei dem Bürger zu suchen sind, sondern hierbei **ganzheitlich Bürger und Staat** in dem Besteuerungsprozess, damit auch Gesetzgeber und Finanzverwaltung, einzubeziehen sind. Zwar mag der Bürger als Steuerpflichtiger seine Zielvorstellung über Bürgerfreundlichkeit äußern, diese Vorstellung wird aber wohl sehr stark eben auch von der Interaktion des Staates mit dem Steuerbürger abhängen.

1.2.2. Begriffsbestimmung einer bürgernahen Einkommensteuer

Während der vorherige Abschnitt erörtert hat, in welchem Verhältnis die unterschiedlichen Akteure der Besteuerung stehen, soll in diesem Abschnitt eruiert werden, wie die Umschreibung bürgernahe Einkommensteuer begrifflich mit Leben gefüllt werden kann. Bürgernah als Adjektiv soll die Eigenschaft eines Steuergesetzes bzw. damit verbunden einer Steuer beschreiben. Ohne eine genauere Umschreibung oder Operationalisierung, was unter bürgernah zu verstehen ist, verbleibt es aber im vagen, eben im Sinne dieses Adjektivs die Einkommensteuer auszurichten. Die Verwendung oder Titulierung von Prozessen oder Dienstleistungen als bürgernah wird fast schon inflationär gebraucht.²⁰ Häufig verbleibt diese Bezeichnung allerdings eher im inhaltsleeren Raum. Auch zeigt sich, dass unterschiedliche Begriffe mit ähnlicher Akzentuierung verwendet werden. So ist zu beobachten, dass die Begriffe bürgernah, bürgerfreundlich, die damit verbundenen Substantive sowie Serviceorientierung in ähnlicher Weise gebraucht werden.

Eine konkrete Definition jedenfalls mit Bezug zu steuerlichen Fragestellungen findet sich nur sehr vereinzelt in der steuerpolitischen Diskussion wieder. Der Duden führt zu bürgernah allgemein aus: „auf die unmittelbaren Probleme, Bedürfnisse der Bürger und Bürgerinnen [unbürokratisch] eingehend, ihnen entsprechend“.²¹ Differenziert mit Bezug und Übertragung auf die öffentliche Verwaltung formuliert Glück, dass Kundenzufriedenheit eine Funktion der Leistungswahrnehmung des Kunden sei, die auf die Summe der Beurteilung unterschiedlicher Leistungen abziele.²² Mit Bezug zur Besteuerung und einer bürgerfreundlichen Sprache findet sich überdies ein Hinweis der Finanzministerkonferenz vom 25.08.2018: „Die Finanzministerinnen und Finanzminister der Länder stimmen überein, dass die konsequente Serviceorientierung der Verwaltung eine zentrale Zukunfts- und Daueraufgabe für Bund und Länder ist. Ihr zentrales Ziel ist eine moderne Finanzverwaltung, die sich als Dienstleister für die Bürgerinnen und Bürger versteht. Dazu gehört insbesondere auch eine bürgernahe und geschlechtergerechte Sprache, die sowohl die Akzeptanz der komplexen Materie des Steuerrechts als auch die Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit der Verwaltung merklich steigern kann.“²³ Auch existieren mittlerweile Projekte innerhalb der Finanzverwaltung, die eine stärkere Fokussierung auf Bürgerfreundlichkeit vorsehen, hier z.B. mit der Fokussierung auf die Sprache als Kommunikationsmittel zwischen Finanzverwaltung und Steuerpflichtigem.²⁴ Weiterhin ist festzustellen, dass die Finanzverwaltung verstärkt auch aktiv Anstrengungen unternimmt, um den Grad der Bürgerfreundlichkeit im Besteuerungsverfahren als Bewertung von Bürgern zu erfassen.²⁵ Die Ausgestaltung einer bürgernahen

²⁰ Vgl. exemplarisch Bundesministerium des Innern und für Heimat, <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/moderne-verwaltung-node.html>, für eine bürgerfreundliche Verwaltung, Deutsche Städtetag, <https://www.staedtetag.de/positionen/moderne-buergernahe-verwaltung-schaffen>, für eine bürgernahe Verwaltung, § 2 Abs. 1 Allgemeine Geschäftsordnung für die Behörden des Freistaates Bayern (AGO) für die allgemeinen Allgemeine Gestaltungsziele, wonach „die Aufgaben des Staates [...] im Rahmen der Rechtsordnung insbesondere allgemeinwohlbezogen, zielorientiert, wirtschaftlich und sparsam, bürgerfreundlich, umweltgerecht, sozialverträglich und mitarbeiterbezogen zu erfüllen“ sind, Bundesverwaltungsamt, <https://www.bva.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Oef-fentlichkeitsarbeit/Buergernahe-Verwaltungssprache-BBB.html>, für eine bürgernahe Verwaltungssprache und hierzu Arbeitshandbuch.

²¹ Vgl. Duden online, <https://www.duden.de/rechtschreibung/buergernah>.

²² Vgl. Glück, Vertrauen und Legitimation durch Bürgerzufriedenheit, 2007, S. 49-76, 74.

²³ Vgl. Finanzministerkonferenz, Pressemittelung vom 25.05.2018, https://www.mf.niedersachsen.de/download/131184/TOP_4_-_Buergernah_Sprache_in_der_Finanzverwaltung.pdf

²⁴ Vgl. exemplarisch für das Land NRW, Erfolgreiche Initiative Nordrhein-Westfalens: Länderfinanzminister beschließen stärkere Dienstleistungsorientierung und Bürgerfreundlichkeit in der Finanzverwaltung, <https://www.land.nrw/pressemitteilung/erfolgreiche-initiative-nordrhein-westfalens-laenderfinanzminister-beschliessen>.

²⁵ Vgl. insofern als positives Beispiel für eine sehr breit angelegte Bürgerbefragung jene von der Finanzverwaltung NRW, <https://www.finanzverwaltung.nrw.de/befragung>.

Besteuerung ist damit auch im Interesse der Finanzverwaltung. In der wissenschaftlichen Diskussion finden sich nur sehr vereinzelt Abhandlungen, die sich mit einer bürgerfreundlichen Einkommensteuer und deren Bestimmung bzw. Analyse auseinandersetzen.²⁶

Aus den Ausführungen ist allgemein zu entnehmen, dass als bürgernahe eine Ausgestaltung des Steuersystems zu verstehen ist, die eine **starke Zentrierung auf die Bedürfnisse der Bürger** vornimmt. Bürgernahe ist damit als eine Charakterisierung und damit Ausprägung des Steuersystems anzusehen. Damit ordnet sich diese Ausprägung in den allgemeinen Kontext zur Beschreibung wünschenswerter Eigenschaften eines Besteuerungssystems ein. Mit Verweis auf *Adam Smith* und seine Abhandlungen in Wohlstand der Nationen werden als Besteuerungsgrundsätze genannt: Gleichheit der Besteuerung, Bestimmtheit der Besteuerung, Bequemlichkeit der Besteuerung und Wohlfeilheit der Besteuerung.²⁷ Jedenfalls die letzten drei Aspekte haben einen sehr starken Bezug zu einer Bürgerfreundlichkeit, indem sie auf den Kostenaspekt der Steuererhebung abstellen und zugleich eine gewisse Transparenz in den Rechtsfolgen vorsehen. Mit einer stärkeren Fokussierung auf die Steuererhebungskosten formuliert *Mirrlees*

ähnliche Zielvorstellungen für wünschenswerte Eigenschaften eines Steuersystems.²⁸

Häufig wird Bürgerfreundlichkeit auch mit **Serviceorientierung** gleichgesetzt.²⁹ In einem solchen Sinne meint eine bürgernahe Einkommensteuer Eigenschaften einer Dienstleistung, die von der Finanzverwaltung angeboten werden und damit Hilfestellungen für den Steuerpflichtigen bieten.³⁰ Ein derartiges Verständnis von Bürgerfreundlichkeit im Bereich der Besteuerung stellt eine Übertragung von wünschenswerten Produkt- und Dienstleistungseigenschaften aus einer Kundenperspektive dar und überträgt bisherige Erkenntnisse aus dem Dienstleistungsmarketing auf die öffentliche Verwaltung.³¹ Letztendlich werden auch die Steuerpflichtigen bestimmte Erwartungshaltungen zu den Ausprägungen von Dienstleistungen der Finanzverwaltung haben und diese mit dem Angebot in der Realität vergleichen.³² Der Grad der Abweichung von persönlicher Zielvorstellung und tatsächlicher Ausprägung in der Realität wird die Zufriedenheit des Steuerpflichtigen beeinflussen.³³ Insgesamt können **Hilfestellungen für die Steuerpflichtigen positiv auf die Höhe der Steuerbefolgungskosten** wirken, so dass eine ökonomische Effizienz der Steuererhebung in den Vordergrund gestellt wird.³⁴ Gleichwohl dürften wohl weitere Dimensionen hinzutreten, die allesamt in Richtung Bürgerfreundlichkeit

Entsprechende Ergebnisse finden sich unter <https://www.finanzeverwaltung.nrw.de/sites/default/files/asset/document/ergebnisbericht.pdf>.

²⁶ Vgl. z.B. Hechtner/Hölscher, Der bürgerfreundliche Einkommensteuerbescheid, in: Richter/Meyering/Sopp (Hrsg.), Anwendungsorientierte steuerliche Betriebswirtschaftslehre, 2022, S. 49-76, für eine Analyse zu einem bürgerfreundlichen Einkommensteuerbescheid, Blaufus/Hechtner/Jarzembki, Do Better Tax Agency Services Improve Taxpayer Compliance? Evidence from Germany, SSRN 2020, für eine Analyse der Servicequalität von Finanzämtern, Klausegger/Salzberger/Scharitzer, „Neue Verwaltung“ - Zufriedene Bürger, positives Image? Analyse der Kundenzufriedenheit bei Finanzämtern unter Berücksichtigung der Einstellung zur öffentlichen Verwaltung, in: Mühlbacher/Thelen, Neue Entwicklungen im Dienstleistungsmarketing, 2020, S. 29-55, Klausegger/Scharitzer, Der Bürger als Kunde, Jahrbuch der Absatz- und Verbrauchsforschung 3/2000, S. 280-300.

²⁷ Vgl. Hey, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 24. Auflage 2021, Rz. 7.2.

²⁸ Vgl. Mirrlees/Blundell/Bond/Chote/Gammie, Tax by design, The Mirrlees Review, 2011, S. 22.

²⁹ Vgl. z.B. Klausegger/Salzberger/Scharitzer, „Neue Verwaltung“ - Zufriedene Bürger, positives Image? Analyse der Kundenzufriedenheit bei Finanzämtern unter Berücksichtigung der Einstellung zur öffentlichen Verwaltung, in: Mühlbacher/Thelen, Neue Entwicklungen im Dienstleistungsmarketing, 2020, S. 30.

³⁰ Vgl. z.B. Vanscheidt, Was erwarten die Bürger von der Finanzverwaltung?, in: Picot/Quadt (Hrsg.), Verwaltung ans Netz!, 2001, S. 45-59.

³¹ Vgl. z.B. Aberbach/Christensen, Citizens and Consumers, Public Management Review 2005, S. 226-245, Alonso/Clifton/Díaz-Fuentes, Did New Public Management Matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size, Public Management Review 2015, S. 643-660, Andrews/an de Walle, New public management and citizens' perceptions of local service efficiency, responsiveness, equity and effectiveness, Public Management Review 2013, S. 762-783.

³² Vgl. z.B. Zhang/Chen/Petrovsky/Walker, The Expectancy-Disconfirmation Model and Citizen Satisfaction with Public Services: A Meta-analysis and an Agenda for Best Practice, Public Administration Review 2022, S. 147-159, Van Ryzin, Testing the Expectancy Disconfirmation Model of Citizen Satisfaction with Local Government, Journal of Public Administration Research and Theory 2006, S. 599-611, allgemein zur Messung Corsten/Gössinger, Dienstleistungsmanagement, 6. Auflage 2015, S. 139-177.

³³ Vgl. allgemein/Nerdinger/Neumann/Curth, Kundenzufriedenheit und Kundenbindung, in: Moser (Hrsg.), Wirtschaftspsychologie, 2. Auflage 2015, S. 119-131. Ferner James, Evaluating the Expectations Disconfirmation and Expectations Anchoring Approaches to Citizen Satisfaction with Local Public Services, Journal of Public Administration Research and Theory 2009, S. 107-123.

³⁴ Vgl. grundlegend zu Steuererhebungskosten Eichfelder, Folgekosten der Besteuerung aus entscheidungstheoretischer Perspektive, 2008, S. 11-29.

zielen.³⁵ Zu nennen sind hier z.B. die weiteren Dimensionen Transparenz, Gleichheit, Fairness, Rechtssicherheit³⁶, Zufriedenheit, Verständlichkeit. Insgesamt ist damit die Umschreibung und Definition von Bürgerfreundlichkeit in Teilen immer offen und hängt von der individuellen Sichtweise des Steuerpflichtigen ab, die sich auch im Zeitablauf verändern kann.

Die Expertenkommission stimmt überein, dass eine bürgernahe Einkommensteuer Zielvorstellungen des Steuerpflichtigen über die Ausgestaltung eines Steuersystems zu berücksichtigen hat. Zumeist liegt hier der Fokus auf dem administrativen Prozess, der Begriff ist aber wohl weiter zu verstehen und umfasst das komplette Steuersystem und damit auch Fragen einer rechtsdogmatischen Ausgestaltung des Steuerrechts. Eine Verbesserung im Bereich der Bürgerfreundlichkeit meint damit eine verbesserte Zielerreichung aus Sicht des Steuerpflichtigen im Hinblick auf die Erfüllung seiner Pflichten im Besteuerungsprozess. Hierbei liegt der Fokus zuvorderst auf dem **kompletten administrativen Prozess der Besteuerung**. Dies umfasst die einzelnen Schritte u.a. der Registrierung, Erklärung, Prüfung, der Veranlagung, Erhebung, des Rechtsbehelfsverfahrens, der Kontrolle des Ergebnisses aus der Veranlagung. Letztendlich sind hiermit sämtliche Prozessschritte der Steuererhebung inbegriffen, die eine Berührung zu dem Steuerpflichtigen vorsehen. Hierbei ist zu betonen, dass dies nicht nur die Beteiligung des Steuerpflichtigen betrifft, sondern genauso die Frage, in welchem Maße er in diesen Prozess eingespannt ist. Bürgerfreundlichkeit kann sich damit auch in dem Umstand ausdrücken, dass der Grad der Mitwirkung durch den Steuerpflichtigen zurückgefahren wird, z.B. weil Erklärungspflichten infolge einer Amtsveranlagung reduziert werden oder Steuern abgeltend an der Quelle erhoben werden.

Der Expertenkommission ist bewusst, dass eine solche Begriffsbestimmung durchaus zu Belastungen bei anderen Gruppen wie

Finanzverwaltung, Arbeitgeber oder Rentenauszahlungsstellen führen kann. Insofern die Verbesserung im Bereich der Bürgerfreundlichkeit quantifiziert werden kann, ist mit dieser Definition einer Bürgerfreundlichkeit eine gesamtwirtschaftliche Effizienzsteigerung der Steuererhebung verbunden. Die Arbeit der Expertenkommission hat sich vornehmlich auf die Aspekte konzentriert, wie die Belastung der Bürger im Besteuerungsverfahren reduziert werden kann. Dies wird häufig unter dem Begriff der Steuerbefolgungskosten oder noch allgemeiner unter dem Begriff der Bürokratieausgedrückt. Da häufig die Vermutung geäußert wird, dass ein stärkerer Grad der Digitalisierung im Besteuerungsprozess derartige Belastungen des Bürgers mindern kann, hat die Expertenkommission einen starken Fokus auf Aspekte der Digitalisierung gelegt. Hierbei ging es weniger um die konkrete Ausgestaltung neuer Tools, vielmehr stand im Vordergrund, wie ein digitales Ökosystem mit Bezug zur Besteuerung auszugestalten ist, um den Grad der Digitalisierung im Besteuerungsprozess deutlich zu erhöhen. Allerdings musste die Expertenkommission auch erhebliche Defizite in diesem Bereich feststellen. Um eine erfolgreiche Digitalisierung der Besteuerung durchzuführen, **bedarf es dringend einer ganzheitlichen Digitalisierungsstrategie innerhalb der Finanzverwaltung von Bund und Ländern, die Maßstab und Richtschnur für alle Entscheidungen in diesem Bereich ist.**

1.2.3. Operationalisierung einer bürgernahen Einkommensteuer

Zur Operationalisierung einer bürgernahen Einkommensteuer hat die Expertenkommission einen Fokus auf die durch die Besteuerung entstehenden Steuerbefolgungskosten der Steuerpflichtigen gelegt. Diese treten neben die Kosten der Administration in Form der Steuerverwaltungskosten.³⁷ Demnach können die Steuererhebungskosten insgesamt, welche sich dann aus Steuerbefolgungskosten³⁸ bei dem Steuerpflichtigen und Steuerverwaltungskosten

³⁵ Vgl. exemplarisch für Fragen der Steuervereinfachung Schön, Vermeidbare und unvermeidbare Hindernisse der Steuervereinfachung, in: Rose (Hrsg.), Integriertes Steuer- und Sozialsystem, 2003, S. 147-175.

³⁶ Vgl. insofern exemplarisch für das Unternehmenssteuerrecht Blaufus/Keß, Rechtssicherheit im Unternehmenssteuerrecht, StuW 2022, S. 241-257.

³⁷ Vgl. z.B. Helbig, Steuerkomplexität, 2017, S. 5-15; Wagner, Was bedeutet Steuervereinfachung wirklich?, PWP 2006, S. 19-33,

Eichfelder, Steuerliche Bürokratiekosten: Eine Analyse der empirischen Literatur, StuW 2011, S. 38-48.

³⁸ Die wissenschaftliche Literatur differenziert hierbei dann noch nach der Art der Tätigkeit, die die Kosten auslöst. Zu nennen sind z.B. das Sammeln von Belegen, das Ausfüllen von Formularen oder Kosten infolge planerischer Aktivitäten. Vgl. z.B. Blaufus/Hechtner/Jarzembki, The Income Tax Compliance Costs of Private Households: Empirical Evidence from Germany, Public Finance Review 2019, S. 925-966,

des Staates (u.a. der Finanzverwaltung) zusammensetzen, den Grad der Bürgerfreundlichkeit eines Steuersystems beeinflussen. Typischerweise wird eine hohe Korrelation zwischen Steuerkomplexität und Bürokratiekosten vermutet.³⁹ Die Expertenkommission stimmt überein, dass im Zuge einer bürgernahen Einkommensteuer eben solche Steuerbefolgungskosten zu reduzieren sind. Konkrete wissenschaftliche Studien zu Steuerbefolgungskosten liegen in Deutschland nur sehr vereinzelt vor.⁴⁰ Die Expertenkommission hat sich intensiv mit jenen Themenkomplexen beschäftigt, bei denen die Vermutung besteht, dass angedachte Veränderungen hier eine **Verringerung der Steuerbefolgungskosten** bewirken können. Dies betrifft insbesondere Bereiche, in denen stärker mit Pauschalierungen gearbeitet werden kann oder ähnlich gelagerte Sachverhalte zusammengefasst werden können. Auch stellt sich die Frage, durch welche Maßnahmen gerade bei der Arbeitnehmerbesteuerung Steuerpflichtige aus der Antragsveranlagung geholt werden können. Weiterhin bieten Formen der Besteuerung an der Quelle einen Lösungsansatz, Steuerpflichtige nicht in die Veranlagung zu schicken. Insbesondere bei einer zunehmenden Anzahl von Steuerpflichtigen, die ausschließlich Einkünfte aus Renten beziehen, sieht die Expertenkommission großes Vereinfachungspotenzial. Entsprechend war es hier auch möglich, die Entlastung bei den Steuerbefolgungskosten zu quantifizieren.

Ein weiteres bedeutendes Bindeglied für eine Vereinfachung stellt aus Sicht der Expertenkommission der Übergang zu einer sog. „**Amtsveranlagung**“ für einfach gelagerte Fälle dar. Liegen die Daten für eine Veranlagung ohnehin elektronisch bereits in der Finanzverwaltung vor, so gilt es, diese für die Finanzverwaltung nutzbar zu machen. Letztendlich bedeutet es eine deutliche Entlastung der Steuerpflichtigen, wenn bereits

elektronisch verfügbare Daten nicht erneut deklariert werden müssen. Hierbei zeigt sich aber deutlich, dass eine digitale Nutzung von Daten innerhalb der Finanzverwaltung nicht per se sichergestellt ist. Vielmehr muss das digitale Ökosystem der Besteuerung darauf ausgerichtet sein, dass vorhandene Daten genutzt werden können und Datenanforderungen an den Steuerpflichtigen nicht doppelt gestellt werden. Die Expertenkommission stimmt daher überein, dass zentraler Baustein für eine solche Strategie eine digitale Identität der Steuerbürger ist. Letztendlich bedarf es zentraler Portallösungen, die den Steuerpflichtigen in die digitale Welt überführen und dort auch die Angebote der (Finanz)Verwaltung zentral gebündelt darstellen. Hierbei ist auch zu betonen, dass nicht mehrere Verfahren nebeneinander treten dürfen. Dies bedingt, dass vorhandene Daten auch adäquat verknüpft werden. Am Beispiel der steuerlichen Berücksichtigung von Kindern in der Einkommensteuer zeigt sich, dass für die Besteuerung notwendige Daten auch jene Daten von Personen betreffen können, mit denen der Steuerpflichtigen in einer Beziehung steht.⁴¹

Die vorstehenden Ausführungen haben bei der Operationalisierung einer bürgernahen Einkommensteuer stark auf den Aspekt der Steuerbefolgungskosten abgestellt. Wird eine bürgernahe Einkommensteuer als solche verstanden, in der eine stärkere Serviceorientierung im Vordergrund steht, so ist aus wissenschaftlichen Untersuchungen bekannt, dass dies zu positiven Folgenwirkungen in weiteren Bereichen führen kann. Beispielsweise können sich positive Auswirkungen auf das Tax-Compliance-Verhalten der Steuerpflichtigen ergeben.⁴² Weiterhin ist zu vermuten, dass ein höherer Grad an Bürgerfreundlichkeit insgesamt das Vertrauen in den Staat, die Verwaltung und die Finanzverwaltung erhöht. Mögliche Abwehrreaktionen gegen eine

³⁹ Vgl. z. B. Benzarti/Wallossek, Rising Income Tax Complexity, National Tax Journal 2024, S. 143-173.

⁴⁰ Vgl. z. B. Blaufus/Hechtner/Jarzembki, The Income Tax Compliance Costs of Private Households: Empirical Evidence from Germany, Public Finance Review 2019, S. 925-966, Eichfelder/Hechtner, Tax Compliance Costs: Cost Burden and Cost Reliability, Public Finance Review 2017, S. 1-29, Blaufus/Eichfelder/Hundsdoerfer, Income Tax Compliance Costs of Working Individuals: Empirical Evidence from Germany, Public Finance Review 2014, S. 800-29.

⁴¹ Vgl. dazu 9.3.6.2.

⁴² Vgl. z. B. Gangl/Muehlbacher/de Groot/Goslinga/Hofmann/Kogler/Antonides/Kirchler, "How can I help you?"

Perceived Service Orientation of Tax Authorities and Tax Compliance, FinanzArchiv 2013, S. 487-510, Fochmann, Ergänzende Maßnahmen zur Verbesserung des Steuervollzugs Was beeinflusst die Steuerehrlichkeit? Eine verhaltensökonomische Perspektive, Steuermoral und Steuervollzug, Tagungsband zur ifst-Jahrestagung am 31. Mai 2022, ifst-Schrift 548, Kirchler/Wahl, Tax compliance inventory TAX-I: Designing an inventory for surveys of tax compliance, Journal of Economic Psychology 2010, S. 331-346, Martinez-Vazquez/Koumpias/Leonardo, Trust in Government Institutions and Tax Morale, FinanzArchiv 2021, S. 117-140.

Besteuerung können damit vermieden werden. Steuern können auf diese Weise einen höheren Grad der Akzeptanz erreichen. Die Expertenkommission ist daher davon überzeugt, dass Verbesserungen im Bereich der Bürgerfreundlichkeit neben den Wirkungen auf die reinen Steuerbefolgungskosten auch positive Wirkungen im Verhältnis zwischen Bürger und Staat induzieren können.

Es genügt aber nicht, den Fokus auf direkte Auswirkungen im Verhältnis Bürger und Staat zu legen. Das Einkommensteuerrecht stellt einen Teil der steuerrechtlichen Rechtsordnung dar. Hierbei lassen sich bei der Entstehung von Steuergesetzen Vereinfachungen vorstellen, die eher indirekt auf die Bürgerfreundlichkeit wirken. Dies betrifft nicht nur die Entstehung von Steuergesetzen, sondern auch deren technische Umsetzung. Unter dem Stichwort Digitalisierung des Steuerrechts hat sich die Expertenkommission mit der Frage beschäftigt, inwieweit Rechtsnormen bereits im Entstehungsprozess digital abgebildet werden können.⁴³ Eine schnelle, rechtssichere und fehlerfreie Umsetzung und Anwendung von Rechtsnormen kann sich aus einer digitalen Implementierung nach Ansicht der Expertenkommission ergeben. Vor diesem Hintergrund ist eine Operationalisierung auch dahingehend zu verstehen, dass indirekte Wirkungen im Hinblick auf Bürgerfreundlichkeit zu beachten sind.

1.2.4. Konkretisierung der Themenfelder zur bürgernahen Einkommensteuer

Die Expertenkommission hatte sich zu Beginn ihrer Beratungen im Sinne der Ausführungen in dem vorherigen Unterabschnitt allgemein mit der Frage beschäftigt, in welchen Bereichen mögliche Änderungen der Einkommensteuer vorstellbar sind, die nach Auffassung der Expertenkommission zu mehr Bürgerfreundlichkeit führen. Vor diesem Hintergrund wurden für die in den nachfolgenden Kapiteln dargestellten Themenfelder Leitlinien erarbeitet, anhand derer konkrete Einzelmaßnahmen zu besprechen waren. Die jeweilige Konkretisierung der Themenfelder ist den einzelnen Unterabschnitten des Abschlussberichtes zu entnehmen. Gleichwohl soll kurz auf die generelle Ausrichtung innerhalb der Themenfelder und damit der

Arbeitsgruppen der Expertenkommission eingegangen werden.

Im Bereich des Themenkomplexes Selbständige erfolgte eine Fokussierung auf Aspekte einer **vereinfachten Gewinnermittlung und Erleichterungen bei den Buchführungspflichten**. Hierbei wurde der Themenkomplex insbesondere als Bündelung von Themen aufgefasst, die primär auf kleine und mittlere Unternehmen (KMU) ausgerichtet sind. Steuerbefolgungskosten entstehen nicht unwesentlich durch die Führung von Büchern und komplexe Regelungen zur Ermittlung des steuerpflichtigen Gewinns. Somit lassen sich Erleichterungen und auch Harmonisierungen bei den Buchführungsgrenzen vorstellen. Gerade im Bereich der Gewinneinkünfte nehmen steuerliche Abschreibungen als eine Form von Betriebsausgaben eine wesentliche Rolle ein. Vor diesem Hintergrund hat sich die Expertenkommission auch mit Fragen von vereinfachten Abschreibungsregelungen beschäftigt. Dies beinhaltet auch die derzeitigen Regelungen für eine Sofortabschreibung (GWG-Abschreibung) und einer Pool-Abschreibung. Weiterhin hat die Expertenkommission diskutiert, inwieweit die derzeitigen Abschreibungsregelungen stärker von dem einzelnen Wirtschaftsgut losgelöst werden können hin zu einer stärkeren Gruppierung. So wäre vorstellbar, ähnliche Wirtschaftsgüter nach ihrer Nutzungsdauer zu gruppieren und für diese Gruppe eine einheitliche Abschreibung vorzunehmen. Darüber hinaus hat sich die Expertenkommission mit Fragen einer **Pauschalierung von Betriebsausgaben** beschäftigt. Die Entwicklungen bei der Einnahmenüberschussrechnung in den letzten Jahren haben verdeutlicht, dass Steuerpflichtige immer stärker auch bei dieser Gewinnermittlungsform gezwungen sind, sehr differenzierte Einzelangaben zu tätigen. Vor diesem Hintergrund sieht es die Expertenkommission als notwendig an, entsprechende Entwicklungen zurückzufahren. Hierbei kann es auch sinnvoll erscheinen, Betriebsausgaben in Form einer Pauschalierung zu berücksichtigen. Die Expertenkommission hat diese Frage intensiv gerade für Steuerpflichtige diskutiert, die ihren Gewinn per Einnahmenüberschussrechnung ermitteln. Die Expertenkommission hat bei ihren Überlegungen auch berücksichtigt, dass derartige

⁴³ Unter 9.3.4.

Vereinfachungen nur sinnvoll erscheinen können, wenn hierdurch nicht ein weiteres Divergieren von Handels- und Steuerrecht eintritt.

Im Bereich des Themenkomplexes Arbeitnehmer wurde insbesondere geprüft, inwieweit durch Änderungen des materiellen Rechts ein Beitrag geleistet werden kann, um Arbeitnehmer aus der Antragsveranlagung herauszunehmen. Hierbei hat sich die Expertenkommission auf Fragen der Werbungskosten konzentriert. Auf der Einnahmeseite unterliegen die Einnahmen nach § 19 EStG typischerweise dem Lohnsteuerabzug. Der Arbeitnehmer wird einen Anreiz haben, eine Steuererklärung abzugeben, wenn er neben den gesetzlichen Pauschalen höhere individuelle Werbungskosten in Ansatz bringen kann. Hierdurch entstehen dann zusätzliche Veranlagungsfälle, die von den Finanzbehörden administriert werden müssen. Auch wenn in Teilen hierbei eine vollautomatische Veranlagung erfolgen kann, belasten diese zusätzlichen Fälle die Finanzverwaltung. Im Übrigen entstehen bei den Steuerpflichtigen Steuerbefolgungskosten, wenn sie z. B. komplexe Aufzeichnungen über Arbeitstage oder Homeoffice-Tage zu führen haben. Die Einführung einer Homeoffice-Pauschale während der Corona-Pandemie hat zu einer weiteren Komplexität für die Ermittlung der Werbungskosten bei Arbeitnehmern geführt. Zwei unterschiedliche Regime, die Entfernungspauschale und die Homeoffice-Pauschale treten nunmehr nebeneinander. Die Expertenkommission vertritt mehrheitlich die Auffassung, dass der Bereich der erwerbsbezogenen Aufwendungen bei Arbeitnehmern deutlich vereinfacht werden kann. Hierbei sollte die Berücksichtigung von Werbungskosten stärker von dem Ort der Arbeit gelöst werden. Dies könnte durch ein Zusammenführen von Entfernungspauschale und Homeoffice-Pauschale hin zu einer **Arbeitstagepauschale** erreicht werden. Ein solches Instrument ist allerdings mit dem geltenden Arbeitnehmer-Pauschbetrag und der Lohnsteuererhebung eng abzustimmen. Ziel ist es, durch eine stärkere Implementierung von Pauschalen weitere Fälle aus der Veranlagung zu nehmen. Darüber hinaus ist aus Sicht der Expertenkommission zu diskutieren, inwieweit tatsächlich entstandene Werbungskosten im Sinne einer Einzelfallgerechtigkeit immer individuell zu berücksichtigen sind. Vorstellbar ist durchaus, dass die Berücksichtigung individueller

Aufwendungen erst dann greift, wenn eine bestimmte Wesentlichkeitsgrenze überschritten wird. Beispielhaft wurde dies für den Fall der Fernpendler diskutiert.

Im Bereich des Themenkomplexes Rentner und Pensionäre hat die Expertenkommission eine Fokussierung auf die konkrete Besteuerung von Rentnern gelegt. Der Übergang zur nachgelagerten Besteuerung führt zu dem Umstand, dass immer mehr Rentner in eine Steuerpflicht hineinwachsen und damit zur Abgabe einer Steuererklärung verpflichtet sind. In vielen Fällen liegen aber Fallkonstellationen vor, die von der Struktur der Einkünfte eher einfach gelagert sind. Darüber hinaus liegen die Informationen über die Rentenhöhe aus der gesetzlichen Rente zumeist digital vor. Vor diesem Hintergrund vertritt die Expertenkommission die Auffassung, dass eine Besteuerung der Alterseinkünfte verstärkt aus dem Veranlagungsverfahren genommen werden soll, so dass knappe Ressourcen der Finanzverwaltung für diese Fälle nicht gebunden werden. Eine mögliche Lösung für eine Besteuerung von **Alterseinkünften** ist die **Steuererhebung an der Quelle** in Form einer „Rentenabzugsteuer“. Die Expertenkommission favorisiert eine solche Lösung und hat sich mit der Erarbeitung von Umsetzungsvorschlägen beschäftigt. Hierbei konnte die Expertenkommission auch die **ökonomischen Entlastungen an Steuerbefolgungskosten** bei den Rentnern quantifizieren. Weiterhin stimmt die Expertenkommission überein, dass gerade im Bereich der Besteuerung von Rentnern eine Form der Amtsveranlagung unter Zuhilfenahme einer stärkeren Digitalisierung des Besteuerungsprozesses zu einer weiteren Vereinfachung und damit Bürgerfreundlichkeit führt. Der Themenkomplex Rentner wurde ferner noch um die Bereiche Sonderausgaben und außergewöhnliche Belastung erweitert. Dieser Bereich wurde einzig aus organisatorischen Gründen mit dem Themenkomplex Rentner und Pensionäre verbunden. Inhaltlich sind hiervon sämtliche Steuerpflichtigen betroffen. Die Expertenkommission hat sich diesbezüglich intensiv mit der Frage beschäftigt, inwieweit hier weiteres Vereinfachungspotenzial besteht, z.B. bei den sonstigen Vorsorgeaufwendungen oder der steuerlichen Berücksichtigung von Spenden.

Im Bereich des Themenkomplexes Digitalisierung wurden sämtliche Inhalte gebündelt, die sich mit einer stärkeren Digitalisierung des Besteuerungsprozesses beschäftigen. Die Expertenkommission stimmt überein, dass der Besteuerungsprozess einer stärkeren Digitalisierung unterzogen werden muss. Dies betrifft allerdings nicht nur den direkten Kontakt der Steuerpflichtigen mit der Finanzverwaltung. Häufig liegen bereits steuererhebliche Daten in einzelnen Bereichen der Verwaltung vor, diese können aber im Rahmen der Besteuerung nicht genutzt werden. Eine stärkere Digitalisierung des Besteuerungsprozesses ist als ganzheitliche Aufgabe zu verstehen. Hierbei steht zuvorderst die Abbildung des Steuerpflichtigen in der digitalen Welt. Dies erfordert eine digitale Identität, die nicht nur für die Zwecke der Einkommensteuer Gültigkeit hat. Darüber hinaus sieht die Expertenkommission es als notwendig an, langfristig das System einer elektronischen **Amtsveranlagung** zu implementieren. Bürger sollen letztendlich **von der Pflicht zur Erklärung entlastet** werden, indem sie die Ergebnisse einer Amtsveranlagung kontrollieren und ggf. korrigieren. Hierzu bedarf es gemeinsamer Anstrengungen der unterschiedlichen föderalen Ebenen und Ressorts, da z.B. die Frage einer digitalen Identität ressortübergreifend zu behandeln ist. Darüber hinaus mahnt die Expertenkommission an, dass eine stärkere Digitalisierung des Besteuerungsprozesses nur unzureichend vorankommt. Letztendlich zeigt die Problembehandlung in einzelnen Bereichen, dass eine Denkweise in Prozessen unabdingbar ist, um die Herausforderungen der Digitalisierung zu bewältigen. Innerhalb einer solchen Sichtweise nehmen Fragen zur strukturierten Erhebung, Verarbeitung und Verknüpfung von Daten eine zentrale Rolle ein. Hinzu treten Überlegungen, wie mit digitalen Tools, wie z.B. Chatbots usw., dem Steuerpflichtigen weitere Hilfestellungen an die Hand gegeben werden können, die erst mit einem höheren Grad der Digitalisierung und Anwendung von KI-Methoden möglich geworden sind.

Hierbei darf auch nicht ausgespart werden, inwieweit Rechtsnormen bereits bei ihrer Entstehung digital abgebildet, besser noch, digital geplant werden. Damit kommt dem Gesetzgeber auch eine entscheidende Rolle zu, wie Rechtsnormen künftig in der digitalen Welt abgebildet werden. Die Expertenkommission hat sämtliche

Themenbereich der Digitalisierung innerhalb dieser Arbeitsgruppe behandelt, auch wenn diese konkret den einzelnen Nutzerkreisen der Gruppen Selbständige, Arbeitnehmer oder Rentner zuzuordnen wären.

1.3. Ausblick zu den Ergebnissen

1.3.1. Limitationen

Innerhalb der zuvor skizzierten Themenfelder hat die Expertenkommission einzelne Themen bestimmt, die aus ihrer Sicht für eine Fortentwicklung der Besteuerung hin zu einer bürgernahen Einkommensteuer Bedeutung haben. Derartige Themen haben damit im Hinblick auf die Einkommensteuer eine hohe empirische Bedeutung oder sprechen übergeordnete Konzepte an, die notwendig sind, um bestimmte Prozesse anzustoßen. Gerade im Bereich der Digitalisierung zeigt sich, dass vorgelagerte Prozessüberlegungen und eine auf das steuerliche Ökosystem ausgerichtete Gesamtstrategie erforderlich sind, um letztendlich die Steuererhebung für den Bürger digitaler umsetzen zu können. Die **föderale Gliederung der Finanzverwaltung stellt gerade die Digitalisierung der Besteuerung vor ganz besondere Herausforderungen**.

Für die Ausarbeitung von Vorschlägen stand der Expertenkommission nur ein sehr eingeschränkter Zeitrahmen zur Verfügung. Die dargestellten Vorschläge sind deshalb eher punktuell und nicht abschließend zu verstehen. Die Expertenkommission konnte angesichts der zur Verfügung stehenden Zeit nicht das gesamte Einkommensteuergesetz sowie den Prozess der Einkommensteuererhebung systematisch einer umfassenden Bewertung im Hinblick auf Bürgernähe unterziehen. Ein solches Vorgehen würde einen deutlich längeren Zeithorizont erfordern. Soweit es zielführend ist, hat die Expertenkommission in ihrem Bericht anstatt konkreter Änderungen des Einkommensteuergesetzes einzelne Prüfaufträge formuliert. Weiterhin hat sich die Expertenkommission dagegen entschieden, die erarbeiteten Ergebnisse umfassend fiskalisch zu bewerten. Eine solche fiskalische Einzelbewertung der Maßnahmen könnte im Nachgang durch das BMF erfolgen.

Limitationen im Hinblick auf die erarbeiteten Ergebnisse ergeben sich aus einer starken Vernetzung der unterschiedlichen Themen. Das Einkommensteuergesetz und die einzelne Norm sehen als Rechtsfolge Besteuerungsfolgen unterschiedlicher ökonomischer Tatbestände vor. Eben diese Steuerwirkungen entfalten häufig aber auch Wirkungen in verwandten Rechtsgebieten. So ist z.B. die Erhebung der Lohnsteuer stark verknüpft mit unterschiedlichen Aspekten der Sozialversicherungen. Vereinfachungen im Bereich der Arbeitnehmerbesteuerung haben häufig auch eine Auswirkung bei der technischen Erhebung der Lohnsteuer durch den Arbeitgeber. Eine stärkere Automation der Besteuerung von Rentnern wird auch mit dem Auszahlungsweg der gesetzlichen Renten zusammenhängen. Eine grundlegende Vereinfachung des Besteuerungsprozesses im Rahmen der derzeitigen Veranlagung mit Blick auf die Chancen und Möglichkeiten der Digitalisierung und der Zusammenführung von Daten wirft wiederum grundsätzliche Fragen einer digitalen Identität, einer Datenverfügbarkeit und des Datenschutzes auf. Die Expertenkommission hat versucht, derartige vielfältige Wechselbeziehungen in den Bericht einfließen zu lassen. Jedoch ist darauf hinzuweisen, dass infolge der hohen Komplexität nicht all diese Beziehungen in den Abschlussbericht aufgenommen werden konnten.

1.3.2. Notwendigkeit einer umfassenden Reformkommission

Die von der Expertenkommission erarbeiteten Vorschläge sind als erste Empfehlungen für eine Verbesserung der Bürgerfreundlichkeit zu verstehen. Die Expertenkommission sieht **dringenden Bedarf, eine umfassende Reformkommission zur Einkommenbesteuerung einzurichten**. Hierbei könnten dann die nachfolgenden Vorschläge thematisch breiter diskutiert werden. Auch wurden von der Expertenkommission bereits aus zeitlichen Restriktionen bestimmte Themenkomplexe komplett ausgeblendet. Gleichwohl besteht in Teilen auch für diese ausgeblendeten Themenkomplexe akuter Handlungsbedarf.⁴⁴ Ferner hat die Expertenkommission davon Abstand genommen, konkrete

gesetzliche Formulierungen als Ergebnis der Vorschläge in den Bericht aufzunehmen. Derartige Gesetzesformulierungsvorschläge wären ebenfalls einer umfassenden Steuerreformkommission vorbehalten. Weiterhin regt die Expertenkommission an, die erarbeiteten Vorschläge hinsichtlich ihrer fiskalischen Auswirkungen zu untersuchen.

1.3.3. Verbesserung der Datenlage

Die Expertenkommission tritt mit der Bitte an das BMF heran, die im Zuge der Beratungen gewonnenen Erkenntnisse hinsichtlich einer fehlenden Datenverfügbarkeit an die entsprechenden Stellen weiter zu tragen. So zeigte sich an diversen Stellen (beispielhaft sei auf die Quantifizierung der sonstigen Vorsorgeaufwendungen, der außergewöhnlichen Belastungen oder der übrigen Werbungskosten bei Arbeitnehmer hingewiesen), dass **notwendiges Datenmaterial fehlt**. Die Expertenkommission begrüßt die Anstrengungen des BMF, u.a. über das Netzwerk empirische Steuerforschung die Datenlandschaft im Bereich der Steuerstatistiken zu verbessern. Die Expertenkommission ist sich bewusst, dass eine Verbesserung der Datenlandschaft im Bereich der Steuerstatistiken mit zusätzlichen finanziellen Mittelausstattungen verbunden ist. Zugleich untermauert die Expertenkommission den dringenden Appell, im Bereich Datenverfügbarkeit und Möglichkeiten des Datenzugriffs steuerlicher Daten Verbesserungen zu bewirken. Hierbei bedarf es einer noch engeren Vernetzung zwischen Finanzverwaltung, Vertretern der Statistik und Wissenschaft. Auch ist darauf hinzuweisen, dass Vertreter der Wissenschaft frühzeitig in den strukturierten Prozess der Datenentstehung und Datenaufbereitung eingebunden werden sollten zur Verbesserung der Datenqualität. Letztendlich ist für eine evidenzbasierte Steuerpolitik die Kenntnis von empirischen Steuerwirkungen unerlässlich. Auch helfen empirische Erkenntnisse im Bereich der Besteuerung dabei, getroffene steuerpolitische Entscheidungen besser begründen zu können. Der Expertenkommission ist bewusst, dass steuerpolitische Entscheidungen letztendlich von den handelnden steuerpolitischen Akteuren zu treffen sind. Steuerpolitische Zielvorstellungen

⁴⁴ Beispielsweise seien die unterschiedlichen Steuerbefreiungsnormen des § 3 EStG genannt. Ferner wurde auf eine intensive Diskussion zu Fragen einer Alternative für das gegenwärtige

System der Gewerbesteuer als wesentlicher Faktor der kommunalen Finanzierung verzichtet.

müssen damit nicht zwingend mit empirischen Erkenntnissen deckungsgleich sein. Gleichwohl helfen empirische Erkenntnisse, einen offenen Dialog in der Steuerpolitik führen zu können. Als Grundlage hierfür bedarf es dann aber der notwendigen Steuerdaten, um aus wissenschaftlicher Sicht überhaupt Erkenntnisse generieren zu können.

1.4. Empfehlungen

1. Eine bürgernahe Einkommensteuer beschreibt ein Steuersystem, welches eine starke Zentrierung auf die Bedürfnisse der Bürger im Besteuerungsprozess vornimmt. Bürgerfreundlichkeit meint damit die Berücksichtigung einer Erwartungshaltung der Steuerpflichtigen zu den Ausprägungen von Dienstleistungen der Finanzverwaltung, so dass diese unbürokratische ihren steuerlichen Pflichten nachkommen können.
2. Die Expertenkommission vertritt die Auffassung, dass durch eine Reduktion von Antragsveranlagungen, die Schaffung einer Amtsveranlagung, die Reduzierung von Buchführungspflichten und eine stärkere Steuererhebung an der Quelle die Steuerbefolgungskosten von Steuerpflichtigen signifikant reduziert werden können.
3. Eine verbesserte Bürgerfreundlichkeit wirkt sich nicht nur direkt auf die steuerlichen Bürokratiekosten von Steuerpflichtigen und Finanzverwaltung aus, sondern befördert auch das Klima zwischen Bürger, Staat und Finanzverwaltung, was wiederum zu weiteren positiven Effekten führen kann.
4. Die Expertenkommission stellt fest, dass die aktuelle Steuerdatenlage unzureichend ist für qualifizierte empirische Analysen. Die Expertenkommission tritt mit der Bitte an das BMF heran, die Datenlage deutlich zu verbessern.
5. Die Expertenkommission mahnt an, dass die erarbeiteten Vorschläge nur ein erster Schritt für eine grundlegende Überarbeitung des Einkommensteuergesetzes sein kann. Infolge der engen zeitlichen Vorgaben war es der Expertenkommission nur möglich, punktuelle Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten. Die Expertenkommission spricht sich für den Einsatz ein umfassenden Steuerreformkommission aus.

2.

Themenübergreifende Vorschläge

2.1. Gewerbesteuer

Die Expertenkommission hat sich bei Ihren Erörterungen zu den gewerblichen, freiberuflichen und landwirtschaftlichen Einkünften mit der Gewerbesteuer beschäftigt. Sie hat festgestellt, dass zahlreiche Abgrenzungsprobleme zwischen den einzelnen Einkunftsarten vor allem dadurch verursacht werden, dass die gewerblichen Einkünfte zusätzlich mit Gewerbesteuer belastet sind. Die Gewerbesteuer stellt ökonomisch eine Zusatzbelastung dar. Zwar mildert die Steuerermäßigung nach § 35 EStG diese Zusatzbelastung in Teilen ab, gleichwohl reicht der Ermäßigungsfaktor von 4,0 häufig nicht aus, diese Belastung ökonomisch zu kompensieren. Insgesamt bleibt die **Gewerbesteuer aus steuersystematischer Perspektive ein Problem**. Die Expertenkommission verkennt nicht, dass die Gewerbesteuer für die Kommunen eine zentrale fiskalische Einnahmequelle ist und damit zugleich nach Art. 28 Abs. 3 Satz 3 GG eine Grundlage der finanziellen Eigenverantwortung darstellt.

Das Einkommensteuerrecht zielt darauf ab, alle am Markt erzielten Einkünfte nach gleichen Maßstäben zu besteuern. Dies wurde in früheren großen Steuerreformvorschlägen zum Anlass genommen, nur noch eine einheitliche Definition des Steuergegenstandes bei den Gewinneinkünften vorzuschlagen. Im Entwurf eines Bundessteuergesetzbuches⁴⁵ wird als Steuergegenstand das Einkommen besteuert, das in der Erwerbsgrundlage am allgemeinen Markt gewonnen worden ist. Auch die Stiftung Marktwirtschaft sprach sich für eine einheitliche Einkunftsart der Einkünfte aus selbständiger Tätigkeit aus.⁴⁶ Dadurch kann die herkömmliche Unterscheidung der historisch gewachsenen unterschiedlichen Einkunftsarten überwunden

werden. Durch die Zusammenfassung der unterschiedlichen Gewinneinkunftsarten würden Abgrenzungsprobleme entfallen und eine deutliche Vereinfachung der Besteuerung der Gewinneinkunftsarten ermöglicht. In der ökonomischen Betätigung liegen zwischen den unterschiedlichen Gewinneinkunftsarten eher geringe Unterschiede. Jedenfalls spricht einiges dafür, eine betriebliche Tätigkeit am Markt innerhalb einer Einkunftsart zu bündeln.

Die Unterscheidung zwischen den Einkünften aus Gewerbebetrieb (§ 15 EStG) und den Einkünften aus selbständiger Arbeit (§ 18 EStG), insbesondere freiberuflicher Tätigkeit dient heute in erster Linie dazu, den Kreis der Personen zu konkretisieren, die neben der Einkommensteuer auch zusätzlich Gewerbesteuer zahlen müssen. Die unterschiedliche Steuerbelastung von selbständigen und gewerblichen Einkünften ist ein wiederkehrendes Diskussionsthema, das umfangreich in Fachliteratur behandelt wird und häufig Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen ist. Die **Abgrenzung der Einkünfte** mit den verschiedenen Rechtsfolgen ist **für viele Steuerpflichtige nicht nachvollziehbar**. Erschwert wird die Abgrenzung dadurch, dass die positiven Merkmale einer gewerblichen Tätigkeit (Nachhaltigkeit, Gewinnerzielungsabsicht, Beteiligung am wirtschaftlichen Verkehr) auch bei den freien Berufen und bei einer land- und forstwirtschaftlichen Tätigkeit erfüllt sind. Ob die konkrete Berufsausübung die besonderen Merkmale freiberuflicher Tätigkeit erfüllen, ist oft nicht eindeutig festzustellen.

So stellt sich bei der künstlerischen Tätigkeit die Frage, ob die schöpferische Gestaltungskraft hinreichend ist, weil andernfalls gewerbliche Einkünfte vorliegen. In der Vergangenheit wurden hierfür sogar eigene Zeugnisse über die Eignung als Künstlerin, bzw. Künstler ausgestellt.

⁴⁵ Paul Kirchhof, Bundessteuergesetzbuch, § 43 Rn. 8

⁴⁶ Lang/Eilfort, Strukturreform der deutschen Ertragsteuern, S. 124

Hinzu kommen Fragen, wenn Kunstwerke repliziert werden, inwieweit dies noch künstlerisch oder bereits gewerblich ist. Rechtsdogmatisch wird ferner zwischen Gebrauchs Kunst und zweckfreier Kunst unterschieden. Bei schriftstellerischer Tätigkeit mag sich in Zukunft die Frage stellen, ob der Einsatz von Künstlicher Intelligenz zur Gewerblichkeit der Tätigkeit führt. Obwohl ein Krankengymnast nach entsprechender Prüfung und Zulassung selbstständige Einkünfte erzielt, führt das Anbieten medizinischen Gerätetrainings im Rahmen von Präventionsmaßnahmen zu gewerblichen Einkünften, die bei fehlender Trennbarkeit dann auch für die heilberufliche Tätigkeit anzunehmen sind. Insgesamt ist damit kasuistisch ein Flickenteppich an Einzelprüfungen entstanden, um die Einkunftsart bestimmen zu können. Diese kleinteilige und ausdifferenzierte, oft nur schwer nachvollziehbare Zuordnung zu der einen oder der anderen Einkunftsart ist für die Steuerpflichtigen häufig schwer nachvollziehbar und könnte auch die Finanzverwaltung überfordern, jedenfalls aber zusätzlich belasten.

Die teilweise schwierigen und problematischen Abgrenzungsfragen könnten überwunden werden, wenn zukünftig die Einkünfte aus gewerblicher Tätigkeit, selbständiger Arbeit und die Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft zu einer Einkunftsart zusammengefasst werden könnte (vgl. ausführlich dazu unten 3.2).

Die Schwierigkeiten, die die Gewerbesteuer bei der Einkommensteuer verursacht, zeigt sich auch bei der Steuerermäßigung bei Einkünften aus Gewerbebetrieb (§ 35 EStG). In dieser Regelung anerkennt der Gesetzgeber zwar, dass die im Einkommensteuergesetz geregelten Einkünfte aus gewerblicher Tätigkeit im Grundsatz nicht zusätzlich mit Gewerbesteuer belastet werden sollen. § 35 EStG sieht sich jedoch schon lange gesetzessystematischer und steuerpolitischer Kritik ausgesetzt. Verfassungsrechtlich ist diese Regelung zwar nicht zu beanstanden. Sie ermöglicht allerdings nur eine pauschale Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer. So muss bestimmt werden, welcher Teilbetrag der tariflichen Einkommensteuer den gewerblichen Einkünften zuzuordnen ist. Bei einem synthetischen, progressiven Tarif, so wie er sich in § 32a EStG wiederfindet, kann eine solche Bestimmung allerdings nur mit einer

mathematischen Fiktion vorgenommen werden. Liegen weitere nicht gewerbliche Einkünfte vor, muss innerhalb komplexer Anteilsrechnung erst bestimmt werden, welcher Teil der tariflichen Einkommensteuer aus den gewerblichen Einkünften hervorgeht. Nur jener Teil qualifiziert sich dann für eine Ermäßigung. Insgesamt ist damit **§ 35 EStG** sowohl in materieller als auch in verfahrensmäßiger Hinsicht **äußerst komplex** ausgestaltet und sehr **gestaltungsanfällig**. Auch erreicht der Gesetzgeber schon im Regelfall angesichts der aktuellen Hebesätze der Gewerbesteuer keine volle Kompensation; bei Mitunternehmern kommt es durch Anknüpfung an den allgemeinen gesetzlichen Gewinnverteilungsschlüssel bei Vorabgewinnen und Sondervergütungen zu nicht zu rechtfertigender Doppelbelastung. Ferner existieren diverse Optimierungsstrategien, die ausnutzen, dass an den allgemeinen Gewinnverteilungsschlüssel angeknüpft wird.

Angesichts dieser Schwierigkeiten bei Auslegung und Anwendung des § 35 EStG könnte eine Vereinfachung dadurch erreicht werden, dass die gezahlte Gewerbesteuer exakt auf die Einkommensteuer angerechnet wird. Auch dies ist steuerpolitisch nicht unproblematisch, da sie den Gemeinden zu Lasten der Einkommensteuergläubiger gefahrlos die Erhöhung ihrer Hebesätze ermöglichte und damit zu einer Aufhebung des natürlichen und notwendigen Interessengegensatzes zwischen Steuergläubiger und Steuerschuldner führte.

Sowohl die historisch überkommene Unterscheidung der verschiedenen Gewinneinkunftsarten als auch die unzureichende Regelung der Steuerermäßigung bei Einkünften aus Gewerbebetrieb gem. § 35 EStG könnten vollständig vermieden werden, wenn die Gewerbesteuer abgeschafft würde.

Sowohl steuersystematisch als auch finanzpolitisch wird in der Steuerrechtswissenschaft überwiegend gefordert, die Gewerbesteuer durch eine andere mit Hebesatzrecht versehene wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle zu ersetzen. Insbesondere im Hinblick auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit, die Volatilität der Einnahmen und den erheblichen bürokratischen Aufwand wird auch im unternehmerischen Bereich schon lange die Ersetzung der

Gewerbsteuer durch eine andere Art der Kommunalfinanzierung gefordert.

Die Expertenkommission ist sich jedoch bewusst, dass eine Abschaffung der Gewerbesteuer eine vollständige Neuordnung der Kommunalfinanzen erfordern würde. Zwar haben die großen Reformentwürfe zu Beginn der 2000er Jahre eindrucksvolle Vorschläge für den Ersatz der Gewerbesteuer durch andere wirtschaftskraftbezogene Steuerquellen gemacht, die bis heute nichts an ihrer Aktualität und ihrem Charme verloren haben. Angesichts der großen Widerstände⁴⁷ und anderer vorrangiger steuerpolitischer Fragen ist jedoch derzeit nicht damit zu rechnen, dass eine vollständige Überprüfung und Ersetzung der Gewerbesteuer umsetzbar ist.

2.2. Typisierung und Pauschalierung

2.2.1. Verfassungsrechtliche Maßstäbe

Die Einkommensteuer ist eine jährlich festzusetzende Steuer, die Millionen Einkommensteuerpflichtige trifft⁴⁸. Das Einkommensteuergesetz hat daher Massenerscheinungen nach sachgerechten Maßstäben zu ordnen. Dabei ist der Gesetzgeber nicht frei, sondern an die Grundrechte, insbesondere an den Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) gebunden. Es gilt das Gebot der Rechtssetzungsgleichheit. Im Ausgangspunkt umschreibt das BVerfG die Aufgabe mit der Formel, dass wesentlich Gleiches gleich, wesentlich Ungleiches seiner Eigenart entsprechend verschieden zu behandeln ist⁴⁹. Es ist zwar grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, diejenigen Sachverhalte auszuwählen, an die er dieselben Rechtsfolgen knüpft und die er so als rechtlich gleich qualifiziert. Diese Auswahl muss er jedoch sachgerecht treffen⁵⁰. Die genaueren Maßstäbe für die Differenzierung sind dabei

bereichsspezifisch zu entwickeln. In diesem Zusammenhang legt das BVerfG einen Prüfungsmaßstab an, der vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung reicht. Strengere Bindungen des Gesetzgebers können sich insbesondere dadurch ergeben, wenn und soweit sich die Ungleichbehandlung von Personen oder Sachverhalten auf die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten auswirken können⁵¹. Es verschärfen sich zudem die verfassungsrechtlichen Anforderungen, je weniger die Merkmale, an die die gesetzliche Differenzierung anknüpft, für den Einzelnen verfügbar sind.

Sollen besteuierungswürdige Personen (Personengruppen) mit ihren Erwerbstätigkeiten miteinander verglichen werden, bedarf es eines Vergleichsmaßstabs (*tertium comparationis*). Bei der gebotenen bereichsspezifischen Betrachtungsweise muss sich die Unterscheidung grundsätzlich am einkommensteuerlichen Belastungsgrund ausrichten. Jedenfalls im Einkommensteuerrecht ist dies die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, wozu das BVerfG in ständiger Rechtsprechung ausführt, dass Steuerpflichtige bei gleicher Leistungsfähigkeit auch gleich hoch zu besteuern sind (horizontale Steuergerechtigkeit), während die Besteuerung höherer Einkommen im Vergleich mit der Steuerbelastung niedriger Einkommen dem Gerechtigkeitsgebot genügen muss (vertikale Steuergerechtigkeit)⁵². Daran anknüpfend muss der steuerliche Ausgangstatbestand folgerichtig im Sinne von belastungsgleich (d.h. am steuerlichen Belastungsgrund orientiert) ausgestaltet werden. Ausnahmen von der folgerichtigen Umsetzung des steuerrechtlichen Ausgangstatbestandes bedürfen eines besonderen sachlichen Grundes, der die Ungleichbehandlung nach Art und Ausmaß zu rechtfertigen vermag⁵³.

⁴⁷ Vgl. auch den eindrucksvollen Bericht über die Widerstände Anfang der 2000er Jahre von Eilfort, in: Lang/Eilfort, Strukturreform der deutschen Ertragsteuern, S. 473 ff.

⁴⁸ In 2019 wurden ca. 43 Millionen Lohn- und Einkommensteuerpflichtige erfasst, s. Statistisches Bundesamt (Destatis) 2023, abgerufen unter <https://www-genesis.destatis.de>.

⁴⁹ Seit BVerfG v. 17. 12. 1953 – 1 BvR 147/52, BVerfGE 3, 58 (135) ständige Rspr.; im Hinblick auf das Steuerrecht s. Hey, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 24. Aufl., 2021, Rz. 3.116.

⁵⁰ Ständige Rspr., s. für das Steuerrecht zuletzt BVerfG v. 8. 12. 2021 – 2 BvL 1/13, BVerfGE 160, 41 Rz. 51 (Privilegierung von Gewinneinkünften); BVerfG v. 7. 12. 2022 – 2 BvR 988/16, BVerfGE 164, 347 Rz. 129 (KSt-Erhöhungspotenzial); BVerfG v.

28. 11. 2023 – 2 BvL 8/13, DStR 2024, 155 Rz. 140 (Buchwertübertragung bei beteiligungsidentischen Personengesellschaften).

⁵¹ Siehe etwa BVerfG v. 7. 5. 2013 – 2 BvR 909/06 u. a., BVerfGE 133, 377 Rz. 89 ff. (gleichgeschlechtliche Lebenspartnerschaft/Ehegattensplitting).

⁵² So BVerfG v. 19. 11. 2019 – 2 BvL 22/14 u. a., BVerfGE 152, 274 Rz. 99 (Erstausbildungskosten), m. w. N. aus der Rspr.

⁵³ Ständige Rspr., zuletzt etwa BVerfG v. 19. 11. 2019 – 2 BvL 22/14 u. a., BVerfGE 152, 274 Rz. 100 (Erstausbildungskosten); BVerfG v. 8. 12. 2021 – 2 BvL 1/13, BVerfGE 160, 41 Rz. 56 (Privilegierung von Gewinneinkünften); BVerfG v. 7. 12. 2022 – 2 BvR 988/16, BVerfGE 164, 347 Rz. 134 (KSt-Erhöhungspotenzial); BVerfG v. 28. 11. 2023 – 2 BvL 8/13, DStR 2024, 155 Rz. 144

Auch eine von sachgerechten Prinzipien geprägte Rechtsordnung muss praktikabel sein⁵⁴. Deshalb **erkennt das BVerfG** die Notwendigkeit **an, dass der Gesetzgeber** bei der Ausgestaltung der mit der Wahl des Steuergegenstandes getroffenen Belastungsentscheidung **generalisierende, typisierende und pauschalierende Regelungen treffen muss**, ohne allein schon wegen der damit unvermeidlich verbundenen Härten gegen den allgemeinen Gleichheitssatz zu verstoßen⁵⁵.

Typisierung bedeutet mit den Worten des BVerfG, dass bestimmte in wesentlichen Elementen gleich geartete Lebenssachverhalte normativ zusammengefasst werden⁵⁶. Dabei darf sich der Gesetzgeber grundsätzlich am Regelfall orientieren und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen. Begünstigungen oder Belastungen können in einer gewissen Bandbreite zum Zweck der Verwaltungsvereinfachung nach oben und unten pauschalierend bestimmt werden⁵⁷. Dabei müssen die gesetzlichen Verallgemeinerungen aber von einer **möglichst breiten, alle betroffenen Gruppen und Regelungsgegenstände einschließenden Beobachtung** ausgehen. Vor allem darf der Gesetzgeber keinen atypischen Fall als Leitbild wählen, sondern muss realitätsgerecht den typischen Fall als Maßstab zugrunde legen⁵⁸.

Eine folgerichtige Ausprägung des Prinzips der Besteuerung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit ist das sog. objektive Nettoprinzip⁵⁹. Deswegen Durchbrechung bedarf – ebenso wie die des subjektiven Nettoprinzips – nach der gesetzlichen Ausgangsentscheidung der besonderen Rechtfertigung⁶⁰. Der gesetzgeberische **Typisierungsspielraum erweitert sich** insbesondere

dort, wo die Erwerbssphäre von der Privatsphäre des Steuerpflichtigen abzugrenzen ist⁶¹. Wo menschliche Grundbedürfnisse (z.B. Wohnen, Essen, Geselligkeiten) betroffen sind, kann der durch die Erwerbstätigkeit verursachte Mehraufwand auf praktikable Weise allenfalls pauschaliert werden. Deshalb ist der gesamte Bereich von Bewirtungs-, Verpflegungs- und Übernachtungskosten typisierungsbedürftig. Dasselbe gilt für die Kosten, die durch Fahrten zwischen Wohnung und Tätigkeitsstätte, durch ein Home-Office und durch eine doppelte Haushaltsführung (zu den Fallgruppen s. unten 4.2.) verursacht werden⁶².

Zudem darf die normative Gleichheit nicht isoliert von der Gleichheit im Normenvollzug stehen, sondern darauf ausgerichtet sein. Ordnet eine Rechtsnorm etwas faktisch Unmögliches, so ist ihr als bloß „symbolisches Recht“ („Paper Law“) die Rechtsgeltung abzusprechen⁶³. **Zwischen der materiellen Steuernorm und dem Steuervollzug besteht eine Wechselbezüglichkeit**, die das BVerfG in seinen Entscheidungen zur Zinsbesteuerung und zur Besteuerung von sog. Spekulationsgewinnen⁶⁴ bereits gesehen hat. Dabei muss allerdings nicht nur das Verfahrensrecht so ausgestaltet sein, dass es die gleichmäßige Umsetzung der durch eine materielle Steuernorm bestimmten Belastung so gewährleistet, dass ein gleichheitsgerechter Normenvollzug im Massenverfahren der Veranlagung möglich ist, ohne unverhältnismäßige Mitwirkungsbeiträge der Steuerpflichtigen oder übermäßigen Ermittlungsaufwand der Finanzbehörden zu fordern. Vielmehr muss umgekehrt die materielle Steuernorm auch so ausgestaltet sein, dass ihr gleichheitsgerechter Vollzug im Massenverfahren der Veranlagung mit

(Buchwertübertragung bei beteiligungsidentischen Personengesellschaften).

⁵⁴ Hey, in Tipke/Lang, Steuerrecht, 24. Aufl., 2021, Rz. 3.145.

⁵⁵ Ständige Rspr., zuletzt etwa BVerfG v. 19.11.2019 – 2 BvL 22/14 u.a., BVerfGE 152, 274 Rz. 101 (Erstausbildungskosten), m.w.N.; BVerfG v. 7.12.2022 – 2 BvR 988/16, BVerfGE 164, 347 Rz. 136 (KSt-Erhöhungspotenzial); BVerfG v. 28.11.2023 – 2 BvL 8/13, DStR 2024, 155 Rz. 152 (Buchwertübertragung bei beteiligungsidentischen Personengesellschaften).

⁵⁶ BVerfG v. 19.11.2019 – 2 BvL 22/14 u.a., BVerfGE 152, 274 Rz. 102 (Erstausbildungskosten).

⁵⁷ BVerfG v. 19.11.2019 – 2 BvL 22/14 u.a., BVerfGE 152, 274 Rz. 102 (Erstausbildungskosten); BVerfG v. 7.12.2022 – 2 BvR 988/16, BVerfGE 164, 347 Rz. 136 (KSt-Erhöhungspotenzial).

⁵⁸ Ständige Rspr., zuletzt etwa BVerfG v. 19.11.2019 – 2 BvL 22/14 u.a., BVerfGE 152, 274 Rz. 102 (Erstausbildungskosten), m.w.N.; BVerfG v. 7.12.2022 – 2 BvR 988/16, BVerfGE 164, 347

Rz. 136 (KSt-Erhöhungspotenzial); BVerfG v. 28.11.2023 – 2 BvL 8/13, DStR 2024, 155 Rz. 152 (Buchwertübertragung bei beteiligungsidentischen Personengesellschaften).

⁵⁹ Hey, in Tipke/Lang, Steuerrecht, 24. Aufl., 2021, Rz. 8.55.

⁶⁰ BVerfG v. 9.12.2008 – 2 BvL 1/07 u.a., BVerfGE 122, 210 (231 ff.) – Entfernungspauschale; BVerfG v. 6.7.2010 – 2 BvL 13/09, BVerfGE 126, 268 Rz. 40 (häusliches Arbeitszimmer); BVerfG v. 12.10.2010 – 1 BvL 12/07, BVerfGE 127, 224 Rz. 58 (Betriebsausgabenabzugsverbot nach § 8b III, V KStG).

⁶¹ BVerfG v. 7.12.1999 – 2 BvR 301/98, BVerfGE 101, 297 Rz. 39 (juris) – häusliches Arbeitszimmer I; BVerfG v. 9.12.2008 – 2 BvL 1/07 u.a., BVerfGE 122, 210 Rz. 75 (juris) – Pendlerpauschale.

⁶² Seer, BB 2021, 1433 (1436).

⁶³ Tipke, StuW 2004, 3 (4).

⁶⁴ BVerfG v. 27.6.1991 – 2 BvR 1493/89, BVerfGE 84, 239 (278 f. u. 284) – Zinsbesteuerung; BVerfG v. 9.3.2004 – 2 BvL 17/02, BVerfGE 110, 94 (112 ff.) – Spekulationsgewinnbesteuerung.

verhältnismäßigen Mitwirkungsbeiträgen der Steuerpflichtigen ohne übermäßigen Ermittlungsaufwand der Finanzbehörden möglich wird⁶⁵. Aufgrund dieser verfassungsrechtlich fundierten Reziprozität zwischen Norm und Vollzug emanzipiert sich das Postulat der Steuervereinfachung von einer bloßen steuerpolitischen Forderung zu einer Rechtsmaxime: **Der Steuergesetzgeber ist zur vereinfachenden Typisierung und Pauschalierung im Steuerrecht nicht nur befugt, sondern sogar verpflichtet, soweit eine Einzelfallprüfung mit zumutbarem Verwaltungs- und Ermittlungsaufwand auf gleichheitskonformer Weise nicht möglich ist.**⁶⁶

Eine vom jeweiligen Einzelfall losgelöste Typisierung ist besonders dort geboten, wo die Verifikation der Angaben mit einem beachtlichen **Eingriff in die Privatsphäre** verbunden ist⁶⁷. So bedarf etwa die Überprüfung, ob in dem jeweiligen Veranlagungszeitraum ein häusliches Arbeitszimmer in der ansonsten selbstgenutzten Wohnung (oder im selbstgenutzten Haus) für Erwerbszwecke unterhalten wird, an sich einer unangekündigten Nachschau durch die Finanzbehörde. Diese besitzt aber eine nicht unerhebliche Grundrechtseingriffsqualität (Unverletzlichkeit der Wohnung, s. Art. 13 GG)⁶⁸ und bindet zudem einen ganz erheblichen personellen Verwaltungsaufwand. Dies spricht dafür, in diesem grundrechtssensiblen einzelfallorientierte Kontrollen durch eine pauschalierte Regelung zu ersetzen (s. unten 4.2).

2.2.2. Typisierungsinstrumente im Vergleich

Quantifizierende Mittel der Typisierung sind die Bildung von Durchschnittssätzen, Pauschalierungen, Pauschbeträgen, Freibeträgen und Freigrenzen. Sie sind zur Bewältigung der steuerlichen Massenvorgänge grundsätzlich gerechtfertigt (siehe zuvor 2.2.1), stehen dabei aber in einem Spannungsverhältnis zur individuellen Einzelfallgerechtigkeit. Freigrenzen statuieren eine Obergrenze, bis zu der bestimmte Bezüge nicht angesetzt⁶⁹ oder ein bestimmter Aufwand⁷⁰ abgezogen wird. Wird die Obergrenze auch nur mit 1 € überschritten, fällt die Erleichterung in vollem Umfang weg. Dagegen klammern Freibeträge einen (festen oder abschmelzenden) Betrag als Bezüge⁷¹ oder Aufwendungen⁷² aus der Bemessungsgrundlage aus. Soweit Aufwendungen durch einen Freibetrag abgegolten sind, steht dem Steuerpflichtigen kein Gegenbeweis eines höheren Aufwandes zur Verfügung. Dagegen eröffnen Pauschbeträge⁷³

⁶⁵ Seer, BB 2021, 1433 (1436).

⁶⁶ Seer, BB 2021, 1433 (1436).

⁶⁷ Ausdrücklich BVerfG v. 7.12.1999 – 2 BvR 301/98, BVerfGE 101, 297 Rz. 43 (juris) – häusliches Arbeitszimmer I; BVerfG v. 6.7.2010 – 2 BvL 13/09, BVerfGE 126, 268 Rz. 47 (juris).

⁶⁸ Finanzbehörden haben unangekündigte Wohnungsbesichtigungen bis vor kurzen sogar durch Steuerfahndungsbeamte als sog. Flankenschutzfahnder zur Überprüfung der Angaben der Steuerpflichtigen zu häuslichen Arbeitszimmern überprüft, dagegen nun BFH v. 12.7.2022 – VIII R 8/19, BFHE 276, 555 Rz. 33 ff.: Verstoß gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip.

⁶⁹ Bsp. sind § 22 Nr. 3 Satz 2 EStG: sonstige Einkünfte aus Leistungen < 256 €; § 23 Abs. 3 Satz 5 EStG: private Veräußerungsgewinne < 1.000 € bleiben außer Ansatz.

⁷⁰ Bsp. ist § 4 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 Satz 2 EStG: Anschaffungs-/Herstellungskosten für Geschenke < 50 € pro Empfänger im Veranlagungszeitraum sind ausnahmsweise abzugsfähig.

⁷¹ Bsp. sind § 3 Nr. 26 EStG: von bestimmten nebenberuflichen Einnahmen sind max. 3.000 € steuerfrei (ohne Abschmelzung bei höheren Einnahmen); § 16 Abs. 4 EStG: vom Veräußerungsgewinn sind max. 45.000 € abzuziehen (abschmelzend um den Betrag des Veräußerungsgewinns, der 136.000 € übersteigt).

⁷² Bsp. sind § 32 Abs. 6 EStG: Kinderfreibetrag von 3.192 € pro Kind/Elternteil und Freibetrag für den Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarf von 1.464 € pro Kind/Elternteil

⁷³ Bsp. sind § 9a Satz 1 Nr. 1 EStG: Arbeitnehmer-Pauschbetrag für Werbungskosten i. H. v. 1.230 €; § 33b Abs. 3, 6 EStG: nach dem Grad der Behinderung bzw. nach Pflegestufen gestaffelte Pauschbeträge für außergewöhnliche Belastungen bei Behinderungen und Pflegefällen.

die Möglichkeit, einen höheren Aufwand im Einzelfall nachzuweisen⁷⁴. Davon zu unterscheiden sind schließlich feste Pauschalbeträge („Pauschalen“), die vergleichbar mit Freibeträgen ebenfalls keinen Nachweis eines höheren Aufwandes zulassen⁷⁵.

Der Gesetzgeber besitzt grundsätzlich einen weiten Gestaltungsspielraum, für welches Typisierungsinstrument er sich entscheidet. Dabei darf er sich in erheblichem Umfang von Praktikabilitätsabwägungen mit dem Ziel einer einfachen Steuerfestsetzung und -erhebung leiten lassen. Dies gilt in besonderem Maße bei steuerlichen Massenverfahren⁷⁶. Dort darf er bei der Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage Praktikabilitätsabwägungen Vorrang vor Gesichtspunkten der Ermittlungsgenauigkeit einräumen und auch beträchtliche Bewertungs- und Ermittlungsunsicherheiten in Kauf nehmen, um die Festsetzung und Erhebung der Steuer handhabbar zu halten⁷⁷.

Das jeweils zur Vereinfachung gewählte gesetzliche Typisierungsinstrument wird allerdings daraufhin zu überprüfen sein, ob ein konkretes Typisierungsbedürfnis besteht und die Typisierungsmaßnahme zur Steuervereinfachung und Sicherung der Vollzugsfähigkeit geeignet und erforderlich ist. Im Rahmen dieser abwägenden Verhältnismäßigkeitsprüfung wird der Gesetzgeber, wenn sich gleich effektive Typisierungsinstrumente anbieten, die für den Steuerpflichtigen am wenigsten belastende Maßnahme wählen müssen⁷⁸. Zudem muss die Typisierung zumindest in einer gewissen Beziehung zu den tatsächlich verwirklichten Sachverhalten stehen und den Typus möglichst realitätsgerecht abbilden⁷⁹.

Verfügt der Gesetzgeber damit über eine Bandbreite von Typisierungsinstrumenten, kann er

sich auch für **Zwischenlösungen** entscheiden. Stehen etwa zur Berücksichtigung von Erwerbsaufwendungen als Alternativen ein Pauschalbetrag mit der Möglichkeit des Nachweises höherer Aufwendungen und eine fixe Pauschale ohne jegliche Gegenbeweismöglichkeit gegenüber, ist es auch zulässig, ein im Vergleich zur Pauschale weniger striktes Zwischeninstrument zu wählen. Dieses könnte etwa darin liegen, dass der **Gesetzgeber zur Vermeidung von Härten im Einzelfall** die Möglichkeit eines **Gegenbeweises nur sog. Ausreißern einräumt, die eine vom Gesetzgeber zu bestimmende Wesentlichkeitsschwelle überschreiten** (dazu näher unten 4.2.5). Dieser Mechanismus bietet sich für solche Typisierungen an, deren vereinfachende Folgen in Randbereichen über das normale Maß, das der Schematisierung zugrunde liegt, hinauschießen. Er erübrigt schließlich auch die vor allem in der älteren Rechtsprechung des BVerfG vorgenommenen Überlegungen, in solchen Fällen die Möglichkeit eines Billigkeitserlasses (§§ 163, 227 AO) zur Milderung unbilliger Härten zuzulassen⁸⁰.

2.3. Subventionen und steuerliche Lenkung

Das Einkommensteuergesetz ist durchzogen von diversen Subventions- und Lenkungsnormen. Der Gesetzgeber intendiert mit derartigen Normen häufig eine wirtschaftspolitische Förderung oder eine Verhaltenssteuerung. Gleichwohl bilden derartige Normen nicht den Kern der Einkommensbesteuerung. Die Expertenkommission hat den Fokus ihrer Beratungen daher auf jene Regelungen gelegt, die aus ihrer Sicht im Sinne des Arbeitsauftrages zu verbessern sind – es geht darum, dass die Einkommensteuer und deren Anwendung an

⁷⁴ Missverständlich ist allerdings die in § 20 Abs. 9 EStG verwendete Terminologie „Sparer-Pauschbetrag“, da die Vorschrift zugleich anordnet, dass der Abzug der tatsächlichen Werbungskosten ausgeschlossen ist. Damit handelt es sich in Wirklichkeit um einen „Sparer-Freibetrag“.

⁷⁵ Bsp. sind § 4 Abs. 5 Nr. 6c EStG: Tagespauschale für den Aufwand für ein sog. Home-Office in Höhe von 6 €; § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 EStG: Entfernungspauschale in Höhe von 0,30 € bzw. 0,38 € für jeden Entfernungskilometer für die Fahrtkosten bei Wegen zwischen Wohnung und Arbeitsstätte; § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4a EStG: Pauschale für den Verpflegungsmehraufwand in Höhe von 14 € bzw. 28 € pro An-, Abreise- bzw. vollen Abwesenheitstag.

⁷⁶ So ausdrücklich BVerfG v. 10.4.2018 – 1 BvL 11/14, BVerfGE 148, 147 Rz. 131 (Grundsteuerbemessung).

⁷⁷ BVerfG v. 10.4.2018 – 1 BvL 11/14, BVerfGE 148, 147 Rz. 131 (Grundsteuerbemessung). Bei der Bewertung des Grundbesitzes für Erbschaftsteuerzwecke ging das BVerfG v. 7.11.2006, BVerfGE 117, 1 Rz. 137 (juris) – Erbschaftsteuer II, von einer tolerablen Streubreite von +/- 20% des aus Verkäufen ableitbaren Verkehrswerts aus.

⁷⁸ Hey, in Tipke/Lang, Steuerrecht, 24. Aufl., 2021, Rz. 3.147.

⁷⁹ Zum sog. gemischten Aufwand s. BVerfG v. 9.12.2008 – 2 BvL 1/07 u.a., BVerfGE 122, 210 Rz. 77 (juris) – Pendlerpauschale; zum Gebot der realitätsgerechten Wertrelation s. BVerfG v. 7.11.2006, BVerfGE 117, 1 Rz. 103 ff. (juris) – Erbschaftsteuer II.

⁸⁰ Siehe etwa BVerfG v. 5.4.1978 – 1 BvL 117/73, BVerfGE 48, 102 Rz. 33 f. (juris) – Steuererlass aus Billigkeitsgründen, m.w.N.

Bürgerfreundlichkeit gewinnt. **Soweit sich die Expertenkommission mit der Frage von Subventions- und Lenkungsnormen beschäftigt hat, sieht sie diese eher kritisch.**

Zwar sind derartige Regelungen von Verfassung wegen grundsätzlich zulässig. Dem Staat ist es nicht verwehrt, außerfiskalische Förder- und Lenkungsziele zu verfolgen, indem er z.B. unerwünschtes Verhalten zusätzlich belastet oder ein erwünschtes Verhalten durch Verschönerungstatbestände, Sonderabschreibungen oder Prämien und Zulagen belohnt. Derartige Regelungen erweisen sich aber häufig als wenig zielführend und in ihren Finanzwirkungen kaum bestimmbar. Sie sind zudem in der Regel verwaltungs- und beratungsintensiv. Außerdem ist die Einführung von wirtschaftspolitischen Fördermaßnahmen im Einkommensteuerrecht wegen des europarechtlichen Beihilfenverbots nur eingeschränkt möglich.

2.3.1. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit und Voraussetzung für Subventions- und Lenkungsnormen

Ein fundamentaler Aspekt der Steuergerechtigkeit ist die Gleichheit vor dem Gesetz. Es widerspricht der allgemeinen Steuerlast, wenn Einzelne durch Privilegien, Bevorzugungen oder Lenkungen ohne hinreichenden Grund bevorzugt oder benachteiligt werden. Vielmehr zielt die Einkommensteuer darauf ab, die finanzielle Belastung des Einzelnen entsprechend seinem wirtschaftlichen Erfolg zu definieren.

Trotzdem spielen Subventionen und Lenkungen im deutschen Steuerrecht eine politisch bedeutende Rolle, indem sie unter anderem Investitionsentscheidungen oder bestimmte Verhaltensweisen fördern. Von Verfassung wegen ist der Gesetzgeber auch nicht gehindert, im Einkommensteuerrecht außerfiskalische Förder- und Lenkungsziele zu verfolgen. Es gehört zu seinen Gestaltungsmöglichkeiten, durch Subventions- und Lenkungsnormen auf Wirtschaft und Gesellschaft gestaltend Einfluss zu nehmen. Voraussetzung ist jedoch eine hinreichende Rechtfertigung der Abweichung von der gleichheitsgerechten Belastung allein am Markt erwirtschafteten Einkommens. Daher darf der Gesetzgeber bei sachlich rechtfertigenden und einsichtigen Gründen auch im

Einkommensteuerrecht außerfiskalische Förder- und Lenkungsziele verfolgen.

Da Subventions- und Lenkungsnormen stets eine Abweichung von der Allgemeinheit der Steuerlast darstellen, genügen aber keine vagen und unbestimmten Zielsetzungen. Vielmehr ist **Voraussetzung einer steuerlichen Förderungs- oder Lenkungsentscheidung, dass der Lenkungs zweck erkennbar vom Gesetzgeber verfolgt und verantwortet wird und der Zweck nach dem strengen gleichheitsrechtlichen Folgerichtigkeitsmaßstab verwirklicht wird.**

2.3.2. Probleme von Subventions- und Lenkungsnormen

Die Expertenkommission erkennt nicht, dass steuerliche Subventions- und Lenkungsnormen häufig den strikten Geboten, Verboten und direkten Subventionen vorgezogen werden, weil sie als sanfter und schonender wahrgenommen werden, als das klassische Ordnungsrecht. Zudem unterliegen sie nicht unmittelbar den strikten Regelungen des Haushaltsrechts und ermöglichen keine haushalterischen Begrenzung hinsichtlich ihrer Förderintensität. Dem stehen aber gewichtige Argumente gegenüber

Bestimmungsgemäß zielen Subventions- und Lenkungsnormen darauf ab, wirtschaftliche Entscheidungen und das persönliche Verhalten durch finanzielle Anreize unmittelbar oder mittelbar zu beeinflussen. Derartige wirtschaftlenkende Investitionsanreize bergen die Gefahr, dass Ressourcen und Kapital ineffizient oder nicht sinnvoll eingesetzt werden. Bei allgemeinen Investitionsanreizen, wie z.B. erhöhten Abschreibungen, muss zudem mit erheblichen Mitnahmeeffekten gerechnet werden.

Subventions- und Lenkungsnormen sind oft besonders beratungs- und verwaltungsintensiv und können häufig nur von steuerlich beratenen Personen wahrgenommen werden. Der vermeintliche Vorteil einer einfachen Abwicklung im Rahmen des Besteuerungsvollzugs gegenüber einer Ausreichung von Direktsubventionen lässt außer Acht, dass die Verwaltung von Steuervergünstigungen nicht nur bei Steuerpflichtigen, Beratern und Finanzverwaltung einen erheblichen Aufwand verursacht, sondern dass sie durch die Verbindung mit dem Steuerrecht vielfach einen Anreiz zu problematischen

Steuergestaltungen setzt.⁸¹ Selbst gut gemeinte Zulagen und Prämien, wie z.B. die Mobilitätsprämie in § 101 ff. EStG werden als wirkungslos beschrieben, weil sie unpraktikabel sind und die aktuelle Ausgestaltung eine zielführende Anwendung für den betroffenen Personenkreis nahezu ausschließt.⁸²

Problematisch ist auch, dass die **Finanzverwaltung** bei vielen Subventions- und Lenkungsnormen nicht ihre ureigenste Aufgabe der Einnahmeerzielung wahrnimmt, sondern **Entscheidungen auf Gebieten treffen muss, die grundsätzlich einer anderen Sachkompetenz zuzuordnen sind**. Entweder werden die Subventionsentscheidungen als Vorfrage von anderen Behörden wahrgenommen, ohne dass diese die finanziellen Auswirkungen überblicken können, oder die Finanzverwaltung wird auf ihren fremden Sachgebieten, wie z.B. dem Gesundheitsschutz, dem Baurecht, dem Umweltschutz oder dem Arbeitsrecht tätig. Dies führt nicht nur zu weiteren Belastungen der ohnehin vor persönlichen Herausforderungen stehenden Finanzverwaltung, sondern bedeutet häufig für die Steuerpflichtigen auch einen erhöhten Aufwand und eine Verlängerung des Besteuerungsverfahrens. Die Verlagerung von Teilen des Bewilligungsprozesses auf vorgeschaltete Institutionen außerhalb der Finanzverwaltung ändert nichts an dem zum Teil unverhältnismäßigen Aufwand der Beantragung verbunden mit Unsicherheiten hinsichtlich der Anerkennung in späteren Steuerfestsetzungen.⁸³

Durch steuerliche Subventions- und Lenkungsnormen verzichtet der Gesetzgeber auf Einnahmen, **ohne die Höhe des Einnahmeausfalls präzise vorhersagen zu können**. Häufig ist ungewiss, wie viele Steuerpflichtige von der im Steuerrecht überbrachten Subvention Gebrauch machen. Im Gegensatz zu sonstigen Subventionsregelungen können die haushaltsrechtlichen Folgen auch nicht betragsmäßig in Höhe eines bestimmten Fördervolumens beschränkt werden.

In der Literatur wird zudem häufig auf die **regressive Wirkung von Steuererleichterungen** in einer progressiven Einkommensteuer

hingewiesen. Daher ist auch mit Blick auf den Gleichheitssatz im Einzelfall zu prüfen, ob das jeweilige Ziel von Lenkungs- und Fördermaßnahmen tatsächlich durch Regelungen in der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer oder nicht besser durch Berücksichtigung bei der Steuerschuld erreicht werden kann.

2.3.3. Europarechtliche Beihilfe

Zu Unsicherheiten und Unwägbarkeiten kommt es bei steuerlichen Fördermaßnahmen auch wegen des europäischen Beihilfenrechts.

Auch wenn es den Mitgliedstaaten der Europäischen Union grundsätzlich freisteht, eigene wirtschaftspolitische Maßnahmen zu ergreifen und die Steuerlast gemäß eigenen Vorstellungen zu verteilen, muss bei Fördermaßnahmen **das europäische Beihilfenrecht nach Art. 107 Abs. 1 AEUV beachtet werden**. Das europäische Beihilfenrecht erfasst nicht nur unmittelbare Zuwendungen eines Staates, sondern auch privilegierende Maßnahme des Steuerrechts, die dem Steuerpflichtigen eine Verschonung von einer staatlichen Belastung gewähren. Steuerliche Fördermaßnahmen können daher eine Beihilfe i.S.d. Art. 107 AEUV sein und der europäischen Beihilfenkontrolle unterfallen, wenn sie einzelnen Branchen oder Unternehmen einen selektiven Vorteil gewähren.

Zwar enthält das europäische Recht mit den sog. De-minimis-Beihilfe-Regelungen eine Geringfügigkeitsgrenze, wonach kleinere Beihilfen wegen fehlender Binnenmarktrelevanz von der Beihilfenkontrolle ausgenommen sind. Auch regelt die Allgemein Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO), dass bestimmte staatliche Fördermaßnahmen von den Mitgliedstaaten ohne weitere Genehmigung durch die Europäische Kommission umgesetzt werden können. Im Übrigen bedürfen aber selektive steuerrechtliche Fördermaßnahmen der vorherigen Notifizierung durch die Europäische Kommission. Dabei ist nicht immer klar abzusehen, ob eine steuerliche Fördermaßnahme einen verbotenen selektiven Vorteil gewährt. Wird gegen europäisches Beihilfenrecht verstoßen, sind die entsprechenden Steuervergünstigungen von den Steuerpflichtigen zurückzufordern, selbst wenn sie auf

⁸¹ Z.B. Bugge, in Kirchhof/Söhn/Mellinghoff, EStG-Kommentar, § 7g Rn. A 108 ff.

⁸² Gast, FR 2023, 351.

⁸³ Vgl. Hey, StuW 2024, 16 zur Bescheinigungsstelle im FZulG oder zum privaten Energieberater.

den deutschen Gesetzgeber vertraut haben. Vertrauensschutz entfaltet grundsätzlich nur das Verhalten von Unionsorganen.

Zu welchen Schwierigkeiten das europäische Beihilfenrecht bei steuerlichen Subventionsregelungen führt, zeigt die Regelung über Sonderabschreibungen für Elektronutzfahrzeuge und elektrisch betriebene Lastenfahräder (§ 7c EStG). Die 2019 verabschiedete Fördermaßnahme ist bis heute nicht in Kraft getreten, da ein (positiver) Kommissionsbeschluss bisher nicht veröffentlicht worden ist. Dem Vernehmen nach soll die Europäische Kommission die Regelung als verbotene Beihilfe bewertet haben.

Ähnliche Schwierigkeiten ergeben sich auch bei der Tarifiermäßigung für Land- und Forstwirte in § 32c EStG. Die Regelung wurde schon im Gesetzgebungsverfahren im Jahr 2016 als verfassungsrechtlich problematisch angesehen und musste im europäischen Notifizierungsverfahren geändert werden, damit sie 2019 befristet in Kraft treten konnte. Auch die geplante Verlängerung im JStG 2024 steht wiederum unter dem Vorbehalt einer Notifizierung der Europäischen Kommission und ändert nichts daran, dass diese technisch anspruchsvolle Regelung mit hohem administrativem Aufwand nur eine geringfügige Wirkung entfaltet.

2.3.4. Fazit

Die Expertenkommission ist der Auffassung, dass Subventions- und Lenkungsnormen **allenfalls zurückhaltend** im EStG verankert werden sollten. Im Hinblick auf bestehende Normen gilt es zudem, diese fortlaufend zu überprüfen und hierbei zu evaluieren, inwieweit deren Bestehen noch notwendig ist. Subventions- und Lenkungsnormen führen häufig zu einer weiteren Komplizierung des Steuerrechts, führen zu zusätzlichen Bürokratiekosten für Verwaltung und Steuerpflichtige und widersprechen damit dem Gedanken der Steuervereinfachung. Im Sinne einer bürgernahen Einkommensteuer sollte somit auf sie verzichtet werden.

Die Expertenkommission hat sich eingehend mit § 35a EStG als eine bestehende steuerliche Subventions- und Lenkungsnorm beschäftigt. Hierbei wurde erörtert, ob die mit dieser Norm verfolgten Ziele erreicht worden sind. Nach Auffassung der Expertenkommission bestehen

hinsichtlich § 35a EStG in Teilen Zweifel, inwieweit die intendierten Ziele mit dieser Norm erreicht werden. Im Übrigen stellt sich auch die Frage, inwieweit der Grad der Zielerreichung durch Mitnahmeeffekte konterkariert wird, was dann auch fiskalisch bedeutsam ist. (s. dazu unten Kapitel 8).

2.4. Empfehlungen

1. Die Gewerbesteuer ist aus steuersystematischer Perspektive ein Problem. Im Einkommensteuerrecht dient die Unterscheidung zwischen den verschiedenen Einkunftsarten heute in erster Linie dazu, den Kreis derjenigen Personen zu konkretisieren, der neben der Einkommensteuer auch die Gewerbesteuer zahlen muss. § 35 EStG, der eine Steuerermäßigung bei Einkünften aus Gewerbebetrieb regelt, ist sowohl in materieller als auch in verfahrensmäßiger Hinsicht äußerst komplex ausgestaltet und sehr gestaltungsanfällig.
2. Sowohl die historisch überkommene Unterscheidung der verschiedenen Gewinnerzielungsarten als auch die unzureichende Regelung der Steuerermäßigung bei Einkünften aus Gewerbebetrieb gem. § 35 EStG könnten vollständig vermieden werden, wenn die Gewerbesteuer abgeschafft würde.
3. Die Expertenkommission ist sich jedoch bewusst, dass eine Abschaffung der Gewerbesteuer eine vollständige Neuordnung der Kommunalfinanzen erfordern würde. Angesichts der großen Widerstände und anderer vorrangiger steuerpolitischer Fragen ist derzeit nicht damit zu rechnen, dass eine vollständige Überprüfung und Ersetzung der Gewerbesteuer umsetzbar ist.
4. Die Expertenkommission empfiehlt dem Gesetzgeber, vermehrt von den Möglichkeiten der Typisierung und Pauschalierung Gebrauch zu machen. Dies gilt insbesondere dort, wo die Erwerbssphäre von der Privatsphäre abzugrenzen ist.
5. Der Steuergesetzgeber ist zur vereinfachen der Typisierung und Pauschalierung im Steuerrecht verpflichtet, soweit eine Einzelfallprüfung mit zumutbarem Verwaltungs- und Ermittlungsaufwand auf gleichheitskonformer Weise nicht möglich ist.

6. Die Expertenkommission empfiehlt bei Pauschalen zu prüfen, ob zur Vermeidung von Härten im Einzelfall die Möglichkeit eines Gegenbeweises nur sog. Ausreißern eingeräumt wird, die eine vom Gesetzgeber zu bestimmende Wesentlichkeitsschwelle überschreiten.
7. Die Expertenkommission ist der Auffassung, dass Subventions- und Lenkungsnormen allenfalls zurückhaltend im Einkommensteuergesetz verankert werden sollten.

3.

Freiberufler, Selbstständige und Gewerbetreibende

3.1. Vorbemerkung

Die Expertenkommission „Bürgernahe Einkommensteuer“ hat sich mit Möglichkeiten zur Vereinfachung der Unternehmensbesteuerung nur insoweit beschäftigt, als es die Besteuerung von Einzelunternehmern betrifft. Die mit dem Dualismus der Unternehmensbesteuerung bei Personen- und Kapitalgesellschaften und deren Gesellschaftern zusammenhängenden Kernfragen der Unternehmensbesteuerung behandelt die Expertenkommission „Vereinfachte Unternehmenssteuer“. Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich daher auf Vereinfachungspotenziale, die von der anderen Expertenkommission nicht (oder zumindest nicht explizit) angesprochen worden sind.

3.2. Vereinheitlichung der Gewinneinkünfte

Die Struktur des einkommensteuerrechtlichen Einkunftsartenkatalogs knüpft an historisch gewachsene Berufsbilder an und findet sich seit dem Einkommensteuergesetz vom 16.10.1934⁸⁴ weitgehend unverändert im Gesetz. Seitdem hat sich die **Berufs- und Arbeitswelt aber fundamental geändert**. Die in den §§ 13-18 EStG vorgenommene Einteilung in die Kategorien der Land- und Forstwirte, Gewerbetreibenden, Freiberufler und sonstigen Selbständigen vermag die rasante Entwicklung von neuen Erwerbstätigkeiten und die Entstehung neuer Berufsfelder nicht mehr angemessen abzubilden und führt zu nicht mehr zu rechtfertigenden Unterscheidungen. Sie zeigen sich etwa an der Schnittstelle

zwischen Land- und Forstwirtschaft und Gewerbebetrieb aufgrund der bodenbezogenen Ausgestaltung des Tatbestandes des § 13 Abs. 1 EStG⁸⁵ und dem Problem der Trennbarkeit der mit einem land- und forstwirtschaftlichen Betrieb zusammenhängenden weiteren Tätigkeiten⁸⁶ ebenso wie in der ausladenden Kasuistik zur Abgrenzung zwischen Gewerbetreibenden, Freiberuflern im Sinne des § 18 Abs. 1 Nr. 1 EStG (erschwert durch eine inhomogene Aufzählung in § 18 Abs. 1 Satz 2 EStG mit der Erweiterung auf „ähnliche“ Berufe) und der sonstigen selbständigen Tätigkeit im Sinne des § 18 Abs. 1 Nr. 3 EStG⁸⁷. Vor diesem Hintergrund befürwortet die Expertenkommission die **Zusammenführung der §§ 13-18 EStG zu einer unternehmerischen Einkunftsart**, von der nur noch die private Vermögensverwaltung (§§ 20-22 EStG) und die nichtselbständige Arbeit (§ 19 EStG) negativ abzugrenzen sind⁸⁸.

Die Expertenkommission ist sich dabei bewusst, dass die Gewerbesteuer mit ihrer in § 2 Abs. 1 GewStG enthaltenen Anknüpfung an den Begriff des Gewerbebetriebs auch bei einer Vereinfachung der einkommensteuerlichen Einkunftsarten weiterhin zu den vorgenannten Abgrenzungen zwingen wird. Dies ist aber eine **spezifisch gewerbesteuerrechtliche Entscheidung**, die nicht in das Einkommensteuerrecht gehört. Zudem kann die Zusammenfassung der Einkunftsarten der §§ 13-18 EStG in einer längerfristigen Perspektive ein erster Schritt zur Überwindung der gewerbesteuerlichen Sonderbelastung im Wege einer Neuordnung der Kommunalfinanzierung sein (dazu näher oben 2.1.).

⁸⁴ RGBL. I 1934, 1005 (1009 ff.).

⁸⁵ Boden als Wirtschaftsgrundlage („Urproduktion“), s. Krumm, in Kirchhof/Söhn/Mellinghoff, EStG, § 13 Rdnr. B 11 (1/2017).

⁸⁶ Eingehend Krumm, in Kirchhof/Söhn/Mellinghoff, EStG, § 13 Rdnr. B 110 ff. (1/2017); Paul, in Herrmann/Heuer/Raupach, EStG, § 13 Anm. 16 ff. (Oktober 2023).

⁸⁷ Zu den mannigfaltigen Abgrenzungsproblemen im Einzelfall s. nur das 60 Seiten umfassende ABC von Brandt, in

Herrmann/Heuer/Raupach, EStG, § 18 Anm. 600 (Februar 2020); s.a. das ebenfalls umfassende ABC v. Wernsmann/Meickmann in Kirchhof/Söhn/Mellinghoff, EStG, § 18 Rdnr. B 400 (12/2022).

⁸⁸ Außerdem sind in Anwendung des einschränkenden allgemeinen Merkmals der Einkunftszielungsabsicht sog. Liebhaberei-Tätigkeiten auszuschließen, s. Seer, in Kirchhof/Seer, EStG, 23. Aufl., 2024, § 2 Rn. 27.

Schließlich ist sich die Expertenkommission auch bewusst, dass de lege lata Unterscheidungen bei der Gewinnermittlung mit der jeweiligen Einkunftsart zusammenhängen, so dass die vorgenannten Abgrenzungsfragen an anderen Stellen des Einkommensteuerrechts zumindest teilweise wieder relevant werden. Insoweit sieht die Expertenkommission aber einen weitergehenden Handlungsbedarf mit dem Ziel der Ausdehnung der Möglichkeit zur Erstellung von Einnahmen-Überschussrechnungen im Sinne des § 4 Abs. 3 EStG, um so die Bürokratielasten für Unternehmer zu vermindern (dazu im Folgenden 3.3.). Dadurch ließen sich Abgrenzungsfragen auf das Notwendige reduzieren.

3.3. Erleichterungen der Gewinnermittlungsart

3.3.1. Ausgangslage im Überblick

§ 140 AO verknüpft die steuerlichen Buchführungs- und Aufzeichnungspflichten mit außersteuergesetzlichen Verpflichtungen, insbesondere der Buchführungspflicht nach dem HGB. Dies deckt sich materiell mit § 5 Abs. 1 Satz 1 EStG, der die nach dem Gesetz buchführungspflichtigen Unternehmer für die steuerliche Gewinnermittlung zur Bilanzierung nach den handelsrechtlichen Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung und zu einem Betriebsvermögensvergleich nach § 4 Abs. 1 Satz 1 EStG zwingt. Gewerbetreibende sind als sog. **Ist-Kaufleute** gem. § 1 i.V.m. §§ 238 ff. HGB grundsätzlich buchführungspflichtig, es sei denn, dass ihr Unternehmen keinen nach Art oder Umfang in kaufmännischer Weise eingerichteten Geschäftsbetrieb erfordert (§ 1 Abs. 2 HGB). Derartige Kleingewerbetreibende werden als sog. **Kann-Kaufleute** erst dann buchführungspflichtig, wenn sie die Firma ihres Unternehmens in das Handelsregister eintragen lassen. Unabhängig davon sieht § 241a Satz 1 HGB auch für Ist-Kaufleute die Möglichkeit einer Befreiung von der Buchführungspflicht vor, wenn sie an den Abschlussstichtagen von zwei aufeinanderfolgenden Geschäftsjahren nicht mehr als jeweils 800.000 € Umsatzerlöse und 80.000 € Jahresüberschuss aufweisen⁸⁹. In den Fällen der Neugründung reicht es aus, wenn

diese Schwellenwerte am ersten Abschlussstichtag nach der Neugründung nicht überschritten werden (§ 241a Satz 2 HGB).

An den in § 241a HGB genannten Schwellenwerten orientiert sich die in § 141 AO für Land- und Forstwirte und nicht bereits nach dem HGB bilanzierungspflichtige Kleingewerbetreibende statuierte originäre steuerrechtliche Buchführungspflicht. Die Vorschrift nennt in § 141 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AO eine Gesamtumsatzgrenze im Sinne des § 19 Abs. 3 Satz 1 UStG von nunmehr ebenfalls 800.000 € und in § 141 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4, 5 AO kumulativ eine Gewinngrenze von ebenfalls 80.000 € pro Wirtschafts- bzw. Kalenderjahr⁹⁰. Auch wenn die handelsrechtlichen Umsatzerlöse und der Jahresüberschuss begrifflich nicht deckungsgleich mit dem steuerrechtlichen Gesamtumsatz und Gewinn sind, wird das Gros der Gewerbetreibenden zwischen einer sie treffenden Bilanzierungspflicht und einer zulässigen Option zur Einnahmen-Überschussrechnung nach § 4 Abs. 3 EStG sowohl für das Handels- als auch für Steuerrecht einheitlich entscheiden können.

Ohne an Umsatz- oder Gewinn Grenzen gebunden zu sein, trifft Freiberufler im Sinne des § 18 Abs. 1 Nr. 1 EStG und sonstige Selbständige im Sinne des § 18 Abs. 1 Nr. 3 EStG dagegen weder eine spezifisch steuerrechtliche noch eine abgeleitete Buchführungs- und Bilanzierungspflicht.

3.3.2. Abstimmung mit der Ist-Besteuerung nach § 20 UStG

Ermittlungstechnisch entspricht der Bilanzierungspflicht umsatzsteuerlich die Besteuerung nach vereinbarten Entgelten (§ 16 Abs. 1 Satz 1 UStG – Sollbesteuerung) und der dem Zu-/Abflussprinzip des § 11 EStG folgenden Einnahmen-Überschussrechnung die Besteuerung nach vereinnahmten Entgelten (§ 20 Satz 1 UStG). Der Gesetzgeber stellt einen der Steuervereinfachung dienenden **Gleichklang zwischen dem Einkommen- und Umsatzsteuerrecht** her, indem § 20 Satz 1 Nr. 1 UStG für die Anwendung der Ist-Besteuerung ebenfalls auf eine Gesamtumsatzgrenze im Sinne des § 19

⁸⁹ Art. 29 WachstumschancenG v. 27.3.2024, BGBl. I 2024 Nr. 108 hat die Grenzen von bisher 600.000 € Umsatzerlöse und 60.000 € Jahresüberschuss erhöht.

⁹⁰ Durch Art. 13 Nr. 11 WachstumschancenG v. 27.3.2024, BGBl. I 2024 Nr. 108, sind die Schwellen ebenfalls nach oben angepasst worden.

Abs. 3 UStG von 800.000 € abstellt⁹¹. Danach kann das Finanzamt dem Unternehmer die Besteuerung nach vereinnahmten **Entgelten** gestatten, wenn dieser im vorangegangenen Kalenderjahr nicht mehr als 800.000 € Gesamtumsatz erzielt hat.

Da Freiberufler im Sinne des § 18 Abs. 1 Nr. 1 EStG keiner Bilanzierungspflicht unterliegen, **dies auch von keiner Umsatz- oder Gewinn-grenze abhängig ist**, lässt § 20 Satz 1 Nr. 3 UStG bei diesen die Ist-Besteuerung nach vereinnahmten Entgelten auch ohne Anwendung einer Gesamtumsatzgrenze zu. Von dieser Regelung nicht erfasst werden allerdings sonstige Selbstständige im Sinne des § 18 Abs. 1 Nr. 3 UStG, was einen Wertungswiderspruch darstellt. Im Übrigen ist die Regelung aber konsistent.

Die Gesamtumsatzgrenze des § 20 Satz 1 Nr. 1 UStG in Höhe von 800.000 € gilt auch für Land- und Forstwirte. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass Unternehmer für land- und forstwirtschaftliche Betriebe nach **§ 24 Abs. 1 UStG einer speziellen Durchschnittsbesteuerung unterliegen**. Als dafür relevanter Schwellenwert gilt nach wie vor eine Gesamtumsatzgrenze (§ 19 Abs. 3 UStG) von 600.000 €⁹². Sie wurde durch das WachstumschancenG vom 27.3.2024 – anders als die in § 20 Satz 1 Nr. 1 UStG aufgeführte Gesamtumsatzgrenze – nicht nach oben hin erhöht.

3.3.3. Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Einnahmen-Überschussrechnung

Die Expertenkommission begrüßt die durch das WachstumschancenG vom 27.3.2024 vorgenommene einheitliche Erhöhung der Umsatz- und Gewinn Grenzen für die vereinfachte Gewinnermittlung nach § 4 Abs. 3 EStG und die parallel nach § 20 Satz 1 Nr. 1 UStG erfolgende Umsatzbesteuerung nach vereinnahmten Entgelten.

Um die steuerrechtliche Behandlung der von §§ 13–18 EStG erfassten unternehmerischen Aktivitäten noch stärker zu vereinheitlichen und zu vereinfachen, sieht sie aber noch Spielraum für eine weitere Ausdehnung sowohl der

vereinfachten Gewinnermittlung im Sinne des § 4 Abs. 3 EStG als auch der Ist-Besteuerung des § 20 UStG. Dem nationalen Gesetzgeber bleibt es unbenommen, sowohl die handels- als auch die steuerrechtliche Bilanzierungspflicht zugunsten einer zahlungsstromorientierten Gewinnermittlung weiter einzuschränken. Unionsrechtlich eröffnet Art. 66 Satz 1 Buchst. b) MwStSystRL dem nationalen Gesetzgeber die Möglichkeit, die Gruppe der Steuerpflichtigen, deren Umsätze nach vereinnahmten Entgelten besteuert werden (Prinzip der Ist-Versteuerung), auszudehnen⁹³. Daher befürwortet die Expertenkommission, die **in § 241a HGB, § 141 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AO, § 20 Satz 1 Nr. 1, § 24 UStG** genannten Umsatzgrenzen auf einen Betrag von 1.000.000 € zu erhöhen. Die kumulativ anzuwendende weitere Jahresüberschuss-/Gewinn Grenze sollte nicht bloß 10%, sondern weitergehend 20% des Umsatzes, also dann 200.000 € betragen.

Dadurch würden sich die Unterschiede zwischen der Besteuerung von Gewerbetreibenden und Freiberuflern deutlich reduzieren, weil gerade auch Gewerbetreibende, die vor allem durch ihren Arbeitseinsatz und nicht mittels größerer Produktionsmittel ihren Gewinnerwirtschaften, in stärkerem Maße von einer vereinfachten Gewinnermittlung Gebrauch machen könnten. Außerdem würde die einzelfallabhängige handelsrechtliche Qualifizierung von Gewerbetreibenden danach, ob ihre Gewerbe nach Art oder Umfang einen in kaufmännischer Weise eingerichteten Geschäftsbetrieb erfordern (§ 1 Abs. 2 HGB), angesichts der angehobenen Grenzen des § 241a HGB mit Blick auf die Bilanz- und Buchführungspflicht praktisch obsolet.

3.3.4. Vereinfachung der Gewinnermittlung für Land- und Forstwirte

Die Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Einnahmen-Überschussrechnung befürwortet die Expertenkommission auch für Land- und Forstwirte. Deshalb begrüßt sie ausdrücklich, dass die bisher für Land- und Forstwirte nach § 141 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AO zusätzlich

⁹¹ Durch Art. 20 WachstumschancenG v. 27.3.2024, BGBl. I 2024 Nr. 108, ist die Umsatzschwelle ebenfalls nach oben angepasst worden.

⁹² Die Umsatzgrenze wurde erstmals eingefügt durch JStG 2020 v. 21.12.2020, BGBl. I 2020, 3096 (3107), zu den Motiven s. BT-FinA, BT-Drucks. 19/25150, 197 v. 10.12.2020.

⁹³ Der Funktion des Unternehmers als „Steuereinsammler“ entspricht die Istbesteuerung ohnehin deutlich besser als die zur Vorfinanzierung der Steuer zwingende, Liquiditätsnachteile verursachende sog. Sollbesteuerung des § 16 Abs. 1 Satz 1 UStG, s. Frye, in Rau/Dürrwächter, UStG, § 20 Rz. 64 (September 2020).

anzuwendende Höchstgrenze für selbstbewirtschaftete Flächen (max. Wirtschaftswert von 25.000 €) mit Wirkung vom 1.1.2025 ersatzlos wegfällt⁹⁴.

Ebenso gehört die in § 13a EStG vorgesehene Ermittlung des Gewinns aus Land- und Forstwirtschaft nach Durchschnittssätzen auf den Prüfstand. Aufgrund der in § 13a Abs. 1 EStG genannten, eher niedrigen Flächengrenzen und Tierbestandsgrößen findet die besondere Gewinnermittlung in der Praxis regelmäßig nur bei im Nebenerwerb tätigen Land- und Forstwirten Anwendung. Deren Jahresumsätze und -gewinne werden aber unterhalb der in § 141 Abs. 1 AO genannten Betragsgrenzen liegen. Insoweit besitzen die von § 13a EStG erfassten Steuerpflichtigen die Möglichkeit, die vereinfachte Gewinnermittlung des § 4 Abs. 3 EStG zu wählen. Es besteht daher weder ein besonderes Bedürfnis noch eine besondere Rechtfertigung eine weitere dritte eigene Gewinnermittlungsart optional (s. § 13a Abs. 2 EStG) anzubieten. Die Expertenkommission folgt daher sowohl früheren Steuerreformkommissionen als auch der Kritik des Bundesrechnungshofs⁹⁵ und empfiehlt die Streichung der Vorschrift des § 13a EStG.

Die Expertenkommission erachtet es aber als sinnvoll, wenn auch die Land- und Forstwirte die unter 3.3.5. nachfolgend dargestellte Gewinnpauschalierung für Kleinunternehmer beim Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen anwenden können.

3.3.5. Gewinnpauschalierung bei Kleinunternehmern

Inspiziert von ausländischen Vorbildern hat sich die Expertenkommission mit der Möglichkeit der Einführung von Pauschalierungsmethoden bei der Gewinnermittlung beschäftigt. Dadurch ließe sich der durch Aufzeichnungs- und Belegaufbewahrungspflichten entstehende

administrative Aufwand der Steuerpflichtigen verringern.

Einen möglichen Einstieg dazu erkennt sie in der **Orientierung an der Kleinunternehmerregelung** des § 19 Abs. 1 UStG. Wenn der Gesamtumsatz im vorangegangenen Kalenderjahr 22.000 € und im laufenden Kalenderjahr 50.000 € nicht übersteigt, wird der Unternehmer umsatzsteuerrechtlich grundsätzlich als Nichtunternehmer behandelt. Er kann allerdings für jeweils mindestens fünf Jahre zur Regelbesteuerung nach § 19 Abs. 2 UStG optieren⁹⁶. Nach dem durch Art. 1 Nr. 12 der RL (EU) 2020/285⁹⁷ neugefassten Art. 284 Abs. 1 MwSt-SyStRL wäre es unionsrechtlich sogar möglich, den Schwellenwert bis zu 85.000 € zu erhöhen. Nach § 19 Abs. 1 Satz 4 UStG wird der Kleinunternehmer nunmehr auch von der Abgabepflicht einer Jahres-Umsatzsteuererklärung vollständig befreit⁹⁸. Dasselbe galt schon bisher hinsichtlich der Aufzeichnung und Rechnungsdokumentation für empfangene Eingangsleistungen, weil ein Kleinunternehmer keinen Vorsteuerabzug nach § 15 UStG in Anspruch nehmen darf. Allerdings muss auch der Kleinunternehmer seine Umsätze aufzeichnen, damit er die Einhaltung der Umsatzschwellen des § 19 Abs. 1 UStG auf eine von der Finanzbehörde überprüfbar Weise nachweisen kann⁹⁹.

Anknüpfend an diese Regelung ließe sich auch einkommensteuerrechtlich ein beachtlicher Vereinfachungseffekt erzielen, wenn ein **pau-schalierter Betriebsausgabenabzug in Höhe eines bestimmten Prozentsatzes der Betriebseinnahmen** gewährt würde. Da die Kleinunternehmer nur die Betriebseinnahmen zur Überwachung der Gesamtumsatzgrenze zu erfassen hätten, würden sie von der Dokumentation ihrer Erwerbsaufwendungen ebenso wie bei der Umsatzsteuer entlastet.

Bisher existiert eine derartige Betriebsausgabenpauschale zur Verwaltungsvereinfachung nur

⁹⁴ Aufgehoben durch Art. 5 Nr. 1 GrStRefG v. 26.11.2019, BGBl I 2019, 1794 (1811).

⁹⁵ Siehe im Einzelnen dazu die umfangreichen Nachweise von Kanzler, in Herrmann/Heuer/Raupach, EStG, § 13a Anm. 3 (Dezember 2020); zur Kritik und zu den Reformvorschlägen auch Krumm, in Kirchhof/Söhn/Mellinghoff, EStG, § 13 Rdnr. A 134 f. (1/2017).

⁹⁶ Nach dem Regierungsentwurf eines Jahressteuergesetzes 2024 soll die Vorjahres-Gesamtumsatzgrenze auf 25.000 € p.a. und die Gesamtumsatzgrenze des laufenden Kalenderjahres auf 100.000 € angehoben werden.

⁹⁷ RL (EU) 2020/285 des Rates v. 18.2.2020 zur Änderung der RL 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem in Bezug auf die Sonderregelung von Kleinunternehmen, ABl. EU Nr. L 62/13 v. 2.3.2020.

⁹⁸ Art. 23 Nr. 5 Buchst. a) WachstumschancenG v. 27.3.2024, BGBl. I 2024 Nr. 108.

⁹⁹ Mrozek, in Wäger, UStG, 3. Aufl., 2024, § 19 UStG Rz. 27. Nach der Regierungsbegründung, BT-Drucks. 20/8628, 203, hat der Kleinunternehmer die Voraussetzungen des § 19 Abs. 1 UStG eigenständig zu überwachen.

außerhalb des Gesetzes in den Einkommenssteuer-Hinweisen (EStH) unter 18.2 in einem sehr begrenzten Anwendungsbereich. Für hauptberuflich selbständige oder journalistische Tätigkeiten werden 30% der Betriebseinnahmen, höchstens aber 3.600 € jährlich ohne besonderen Nachweis pauschaliert abgezogen¹⁰⁰. Damit unterfällt ein Jahresumsatz von max. 12.000 € aus derartigen Tätigkeiten der Vereinfachungsregelung. Für wissenschaftliche, künstlerische und schriftstellerische Nebentätigkeiten findet stattdessen (außerhalb des Anwendungsbereichs des § 3 Nr. 26 EStG) ein Pauschalabzug von 25%, max. 900 € Anwendung¹⁰¹. Damit werden Betriebseinnahmen aus derartigen Nebentätigkeiten in Höhe von max. 3.600 € p.a. einer Pauschalgewinnermittlung unterzogen¹⁰².

Die Expertenkommission befürwortet, an die Stelle dieser nur punktuell wirkenden speziellen Verwaltungsregelungen die Möglichkeit der Inanspruchnahme einer **Betriebsausgabenpauschale** in einer im EStG gesetzlich zu verankern den Regelung **zu generalisieren**. Dabei könnte an die vorstehend angesprochenen Regelungen angeknüpft werden (z.B. 30% der Betriebseinnahmen, max. 6.600 €, ausgehend von der in § 19 Abs. 1 UStG enthaltenen Kleinunternehmergrenze). Ergänzend wäre zu prüfen, ob der Pauschalsatz für kleine Handelsunternehmen in Orientierung an durchschnittliche Rohgewinnaufschlägen (z.B. auf 50%) zu erhöhen ist. In Übereinstimmung mit der in § 19 Abs. 2 UStG enthaltenen umsatzsteuerlichen Regelung für Kleinunternehmer sollte es den Steuerpflichtigen möglich sein, zur Erfassung der tatsächlichen Betriebsausgaben („Regelbesteuerung“) mit einer Bindungsfrist von ebenfalls fünf Jahren zu optieren. Diese Opt-out-Möglichkeit ist vor allem für sog. Start-Up-Unternehmen, bei denen Anfangsverluste entstehen und später zur überperiodischen Übertragung anstehen, von Bedeutung.

Von einer Unterscheidung zwischen Haupt- und Nebentätigkeiten rät die Expertenkommission ab. Ebenso steht sie einer über die

Kleinunternehmergrenze des § 19 Abs. 1 UStG hinausreichenden Pauschalierung von Erwerbsaufwendungen nach ausländischen Vorbildern angesichts der Unterschiedlichkeit der am Markt zu beobachtenden Erwerbstätigkeiten skeptisch bis ablehnend gegenüber.

3.4. Abschreibungsvereinfachungen

3.4.1. Bedürfnis nach Reduzierung des hohen bürokratischen Aufwands

Nach derzeitigem Recht verursachen die Vorschriften zur Absetzung für Abnutzung oder Substanzverringerung sowohl für die Gewerbetreibenden als auch für die Finanzverwaltung einen hohen bürokratischer Aufwand. Abnutzbare Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens, deren betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer mehr als ein Jahr beträgt, sind nach § 7 Abs. 1 EStG linear über die betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer abzuschreiben. Die Nutzungsdauer ist bei der Anschaffung oder Herstellung des Wirtschaftsgutes zu schätzen. Für die standardisierten Schätzungen werden die vom BMF veröffentlichten AfA-Tabellen genutzt. Eine Abweichung hiervon kann nur in begründeten Fällen erfolgen.

Steuerpflichtige müssen demnach die angeschafften Wirtschaftsgüter in die AfA-Tabellen einordnen, um die „korrekte“ Nutzungsdauer anzugeben. Hierfür muss zunächst die zutreffende AfA-Tabelle ermittelt werden. Neben der AfA-Tabelle für die allgemein verwendbaren Anlagegüter (AfA-Tabelle "AV") mit über 500 verzeichneten Wirtschaftsgütern mit Nutzungsdauern von 3 bis 33 Jahren gibt es noch 102 AfA-Tabellen, die sich auf bestimmte Wirtschaftszweige beziehen. Neben großen Branchen wie die „Kraftfahrzeugindustrie“ finden sich darin auch Wirtschaftszweige wie "Borstenzurichtung und Pinselindustrie" oder auch "Essig- und Senffabrikation". Gerade bei Unternehmen mit mehreren Zweigen liegt eine trennscharfe Abgrenzung der Sparten und damit die Wahl der

¹⁰⁰ BMF-Schreiben v. 6.4.2023, BStBl. I 2023, 671.

¹⁰¹ BMF-Schreiben v. 6.4.2023, BStBl. I 2023, 671.

¹⁰² Außerdem existiert eine Betriebsausgabenpauschalregelung in den Fällen der selbständigen Kindertagespflege nach § 22 SGB VIII, wobei an die Stelle des Nachweises der tatsächlichen

Betriebsausgaben eine Pauschale von 300 € pro Kind und Monat und 40 € je Freihalteplatz und Monat abgezogen werden kann, s. BMF v. 11.11.2016, BStBl. I 2016, 1236 mit Berechnungsbeispielen.

zutreffenden Wirtschaftszweig-AfA-Tabelle nicht immer auf der Hand.

Ist diese Einordnung vollzogen, müssen die Wirtschaftsgüter über den Zeitraum der Nutzungsdauer bzw. des Verbleibs im Unternehmen in der Anlagenbuchhaltung erfasst und linear abgeschrieben werden. Im Rahmen einer jährlichen Inventur ist sicherzustellen, dass das Wirtschaftsgut noch im Unternehmen und nicht etwa untergangen ist. Allein aus der Vielzahl der AfA-Tabellen, der Anzahl der dort aufgeführten Wirtschaftsgüter und der Anzahl der möglichen Abschreibungsdauern ergibt sich eine **hohe Komplexität und deshalb auch ein hoher bürokratischer Aufwand** für die Rechnungslegung in den Unternehmen. Dies betrifft Unternehmen jeder Größenordnung. Bei EÜR-Gewinnermittlern erfolgt die Erfassung und Abschreibung über das Formular „Anlage AV“, bei den bilanzierenden Unternehmen über die jeweilige Anlagenbuchhaltung resp. das sog. Anlagengitter.

3.4.2. Geringwertige Wirtschaftsgüter (GWG)

Aus Vereinfachungsgründen besitzen Steuerpflichtige bereits in gewissem Umfang ein Wahlrecht zur Sofortabschreibung. Nach § 6 Abs. 2 EStG können die Anschaffungs- oder Herstellungskosten abnutzbarer beweglicher Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens im Wirtschaftsjahr ihrer Anschaffung oder Herstellung in vollem Umfang als Betriebsausgaben nach § 4 Abs. 4 EStG abgezogen werden, wenn die Anschaffungs-/Herstellungskosten für das einzelne Wirtschaftsgut 800 € (ohne als Vorsteuern abzugsfähige Umsatzsteuer) nicht übersteigen¹⁰³.

Diese sog. Bewertungsfreiheit lässt sich auf das Steueränderungsgesetz vom 24.6.1953¹⁰⁴ zurückführen. Damals wurde erstmalig für das einzelne bewegliche Wirtschaftsgut des Anlagevermögens zur Ermöglichung einer Sofortabschreibung an eine Wertgrenze angeknüpft. Sie betrug damals 600 DM. Mit dem Steueränderungsgesetz 1964¹⁰⁵ wurde diese Grenze für Wirtschaftsgüter, die nach dem 31.12.1964 angeschafft oder hergestellt worden sind, auf 800 DM erhöht. Auf dieser Größenordnung blieb der Sofortabzug über

Jahrzehnte ohne Rücksicht auf die zwischenzeitliche Geldentwertung eingefroren. Erst durch das Gesetz gegen schädliche Steuerpraktiken im Zusammenhang mit Rechteüberlassungen vom 27.6.2017¹⁰⁶ erhielt die Wertgrenze das heutige Niveau von 800 €. Inflationsbereinigt entspräche die zum 1.1.1965 gegoltene Betragsgrenze für einen Sofortabzug heute einem Betrag von ca. 2.000 €¹⁰⁷.

Die Expertenkommission hält es für geboten, die **GWG-Grenze wieder an das historische Ausgangsniveau anzupassen** und diese im Hinblick auf die in den nächsten Jahren zu erwartenden Preissteigerungen auf 2.500 € festzusetzen. Dies würde nicht nur zu einer spürbaren Vereinfachung für die Unternehmen führen, sondern darüber hinaus wegen der positiven Liquiditätseffekte einen beachtlichen Investitionsanreiz geben.

3.4.3. Poolabschreibungen

§ 6 Abs. 2a EStG sieht derzeit alternativ zur GWG-Sofortabschreibung eine Sammelpostenbewertung (sog. Poolabschreibung) vor. Danach können in einem Wirtschaftsjahr angeschaffte bewegliche Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens zu einem Sammelposten zusammengefasst werden, der im Wirtschaftsjahr seiner Bildung und in den folgenden vier Wirtschaftsjahren zu jeweils 1/5 gewinnmindernd aufgelöst wird. In diesem Sammelposten können solche beweglichen Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens eingestellt werden, deren jeweiligen Anschaffungs- oder Herstellungskosten 250 € übersteigen und höchstens 1.000 € (ohne die als Vorsteuer abzugsfähige Umsatzsteuer) betragen.

Diese Poolabschreibung hat ihren Ursprung im Unternehmenssteuerreformgesetz 2008¹⁰⁸. Mit diesem Gesetz war der GWG-Sofortabzug im Sinne des § 6 Abs. 2 EStG sogar kurzzeitig auf netto 150 € Anschaffungskosten gesenkt worden. Zur Kompensation dieser Einschränkung hat der Gesetzgeber in § 6 Abs. 2a EStG die neue Möglichkeit einer Sammelbewertung und Poolabschreibung in der weitergehenden Bandbreite von mehr als 150 € und höchstens 1.000 €

¹⁰³ Der Anschaffung/Herstellung ist gleichgestellt die Einlage eines abnutzbaren Wirtschaftsguts des Anlagevermögens in das Betriebsvermögen (Ansatz nach § 6 Abs. 1 Nr. 5 EStG grundsätzlich mit dem Teilwert).

¹⁰⁴ BGBl. I 1953, 413.

¹⁰⁵ BGBl. I 1964, 885 (886).

¹⁰⁶ BGBl. I 2017, 2074 (2075).

¹⁰⁷ <https://www.finanzen-rechner.net/inflationsrechner.php>.

¹⁰⁸ BGBl. I 2007, 1912 (1914).

Anschaffungs-/Herstellungskosten geschaffen. Dieser Paradigmenwechsel sollte insgesamt zu einer Verringerung der Bürokratielasten der Unternehmen aufgrund des Wegfalls von Aufzeichnungspflichten für die in den Sammelposten eingestellten Wirtschaftsgüter dienen¹⁰⁹. Bereits mit dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz vom 22.12.2009 wurde die Grenze für den GWG-Sofortabzug nach § 6 Abs. 2 EStG wieder auf die ursprüngliche Größe von 410 € erhöht, ohne dass die Bandbreite der Poolabschreibung entsprechend nach oben hin verschoben worden wäre¹¹⁰.

Damit wurde in der Bandbreite von mehr als 150 € bis 410 € ein Wahlrecht zwischen der Sofortabschreibung und der Sammelpostenbildung geschaffen¹¹¹. Mit dem bereits unter 3.4.2. erwähnten Gesetz vom 27.6.2017 hat dann der Gesetzgeber auf Initiative des BT-Finanzausschusses hin die Wertgrenzen auf das heutige Niveau von 800 € GWG-Grenze und einer Sammelposten-Bandbreite von mehr als 250 € bis max. 1.000 € angehoben¹¹². Zur Begründung führte der BT-Finanzausschuss sowohl positive Liquiditätseffekte und Investitionsanreize für Unternehmen als auch den Gedanken der Verfahrensvereinfachung an¹¹³. Seitdem besteht eine mit einem Wahlrecht verbundene **Überschneidung zwischen der GWG-Sofortabschreibung nach § 6 Abs. 2 EStG und der Poolabschreibung nach § 6 Abs. 2a EStG** in einer Bandbreite von mehr als 250 € und höchstens 800 € Anschaffungs-/Herstellungskosten beweglicher Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens. Nur in der Bandbreite von mehr als 800 € bis höchstens 1.000 € Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten besitzt die Sammelbewertung einen wirklich eigenständigen Regelungsbereich.

Die Expertenkommission hält es für eine eher verwirrende Verkomplizierung, beide Abschreibungsmethoden in sich überschneidenden Größenordnungen nebeneinander aufrecht zu erhalten. Sie spricht sich dafür aus, sie vielmehr – wie auch ursprünglich vom Gesetzgeber angedacht – nacheinander greifen zu lassen. Dies

bedeutet, dass nach Meinung der Expertenkommission die **GWG-Sofortabschreibung für Anschaffungs- oder Herstellungskosten beweglicher Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens bis maximal 2.500 € netto greifen sollte** (siehe vorstehend 3.4.2.).

Dabei sollte auf die in § 6 Abs. 2 Satz 4 EStG derzeit statuierten Dokumentationsanfordernisse zum Abbau von Bürokratielasten ebenso wie bei Bildung des Sammelpostens nach § 6 Abs. 2a EStG verzichtet werden (siehe nachfolgend 3.4.4.). Oberhalb der GWG-Sofortabschreibung sollte nach Meinung der Expertenkommission die Bildung eines Sammelpostens bei Anschaffungs- oder Herstellungskosten von mehr als 2.500 € und höchstens 10.000 € für bewegliche Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens treten. Damit würde für eine Fülle von routinemäßigen Anschaffungsvorgängen des Anlagevermögens die Bildung mehrjähriger Abschreibungslisten und ergänzender Dokumentationen überflüssig. Durch eine damit verbundene Verkürzung der Abschreibungsdauer von fünf auf drei Jahren könnte überdies die Liquidität der Unternehmen zusätzlich gestärkt und Investitionen steuerlich prämiert werden.

Ebenso wie bei den GWG (3.4.2.) besteht bei der sog. Pool-Abschreibung das Wahlrecht, die jeweiligen Wirtschaftsgüter nach ihrer individuell geschätzten betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer (§ 7 Abs. 1 Satz 2 EStG) abzuschreiben. Es spricht aus Sicht der Expertenkommission auch nichts dagegen, GWG wahlweise den Poolabschreibungsregeln unterfallen zu lassen.

3.4.4. Reduzierung der Aufzeichnungspflichten

Ein Baustein zur Vereinfachung der Aufzeichnungspflichten von Anlagegütern ist der Verzicht auf das Führen eines besonderen Verzeichnisses für GWG im Sinne des § 6 Abs. 2 Satz 1 EStG. Diese sind nach § 6 Abs. 2 Satz 4 EStG in ein besonderes, laufend zu führendes Verzeichnis aufzunehmen, sofern sie einen Wert von 250 € übersteigen. In dem Verzeichnis ist der Tag der Zuführung des GWG zum Betriebsvermögen sowie die Anschaffungs- oder

¹⁰⁹ Begr. des Gesetzentwurfs der Fraktionen der CDU/CSU u. SPD, BT-Drucks. 16/4841, 51.

¹¹⁰ BGBl. I 2009, 3950 (3951).

¹¹¹ Zum Hintergrund führt die Begr. des Gesetzentwurfs der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP, BT-Drucks. 17/15, 17,

die Dokumentationsvereinfachung durch eine bloß buchmäßige Erfassung des Zugangs zum Sammelposten an.

¹¹² BGBl. I 2017, 2074 (2075).

¹¹³ BT-Drucks. 18/12128, 29.

Herstellungskosten oder der anderen Stelle tretende Wert anzugeben. Ergeben sich diese Angaben aus der Buchführung, kann auf das Verzeichnis verzichtet werden¹¹⁴.

Im Gegensatz zu den GWG ist ein besonderes, laufend zu führendes Verzeichnis bei Wirtschaftsgütern mit Anschaffungs- oder Herstellungskosten zwischen 250 € und 1.000 €, die in den Sammelposten nach § 6 Abs. 2a Satz 1 EStG eingestellt werden, nicht erforderlich. Bei buchführungspflichtigen Steuerpflichtigen braucht für den Sammelposten lediglich der Zugang erfasst werden¹¹⁵. Insbesondere dürfen die im Sammelposten erfassten Wirtschaftsgüter aus steuerlichen Gründen nicht in ein Inventar im Sinne des § 240 HGB aufgenommen werden¹¹⁶. Demgegenüber ist bei der Erfassung der GWG darauf zu achten, dass neben dem bloßen Zugang auch der Tag des Zugangs sowie der Wert des einzelnen Wirtschaftsgutes ersichtlich werden. Darüber hinaus müssen die GWG laufend, also nach ihrem zeitlich korrekten Zugang erfasst werden¹¹⁷.

Bei Steuerpflichtigen, die eine Einnahmen-Überschussrechnung im Sinne des § 4 Abs. 3 EStG erstellen, müssen die Zugänge der Wirtschaftsgüter im Sammelposten nur unter Hinweis auf die Belege nachvollziehbar dokumentiert werden¹¹⁸. Für die Dokumentation von GWG ist hingegen die Erstellung des vorstehend genannten besonderen Verzeichnisses erforderlich. Dieses muss die gesetzlich geforderten Angaben zu Tag des Zugangs und des Wertes sowie den zeitfolgerichtigen Zugang ausweisen.

Damit werden für die **Aufzeichnung von GWG strengere Aufzeichnungspflichten** aufgestellt **als für die wertmäßig höheren Positionen**, die **in einen Sammelposten** eingestellt werden können. Da an das zu führende Verzeichnis aufgrund des Verhältnismäßigkeitsgebots keine zu hohen Anforderungen zu stellen sind und eine Versagung des sofortigen steuerlichen Abzugs der entsprechenden Aufwendungen nicht eintreten soll¹¹⁹, erscheinen die unterschiedlichen Anforderungen nicht sachgerecht.

Daher schlägt die Expertenkommission vor, einen Gleichlauf bei den Aufzeichnungspflichten zwischen GWG und Sammelposten herzustellen. Auf die gesetzliche Pflicht eines besonderen, laufend zu führenden Verzeichnisses sollte verzichtet wird. Es wird angeregt, die Regelung des § 6 Absatz 2 Sätze 4 und 5 EStG zu streichen.

3.4.5. Weitergehende Vereinfachungen der Abschreibungsverfahren: Gruppierung von Wirtschaftsgütern nach Nutzungsdauern

Mit Blick auf die Aufgabenstellung für die Expertenkommission – die Bürgernähe der Einkommensteuer durch Vereinfachungen zu verbessern – hat die Expertenkommission auch noch weitergehende Vereinfachungen der Abschreibungsverfahren diskutiert. Überlegenswert ist nach Einschätzung der Mehrheit der Expertenkommission, eine Gruppierung von Wirtschaftsgütern nach Nutzungsdauern unter Wegfall der bisherigen AfA-Tabellen vorzunehmen – und zwar für solche Wirtschaftsgüter, deren Anschaffungskosten den Schwellenwert von 10.000 € für die unter 3.4.3 eingeführten Sammelposten überschreiten. Um das Ziel einer deutlichen Vereinfachung erreichen zu können, könnte die Einteilung in möglichst wenige Gruppen erfolgen. Möglich wäre zum Beispiel eine Einteilung in drei (bis 10 Jahre, 11 bis 20 Jahre, über 20 Jahre) mit jeweils einem festen, am Mittelwert der jeweiligen Spanne orientierten Abschreibungssatz.

Jede deutliche Vereinfachung durch eine solche Gruppierung hat sicherlich auch zur Folge, dass am Anspruch einer möglichst exakten Schätzung der Nutzungsdauer eines Wirtschaftsgutes und der zugelassenen Wertminderung Abstriche zu machen sind. Allerdings legt die Expertenkommission Wert auf die Feststellung, dass es sich auch bei der aktuellen Einordnung der Wirtschaftsgüter in AfA-Tabellen mit den entsprechenden linearen Abschreibungsvorschrift über die erwartete Nutzungsdauer um Schätzungen handelt. Die mögliche Nutzungsdauer und der Werteverzehr eines Wirtschaftsgutes im Zeitablauf hängen von vielen Faktoren ab, die zum Zeitpunkt der Anschaffung oder der Herstellung eines Wirtschaftsgutes nicht bekannt

¹¹⁴ § 6 Abs. 2 Satz 5 EStG.

¹¹⁵ So ausdrücklich die Gesetzesbegründung, BT-Drucks. 17/15, 17.

¹¹⁶ BMF-Schreiben v. 30.9.2010, BStBl. I 2010, 755 Rz. 9.

¹¹⁷ Korn/Strahl in Korn, EStG, § 6 Rz. 466.3 (August 2023).

¹¹⁸ Korn/Strahl in Korn, EStG, § 6 Rz. 468.46 (August 2023).

¹¹⁹ Kulosa in Schmidt, EStG, 43. Aufl., 2024, § 6 Rz. 665; Korn/Strahl in Korn, EStG, § 6 Rz. 466.3 (August 2023).

sind. Die größte Rolle spielt der technische Fortschritt, der darüber entscheidet, wann „alte“ Wirtschaftsgüter durch „neue“ ersetzt werden müssen oder wie lange Güter und Anlagen genutzt werden können. Erfahrungswerte aus der Vergangenheit helfen hier in vielen Fällen nicht weiter, weil der technische Fortschritt durchaus disruptiv sein kann. Es gibt empirische Belege dafür, dass in der Summe Wirtschaftsgüter auf Grund des technischen Fortschritts einen immer kürzeren Lebenszyklus haben.¹²⁰

Eine solche Gruppierung von Wirtschaftsgütern zum Zwecke der Abschreibung würde den bürokratischen Aufwand wesentlich reduzieren, weil eine Einordnung in Wirtschaftszweige und AfA-Tabellen sowohl für die Steuerpflichtigen als auch für die Finanzverwaltung entfallen könnte. Dabei dürfte diese Vorgehensweise keine wesentlichen Nachteile hinsichtlich der Genauigkeit bei der Verteilung des Aufwands für ein Wirtschaftsgut auf die Zeit der wirtschaftlichen Nutzung haben, der die Vorteile der deutlichen Vereinfachung mehr als aufwiegen sollte.

Diskutiert wurde in der Expertenkommission auch die Möglichkeit, die Gruppierung bereits auch bei den Wirtschaftsgütern nach Nutzungsdauern vorzunehmen, für die oben unter 3.4.3. eine Poolabschreibung vorgeschlagen wurde. Diese Reformvariante hätte den Vorteil, dass im Grundsatz lediglich zwei Regelungen relevant wären: Die Sofortabschreibung und die Gruppierung von Wirtschaftsgütern zum Zwecke der vorzunehmenden Abschreibungen (mit festen Abschreibungssätzen).

Aus **handelsrechtlicher Sicht** sind bei einer Neuregelung der Abschreibungsregelungen als Teil der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung (GoB) das Niederstwertprinzip und das Prinzip der Vollständigkeit berührt. Die Bilanz resp. der Jahresabschluss soll einen umfassenden Überblick über die Ertrags- und Vermögenslage „des Kaufmanns“ geben. Dabei soll der Kaufmann sein Vermögen möglichst vorsichtig (Niederstwertprinzip) bewerten, dieses aber

umfassend (vollständig). Folglich wären bei dem oben genannten Änderungsvorschlag die Auswirkungen auf nach HGB bilanzierende Unternehmen zu prüfen, denn diese haben bei der Aktivierung und Abschreibung von Wirtschaftsgütern die Regelungen des HGB zu beachten.

Die Bilanzansätze nach HGB sind für den Ansatz bei der steuerlichen Gewinnermittlung grds. maßgeblich (§ 5 Abs. 1 EStG). Nach § 253 Abs. 3 HGB sind bei zeitlich beschränkt nutzbaren Gegenständen des Anlagevermögens die Anschaffungs- oder Herstellungskosten um planmäßige Abschreibungen zu verringern. Im Ergebnis werden in den meisten Fällen die steuerlichen AfA-Tabellen auch für die handelsrechtliche Abschreibung herangezogen. Eine Auflösung der AfA-Tabellen bewirkt bei bilanzierenden Unternehmen somit nur dann eine Verbesserung, wenn die Änderungen auch handelsrechtlich nachvollzogen werden können. Ansonsten bestünde die Gefahr, dass steuerlich und handelsrechtlich in vielen Fällen unterschiedlich bewertet und abgeschrieben würde, wodurch bei den Unternehmen eher ein noch höherer Aufwand entstehen würde.

Bei grundlegenden Änderungen des Steuerrechts – im hier diskutierten Fall den Abschreibungsvorschriften des Einkommensteuerrechts – sollten in die neuen, stark vereinfachenden Abschreibungsregelungen **Vorschriften zur Evaluierung der Praxistauglichkeit** mit aufgenommen werden. Damit ließe sich überprüfen, ob die vereinfachenden Regelungen nicht zu einem unzutreffenden Bild der Ertrags- und Vermögenslage eines Unternehmens führen und ob die Vereinfachungsziele auch tatsächlich mit den neuen Regelungen erreicht werden.

Vereinfachungen haben gerade in der Anwendung der Abschreibungsverfahren eine große Bedeutung, wobei insbesondere beschleunigten Abschreibungen in einer Reihe von Studien positive Auswirkungen auf Investitionen der Unternehmen bescheinigt werden.¹²¹

¹²⁰ Deutsche Bank: „InnovationsZyklon“, results. Fachwissen für Unternehmen, 12/2023. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), verschiedene Jahresgutachten. Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI), verschiedene Jahresgutachten.

¹²¹ Dorn, F., C. Fuest, F. Neumeier und M. Stimmelmayr (2021), »Wie beeinflussen Steuerentlastungen die wirtschaftliche Entwicklung und das Steueraufkommen? Eine quantitative Analyse mit einem CGE-Modell«, ifo Schnelldienst 74(10), 3–11. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2019), US-Steuerreform 2018 - Steuerpolitische

3.4.6. Investitionsabzugsbeträge und Sonderabschreibungen zur Förderung kleiner und mittlerer Betriebe nach § 7g EStG

Bei der Sonderabschreibung des § 7g EStG handelt es sich um eine wirtschaftliche Vergünstigung zur Förderung kleiner und mittelgroßer Unternehmen. Ziel des Gesetzgebers ist es, die Liquidität und Eigenkapitalausstattung dieser Unternehmen zu verbessern. Umgesetzt wird die Förderung durch zwei Elemente: einen Investitionsabzugsbetrag und eine Sonderabschreibung. Der Investitionsabzugsbetrag ist begrenzt auf bis zu 50 % der voraussichtlichen Anschaffungs- oder Herstellungskosten für bewegliche abnutzbare Wirtschaftsgüter. Nutzen können den Abzugsbetrag Unternehmen, die den Gewinn nach § 4 oder § 5 EStG ermitteln und deren Gewinn im Wirtschaftsjahr, in dem die Abzüge vorgenommen werden sollen, 200.000 € nicht überschreitet (ohne Berücksichtigung der Investitionsabzugsbeträge). Die Summe der Beträge, die im Wirtschaftsjahr des Abzugs und in den drei vorangegangenen Wirtschaftsjahren insgesamt abgezogen werden, darf je Betrieb 200.000 € nicht übersteigen.

Die Sonderabschreibung kann neben der regulären Abschreibung in Anspruch genommen werden und beträgt nach der jüngsten Änderung durch das Wachstumschancengesetz vom 27.03.2024 maximal 40 % (zuvor 20 %) der Anschaffungs- oder Herstellungskosten. Sie kann geltend gemacht werden über einen Zeitraum von fünf Jahren, im Jahr der Anschaffung oder Herstellung und den nachfolgenden vier Jahren. Eine Wahrnehmung des Investitionsabzugsbetrags ist nicht notwendig, um die Sonderabschreibung vorzunehmen.

Die Expertenkommission stellt auf der einen Seite fest, dass die Regelung des § 7g EStG die gesamten Abschreibungsregelungen komplizierter machen. Auf der anderen Seite zeigt die jüngst vom Gesetzgeber mit dem Wachstumschancengesetz vorgenommene Ausweitung der Sonderabschreibung, dass mit der Maßnahme gezielt Investitionsanreize für kleine und mittelgroße Unternehmen geschaffen werden können.

Der Expertenkommission geht es nicht darum, diese aktuellen Änderungen zu kritisieren. Wir gehen auch nicht davon aus, dass die Ziele der vorgenommenen Ausweitung auf Grund der Komplexität der Regelung nicht erreicht werden können. Die Expertenkommission hat allerdings auch diskutiert, dass etwaige Sondervorschriften im Rahmen der Abschreibungsregelungen gestrichen werden könnten, wenn die Regelungen insgesamt im Sinne der unter 3.4.2. bis 3.4.5. vorgeschlagenen Vereinfachungen neu gefasst würden. Gerade die von der Expertenkommission vorgeschlagenen Änderungen bei den Geringwertigen Wirtschaftsgütern und den Sammelposten dürften insbesondere den kleinen und mittelgroßen Unternehmen wegen den starken bürokratischen Entlastungen und wegen den positiven Auswirkungen hinsichtlich der Liquidität in diesen Unternehmen so große Vorteile bringen, dass sich die Regelungen des § 7g EStG erübrigen könnten.

3.5. Verzicht auf die Besteuerung von Arbeitszimmern

Wie nachfolgend unter 4.2. noch eingehend dargelegt wird, spricht sich die Mehrheit der Expertenkommission bei den Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit (§ 19 Abs. 1 Nr. 1 EStG) für die Einführung einer als Werbungskosten abzugsfähigen sog. **Arbeitsstagepauschale** aus. Damit sollen grundsätzlich sowohl die Kosten für Fahrten zwischen Wohnung und Tätigkeitsstätte als auch die Kosten für ein sog. Home-Office steuerlich abgegolten sein (siehe unter 4.2.4.). In diesem Zusammenhang schlägt die Mehrheit der Expertenkommission vor, auch den Abzug für ein „häusliches Arbeitszimmer“ im Sinne des § 4 Abs. 5 Nr. 6b EStG in der Arbeitsstagepauschale aufgehen zu lassen (siehe unter 4.2.4.). Damit würden zukünftig in der privaten Wohnsphäre sich befindliche, für die Öffentlichkeit unzugängliche Arbeitsbereiche einheitlich behandelt. Detaillierte Abgrenzungsfragen zum Arbeitszimmerbegriff und dessen Behandlung (Mittelpunkt der gesamten betrieblichen und beruflichen Betätigung) würden sich weitgehend erübrigen. Die streitanfällige,

mehrfach geänderte Regelung des § 4 Abs. 5 Nr. 6b EStG könnte ersatzlos gestrichen werden.

Diese vereinfachende Vereinheitlichung des Abzugs von Aufwendungen für Arbeitszimmer, Home-Offices und Fahrtkosten muss zur Gewährleistung einer gleichmäßigen Besteuerung (Art. 3 Abs. 1 GG) auch im Bereich der Gewinnerzielungsarten sinngemäß Anwendung finden. Dies bedeutet, dass die Kosten für ein häusliches Arbeitszimmer auch bei Land- und Forstwirten, Gewerbetreibenden, Freiberuflern und sonstigen Selbständigen nicht mehr gesondert als Betriebsausgaben abzugsfähig, sondern durch den Abzug einer Arbeitstagepauschale abzugelten wären.

Vor diesem Hintergrund ist es umgekehrt nicht mehr zu rechtfertigen, das Arbeitszimmer zum notwendigen Betriebsvermögen (unbewegliche Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens: Gebäudeteil mit dazugehörigem anteiligen Grund und Boden) zu zählen. Zwar enthält bereits die lata § 8 EStDV eine Bestimmung, die es erlaubt, eigenbetrieblich genutzte Grundstücksteile nicht als Betriebsvermögen zu behandeln, wenn ihr Wert nicht mehr als 20% des gemeinen Werts des gesamten Grundstücks und nicht mehr als 20.500 € beträgt. Jedoch erfasst diese Regelung angesichts der relativ niedrigen absoluten Wertgrenze nicht sämtliche Grundstücksteile, die als häusliche Arbeitszimmer betrieblich (mit-)genutzt werden. Die Expertenkommission spricht sich daher dafür aus, diese bisher im Betriebsvermögen befindlichen Wirtschaftsgüter durch eine erweiterte gesetzliche Regelung als zu steuerlichen Buchwerten entnommen zu werten und so auf eine Erfassung etwaiger stiller Reserven/Lasten gänzlich zu verzichten. Dadurch würde sich auch der Streit um die Frage erübrigen, ob ein Veräußerungs-, Entnahme- oder Aufgabegewinn auch dann in vollem Umfang für die Besteuerung angesetzt werden darf, wenn die Aufwendungen für das häusliche Arbeitszimmer zuvor nach § 4 Abs. 5

Nr. 6b EStG nur beschränkt abzugsfähig oder ihr Abzug sogar gänzlich ausgeschlossen war¹²².

Von der vorgeschlagenen Vereinheitlichung von Home-Office und häuslichem Arbeitszimmer nicht erfasst werden nach wie vor solche Räumlichkeiten, die wegen ihrer betriebsstättenähnlichen Funktion und Ausgestaltung schon bisher nicht dem Abzugsverbot für Arbeitszimmer-Aufwendungen des § 4 Abs. 5 Nr. 6b EStG unterfielen. Dies gilt insbesondere für mit dem Wohnbereich des Steuerpflichtigen verbundene Gebäudeteile, die für den Publikumsverkehr eröffnet sind¹²³.

3.6. Erleichterung bei Stundung und Ratenzahlung

Einen weiteren Schritt hin zu einer bürgernahen Einkommensteuer sieht die Mehrheit der Expertenkommission in einer erleichterten Gewährung von Stundungen und Ratenzahlungen. Verfügen freiberuflich, selbstständig oder unternehmerisch tätige Steuerpflichtige zum Zeitpunkt einer fälligen Steuerzahlung nicht über ausreichend Liquidität, kann dies die Betroffenen vor erhebliche Schwierigkeiten stellen, mitunter gar die Existenz des selbst aufgebauten Unternehmens gefährden. Um die wirtschaftliche Existenz von Freiberuflern, Selbstständigen und Gewerbetreibenden in einer solchen Situation nicht zu gefährden, besteht bereits heute grundsätzlich die Möglichkeit Steuerzahlungen zu stunden. Gleichzeitig ist es derzeit möglich, eine Ratenzahlung beim Finanzamt zu beantragen. Diese entlastende Wirkung der Stundung hat die Bundesregierung auch im Rahmen der Corona-Pandemie sowie der gestiegenen Energiekosten in Folge des Angriffskrieges Russlands gegen die Ukraine genutzt, um die Wirtschaft durch eine zeitlich begrenzte vereinfachte Gewährung von Stundungen zu unterstützen.

Nach § 222 Satz 1 AO können die Finanzbehörden einen Anspruch aus dem Steuerschuldverhältnis ganz oder teilweise stunden.

¹²² Dafür BFH v. 16.6.2020 – VIII R 15/17, BStBl. II 2020, 841 Rz. 19 ff., m.w.N. zum Streitstand (dagegen gerichtete Verfassungsbeschwerde wurde vom BVerfG nicht zur Entscheidung angenommen, BVerfG v. 11.11.2021 – 2 BvR 2069/20, n.v.).

¹²³ Beispiele aus der BFH-Rechtsprechung: BFH v. 9.11.2006 – IV R 2/06, BFH/NV 2007, 677; Anwaltskanzlei im Keller des Hauses mit separatem Eingang; BFH v. 27.6.2011 – VIII B 22/10,

BFH/NV 2011, 1682 Rz. 5; gesondert zu betretender Anbau eines Steuerberaters mit dem Türschild „Steuerberater“ mit Teilzeit-Arbeitsplätzen und einem gesonderten Wartebereich für Mandanten; BFH v. 29.1.2020 – VIII R 11/17, BStBl. II 2020, 445 Rz. 22: Notbehandlungsraum im Keller eines Einfamilienhauses einer freiberuflich tätigen Ärztin; siehe auch die Beispiele des BFH v. 27.7.2015 – GrS 1/14, BStBl. II 2016, 265 Rz. 65.

Voraussetzungen hierfür ist zum einen, dass die Einziehung dieser Ansprüche bei Fälligkeit eine erhebliche Härte für den Steuerpflichtigen darstellen würden. Zum anderen darf der Anspruch auf die Steuerzahlung durch die Stundung nicht gefährdet werden. Allein die Ausformulierung der Voraussetzungen für die Gewährung einer Stundung deuten die gegenwärtigen Praxisprobleme bei entsprechender Beantragung an. Denn die beiden Voraussetzungen stehen sich häufig konträr entgegen und sind gegeneinander abzuwägen¹²⁴. Zum einen soll die Regelung Steuerpflichtige vor einer unzumutbaren Belastung schützen. Zum anderen soll sie trotz des gegebenen Schutzbedürfnisses der Steuerpflichtigen die gleichmäßige Steuererhebung sicherstellen. Die Stundung soll nach § 222 Satz 2 AO in der Regel nur auf Antrag und gegen Sicherheitsleistung gewährt werden.

Ratenzahlungen sind im Gesetz nicht geregelt. Jedoch können Ratenzahlungen grundsätzlich zusammen mit einer Stundung beantragt werden.

Um die Voraussetzung für die Gewährung einer Stundung zu prüfen, müssen die Finanzbehörden auf der einen Seite feststellen können, ob die Einziehung der Steuerbeträge bei Fälligkeit eine erhebliche Härte für den Steuerpflichtigen bedeuten würde. Hierfür wird in Rechtsprechung und Praxis regelmäßig zwischen persönlichen und sachlichen Stundungsgründen unterschieden.¹²⁵ Dabei beziehen sich die sachlichen Stundungsgründe auf objektive Umstände und sind von den persönlichen Umständen des Steuerschuldners weitgehend unabhängig.¹²⁶ Die persönlichen Gründe ergeben sich aus den persönlichen Verhältnissen der Steuerpflichtigen. Solche können zum Beispiel vorliegen, wenn der Steuerpflichtige erkrankt ist oder erhebliche geschäftliche Verluste erleidet.¹²⁷ In jedem Fall muss die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit aus persönlichen Gründen derart gemindert sein, dass die Einziehung der Steuerzahlung unzumutbar wäre. Sie ist unzumutbar, wenn der Steuerpflichtige stundungsbedürftig und stundungswürdig ist.¹²⁸ Stundungsbedürftigkeit liegt

vor, wenn der Steuerpflichtige vorübergehend nicht über die nötigen finanziellen Mittel zur Begleichung der Steuerzahlung verfügt.¹²⁹ Da sich der Steuerpflichtige grundsätzlich auf die Steuerzahlungen einzustellen hat und notfalls Vermögensgegenstände veräußern oder einen Kredit einräumen lassen muss, liegt eine Stundungsbedürftigkeit regelmäßig nur vor, wenn alle Finanzierungsmöglichkeiten ausgeschöpft sind und dazu ein unvorhergesehenes Ereignis, dass die Zahlungsfähigkeit beeinträchtigt hat, eingetreten sein.¹³⁰ Stundungswürdigkeit hingegen liegt nur vor, wenn der Steuerpflichtige aufgrund von ihm selbst nicht zu vertretenden Gründen nicht die zur Begleichung der Steuerschuld notwendige Liquidität verfügt.¹³¹ Denn grundsätzlich soll eine Stundung nur gewährt werden, wenn der Steuerpflichtige alles ihm mögliche zur Begleichung der Steuerzahlung unternommen hat.¹³²

Auf der anderen Seite müssen die Finanzbehörden auch prüfen, dass der Steueranspruch durch die Stundung nicht gefährdet wird. Aus der Situation des Steuerpflichtigen, insbesondere der Höhe der sonstigen Verbindlichkeiten sowie der Höhe der Steuerschulden und der Stundungsdauer müssen die Finanzbehörden eine Prognoseentscheidung über die künftige Liquidität des Steuerpflichtigen ableiten.¹³³ Aus dieser ist dann abzuleiten, ob der Steueranspruch gefährdet ist oder nicht.

Um diese Voraussetzungen darzulegen, sollte der Steuerpflichtige die Gründe in seinem Antrag ausreichend begründen.¹³⁴ Ebenso sollten bereits entsprechende Nachweise beigelegt werden. In der Praxis versenden die Finanzbehörden nach Erhalt des Stundungsantrags häufig einen mehrseitigen Fragebogen. In diesem hat der Steuerpflichtige dann Angaben zu seiner wirtschaftlichen Lage zu machen. Insbesondere sind hierbei Vermögensgegenstände sowie Verbindlichkeiten und sonstige Zahlungsverpflichtungen anzugeben. Anhand dieser Informationen prüfen die Finanzbehörden dann die Voraussetzung der Gewährung einer Stundung. Dieser Prozess kann je nach der individuellen Situation

¹²⁴ Schwarz †, in Schwarz/Pahlke/Keß, AO, § 222 AO Rz. 5.

¹²⁵ Schwarz †, in Schwarz/Pahlke/Keß, AO, § 222 AO Rz. 6.

¹²⁶ Loose in Tipke/Kruse, § 222 AO, Rz. 26.

¹²⁷ Loose in Tipke/Kruse, § 222 AO, Rz. 34.

¹²⁸ Schwarz †, in Schwarz/Pahlke/Keß, AO, § 222 AO Rz. 8.

¹²⁹ Loose in Tipke/Kruse, § 222 AO, Rz. 35.

¹³⁰ Schwarz †, in Schwarz/Pahlke/Keß, AO, § 222 AO Rz. 9.

¹³¹ Vgl. Loose in Tipke/Kruse, § 222 AO, Rz. 36.

¹³² Schwarz †, in Schwarz/Pahlke/Keß, AO, § 222 AO Rz. 10.

¹³³ Loose in Tipke/Kruse, § 222 AO, Rz. 34.

¹³⁴ Loose in Tipke/Kruse, § 222 AO, Rz. 51.

der Steuerpflichtigen und der Komplexität einige Zeit in Anspruch nehmen. Zusätzlich fragen die Finanzbehörden, um die Stundungsbedürftigkeit und das Ausschöpfen aller Finanzierungsmöglichkeiten zu prüfen, eine abschlägige Finanzierungsanfrage bei einer Bank an. Insgesamt ist dieser Vorgang sehr **komplex, zeitaufwändig und überdies ggf. für den Steuerpflichtige mit Nachteilen verbunden**. Dies gilt insbesondere, wenn sich die Ablehnung der Finanzierung durch eine Bank negativ auf die Kreditwürdigkeit der Steuerpflichtigen auswirkt.

Gerade in wirtschaftlich angespannten Situationen erscheint das gegenwärtige Verfahren zur Beantragung von Stundungen und Ratenzahlungen wenig bürgernah, eher belastend. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass auch die Verletzung steuerlicher Pflichten eine Stundung nicht zwangsläufig ausschließt¹³⁵, sieht die Mehrheit der Expertenkommission **für zuverlässige Steuerpflichtige** einen Handlungsspielraum, das Verfahren einfacher zu gestalten. Wenn selbst Steuerpflichtige, die ihre Steuererklärungen verspätet oder gar nicht abgegeben oder sogar Steuern hinterzogen haben, stundungswürdig sein können¹³⁶, erscheint es sachgerecht, bei Steuerpflichtigen, die ihren Verpflichtungen in der Vergangenheit regelmäßig nachgekommen sind, eine Stundung in einem einfacheren Verfahren zu gewähren.

Insofern schlägt die Mehrheit der Expertenkommission vor, in § 222 AO eine Regelung aufzunehmen, wonach zuverlässige Steuerpflichtige regelmäßig als stundungsbedürftig und stundungswürdig gelten, wenn sie anhand einer vereinfachten Liquiditätsplanung plausibel darlegen können, dass sie bis zum Ende der beantragten Stundungsdauer wieder über ausreichend Liquidität zur Begleichung dieser und bis dahin neu entstehenden Steueransprüchen verfügen werden. Für die Beurteilung der Zuverlässigkeit sollte die Regelung **klare Bewertungskriterien und einen zeitlichen Horizont** festlegen. Zu denken ist hier beispielsweise daran, dass in den letzten fünf Jahren sämtliche Steuererklärungen und -voranmeldungen rechtzeitig abgegeben wurden und sämtliche Steuerzahlungen bei Fälligkeit geleistet worden sind.

In Neugründungsfällen ist hier nur auf den Zeitraum seit Gründung abzustellen.

Die Prüfung der Stundungsbedürftigkeit und der Stundungswürdigkeit kann die Finanzbehörde anhand der ihr vorliegenden Daten selbst prüfen. In der Regel dürfte hier ein Abgleich mit dem Steuerkonto der Steuerpflichtigen genügen. Ergibt sich daraus, dass alle Zahlungen bei Fälligkeit geleistet wurden und keine Verspätungs- oder Säumniszuschläge angefallen sind, liegt grundsätzlich eine Stundungsbedürftigkeit und Stundungswürdigkeit vor.

Durch den Steuerpflichtigen darzulegen und durch die Finanzbehörde zu prüfen wäre dann nur noch die erforderliche Liquiditätsplanung. Ergibt diese hinreichen plausibel, dass zum beantragten Stundungsende ausreichend Liquidität zur Begleichung aller Steueransprüche vorhanden sein wird, wäre die Stundung zu gewähren.

Damit könnten auch das Verfahren zur Beantragung von Stundungen und Ratenzahlungen deutlich bürgernäher ausgestaltet werden. Diese Maßnahmen könnten Unternehmen in vorübergehenden Problemlagen somit dabei unterstützen, diese unbeschadet zu überstehen. Aufgrund der bestehenden Zinsregelungen nach § 234 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 238 Abs. 1 AO mit einem Zinssatz von sechs Prozent pro Jahr geht die Expertenkommission davon aus, dass die Stundungen und Ratenzahlungen auch weiterhin nur zur Abmilderung besonderer Härtefälle genutzt werden.

3.7. Empfehlungen

1. Die Expertenkommission empfiehlt eine Zusammenführung der Einkunftsarten für Land- und Forstwirte, Gewerbetreibende, Freiberufler und sonstige Selbstständige zu einer einheitlichen „unternehmerischen Einkunftsart“, um die schwierigen Abgrenzungsfragen zwischen den verschiedenen Einkunftsarten zu beheben. Bei den bisherigen Abgrenzungsfragen zum Begriff des Gewerbebetriebs handelt es sich um eine spezifisch gewerbesteuerrechtliche Entscheidung, die nicht ins Einkommensteuerrecht gehört.

¹³⁵ Loose in Tipke/Kruse, § 222 AO, Rz. 38.

¹³⁶ Loose in Tipke/Kruse, § 222 AO, Rz. 38.

2. Die Expertenkommission hält die Entscheidung des Gesetzgebers, zu Zwecken der Steuervereinfachung einen Gleichklang zwischen den Grenzen für die Bilanzierungspflicht und die umsatzsteuerliche Besteuerung nach vereinnahmten Entgelten herzustellen, für richtig. Sie empfiehlt, die Grenzen für die vereinfachte Gewinnermittlung nach § 4 Abs. 3 EStG (Einnahmen-Überschuss-Rechnung) und die Istbesteuerung nach § 20 UStG auf einen Umsatz von 1.000.000 Euro und einen Gewinn von 200.000 Euro anzuheben.
3. Die Expertenkommission schließt sich der Kritik des Bundesrechnungshofs an und empfiehlt die Streichung der Vorschrift des § 13a EStG.
4. Die Expertenkommission befürwortet, an die Stelle nur punktuell wirkenden speziellen Verwaltungsregelungen (z.B. EStH 18.2) orientiert an der in § 19 Abs. 1 UStG enthaltenen Kleinunternehmergrenze die Möglichkeit der Inanspruchnahme einer prozentualen Betriebsausgabenpauschale in einer im EStG gesetzlich zu verankernden Regelung zu generalisieren. Ergänzend wäre zu prüfen, ob der Pauschalsatz für kleine Handelsunternehmen in Orientierung an durchschnittliche Rohgewinnaufschlagsätze zu erhöhen ist. Von einer Unterscheidung zwischen Haupt- und Nebentätigkeiten rät die Expertenkommission ab.
5. Die Expertenkommission hält es für geboten, die Grenze für geringwertige Wirtschaftsgüter (GWG) wieder an das historische Ausgangsniveau anzupassen und diese im Hinblick auf die in den nächsten Jahren zu erwartenden Preissteigerungen auf 2.500 € festzusetzen.
6. Die Expertenkommission lehnt die bestehende Überschneidung der Abschreibungsmethoden zwischen der GWG-Sofortabschreibung nach § 6 Abs. 2 EStG und der Poolabschreibung nach § 6 Abs. 2a EStG in einer Bandbreite von mehr als 250 € und höchstens 800 € Anschaffungs-/Herstellungskosten ab. Für Wirtschaftsgüter zwischen 2.500 Euro und 10.000 Euro wird eine Poolabschreibung über drei Jahre vorgeschlagen.
7. Die Expertenkommission empfiehlt, einen Gleichlauf bei den Aufzeichnungspflichten zwischen GWG und Sammelposten (Poolabschreibung) herzustellen und sowohl für GWG als auch für die Poolabschreibung auf laufend zu führenden Verzeichnisses zu verzichten.
8. Überlegenswert ist nach Einschätzung der Mehrheit der Expertenkommission, eine Gruppierung von Wirtschaftsgütern nach Nutzungsdauern unter Wegfall der bisherigen AfA-Tabellen vorzunehmen. Allerdings bewirkt eine Auflösung der AfA-Tabellen bei bilanzierenden Unternehmen nur dann eine Verbesserung, wenn die Änderungen auch handelsrechtlich nachvollzogen werden können.
9. Im Hinblick auf den Vorschlag einer Einführung der Arbeitstagepauschale (s. unten 4.2.) befürwortet die Expertenkommission zur Gewährleistung einer gleichmäßigen Besteuerung, dass die Kosten für ein häusliches Arbeitszimmer auch bei Land- und Forstwirten, Gewerbetreibenden, Freiberuflern und sonstigen Selbständigen nicht mehr gesondert als Betriebsausgaben abzugsfähig, sondern durch den Abzug einer Arbeitstagepauschale abzugelten sind. Da Arbeitszimmer dann nicht mehr zum notwendigen Betriebsvermögen gehören, sollten die bisher im Betriebsvermögen befindlichen Wirtschaftsgüter als zu steuerlichen Buchwerten entnommen gewertet und so auf eine Erfassung etwaiger stiller Reserven/Lasten gänzlich verzichtet werden.
10. Die Mehrheit der Expertenkommission schlägt für zuverlässige Steuerpflichtige einen erleichterten Zugang zu Stundung und Ratenzahlungen vor.

4.

Arbeitnehmer

4.1. Vorbemerkung

Die Expertenkommission „Bürgernahe Einkommensteuer“ hat sich außerdem mit den Möglichkeiten zur Vereinfachung der derzeit komplexen Arbeitnehmerbesteuerung mit dem Fokus auf die Bedingungen von Massenverfahren beschäftigt. Zum einen geht es darum, die Zahl der Veranlagungsfälle möglichst zu reduzieren. Zum anderen sollen auch die Veranlagungen dort, wo sie weiterhin erfolgen, einfacher und zugleich bürgernäher ausgestaltet werden.

Das nachfolgende Kapitel 4 befasst sich vornehmlich mit der Frage nach Anpassungen von Rechtsnormen, um die Komplexität bei der Arbeitnehmerbesteuerung zu reduzieren. Die Diskussion prozessualer Verbesserungen und des Potenzials der Digitalisierung zur Vereinfachung der Einkommensteuerveranlagung und -administration findet sich in dem eigenständigen Kapitel 9. Im Kapitel 4 werden dazu nur punktuelle und komplementäre Hinweise auf Einzelaspekte gegeben.

Der Arbeitsauftrag der Expertenkommission ist es, Vorschläge für eine einfachere und bürgernähere Arbeitnehmerbesteuerung zu entwickeln. Dabei muss jedoch berücksichtigt werden, dass die Einkommensbesteuerung weitere Zielsetzungen verfolgt. Neben der Einfachheit und Bürgernähe stehen das fiskalische Ziel der Einnahmengenerierung, Verteilungsaspekte sowie Effizienz- und Lenkungsüberlegungen. Soweit möglich, werden wir diese im Kontext der

Reformüberlegungen mitberücksichtigen und mitdiskutieren.

4.2. Vereinheitlichung des Fahrt- und Home-Office-Aufwandes durch eine Arbeitstagepauschale

4.2.1. Quantitative Inanspruchnahme von Werbungskostenpositionen

Betrachtet man die Abzüge im Einkommensteuerrecht, sind aus Arbeitnehmersicht vornehmlich die Werbungskosten im Sinne des § 9 Abs. 1 EStG zur Erwerbung, Sicherung und Erhaltung der Einnahmen relevant. In der folgenden **Tabelle 1** finden sich Informationen zu den gängigen Werbungskosten in Deutschland, die den Einkommensteuerbescheiden des Jahres 2019 entnommen sind.¹³⁷

Die Tabelle 1 beleuchtet die quantitative Bedeutung einzelner Werbungskosten-Positionen, gemessen an der Anzahl der Steuerpflichtigen, die diese geltend machen (Spalte 1). Spalte 2 und 3 quantifizieren die mit den entsprechenden Werbungskosten verbundenen steuerlichen Abzüge, im Aggregat und durchschnittlich pro Steuerpflichtigem (konditional auf die Geltendmachung des jeweiligen Abzugs). Als Grundgesamtheit machen die Arbeitnehmerfälle, d.h. Steuerpflichtige mit Einkünften aus nichtselbstständiger Arbeit, insgesamt 36,9 Mio. Steuerpflichtige aus.¹³⁸

¹³⁷ Die Auswertungen wurden der Expertenkommission vom BMF auf Anfrage zur Verfügung gestellt.

¹³⁸ Die Komplexitätswirkung des Abzugs von Werbungskosten ist an der Häufigkeit der Veranlagungsfälle festzumachen. Sie berücksichtigt Komplexität an der „intensiven“ und Komplexität an der „extensiven“ Marge: An der „intensiven“ Marge entstehen Befolgungskosten aus der Notwendigkeit, dass Steuerpflichtige Informationen im Rahmen der Steuerveranlagung an das Finanzamt melden und über das Sammeln und Verwalten

von Belegen diese Aufwendungen gegenüber dem Finanzamt nachweisen. An der „extensiven“ Marge kann die Geltendmachung bestimmter steuerlicher Abzüge die Steuerveranlagung des Steuerpflichtigen begründen (ohne die gesetzliche Möglichkeit eines bestimmten Werbungskostenabzugs würden Steuerpflichtige teils auf die Veranlagung verzichten). Da auch die Veranlagung selbst Befolgungskosten auf Seiten der Steuerpflichtigen und Verwaltungskosten auf Seiten der Finanzämter erzeugt, ist die extensive Marge ebenfalls relevant.

	Steuerpflichtige	Summe in 1.000 EUR	Durchschnitt in EUR
Wege Wohnung und Arbeitsstätte	12.390.013	21.966.537	1.773
Aufwendungen für Arbeitsmittel	10.941.630	3.245.881	297
Beiträge zu Berufsverbänden	3.666.775	1.199.709	327
Fortbildungskosten	1.889.190	2.707.272	1.433
Mehraufwendungen für Verpflegung	2.678.270	3.419.760	1.277
Häusliches Arbeitszimmer	977.284	1.061.392	1.064
Mehraufwendungen für doppelte Haushaltsführung	361.664	2.404.941	6.650
Weitere Werbungskosten	12.139.143	4.314.240	355

Tabelle 1: Bedeutung verschiedener Werbungskosten

Erläuterung: Die Tabelle zeigt – basierend auf Auswertungen des BMF für das Jahr 2019 – die Nutzung verschiedener Werbungskostenabzüge. Spalte (1) gibt die Anzahl der Steuerpflichtigen an, die einen entsprechenden Abzug geltend machen, Spalte (2) beschreibt das Aggregat der Abzugsbeträge und Spalte (3) die durchschnittliche Höhe der Abzüge, konditional auf die Nutzung.

Die Tabelle zeigt, dass bei den Werbungskosten **vornehmlich Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und sog. erster Tätigkeitsstätte** (§ 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 EStG) steuerlich geltend gemacht werden (im Jahr 2019 von 12,4 Mio. Steuerpflichtigen, konditional auf die Betrachtung von Arbeitnehmerfällen). Weitere häufig geltend gemachte Aufwendungen sind solche für Arbeitsmittel und „übrige Werbungskosten“ (in 2019 von jeweils 10,9 bzw. 12,1 Mio. steuerpflichtigen Arbeitnehmern erklärt). Andere Werbungskostenpositionen werden weniger häufig deklariert. Konditional auf die Geltendmachung umfassen sie allerdings teils deutlich höhere Werbungskostenbeträge (z.B. bei den Aufwendungen für eine doppelte Haushaltsführung).

4.2.2. Veränderung der Arbeitswelt und steuerliche Home-Office-Pauschale

Mit der Corona-Krise hat sich die Arbeitswelt nachhaltig verändert. In der Krise waren viele Arbeitnehmer aus Gründen des Gesundheitsschutzes gezwungen von zuhause zu arbeiten. Unternehmen haben in dieser Zeit häufig **positive Erfahrungen mit Home-Office-Regelungen** gemacht. Auch wenn empirisch unklar ist, wie die Arbeit aus dem Home-Office die Produktivität von Arbeitnehmern beeinflusst¹³⁹,

bietet Arbeiten von zuhause (v.a. hybride Lösungen, in denen Arbeitnehmer teils im Büro, teils zuhause tätig sind) für Arbeitgeber und Arbeitnehmer viele Vorteile. Arbeitnehmer sparen Pendelzeit, zeigen in hybriden Arbeitsverhältnissen eine größere Zufriedenheit und wechseln weniger häufig das Unternehmen. Arbeitgeber sparen Kosten für Bürogebäude und können Beschäftigte aus einem größeren geographischen Umkreis rekrutieren.¹⁴⁰

Um dieser gesellschaftlichen Veränderung auch steuerlich Rechnung zu tragen, hat der Gesetzgeber während der Corona-Pandemie mit dem Jahressteuergesetz (JStG) 2020 in § 4 Abs. 5 Nr. 6b Satz 4 EStG a.F. die Möglichkeit geschaffen, eine sog. Home-Office-Pauschale als Betriebsausgaben und nach § 9 Abs. 5 EStG als Werbungskosten steuerlich geltend zu machen.¹⁴¹ Die Pauschale betrug zunächst 5 €/Arbeitstag im Home-Office und war auf 120 Arbeitstage (max. 600 € pro Kalenderjahr) gedeckelt. Mit dem JStG 2022 ist diese Regelung ab dem 1.1.2023 durch eine eigenständige Ziffer in § 4 Abs. 5 Nr. 6c EStG ersetzt worden.¹⁴² Dabei wurde die Home-Office-Pauschale auf 6 € pro Arbeitstag im Home-Office angehoben und kann seitdem für 210 statt zuvor 120 Home-Office-Tage geltend gemacht werden (max. 1.260 € pro Kalenderjahr). Als für die Home-Office-Pauschale relevante

¹³⁹ Bloom, Nick, James Liang, John Roberts and Zhichun Jenny Ying (2015), Does working from home work? Evidence from a Chinese experiment, Quarterly Journal of Economics, February 2015; Atkin, David, Antoinette Scholar and Sumit Shinde (2023), Working from Home, Worker Sorting and Development, NBER Working Paper.

¹⁴⁰ Im Überblick s. Bloom, Nick (2023), Nicholas Bloom predicts a working-from-home Nike swoosh - Firms, employees and society will all benefit, reckons the Stanford economist, The Economist, August 29, 2023.

¹⁴¹ Art. 1 Nr. 2 JStG 2020 v. 21.12.2020, BGBl. I 2020, 3096 (3097).

¹⁴² Art. 1 Nr. 3 JStG 2022 v. 16.12.2022, BGBl. I 2022, 2294 (2295).

Arbeitstage definiert § 4 Abs. 5 Nr. 6c EStG jeden Kalendertag, an dem die betriebliche oder berufliche Tätigkeit überwiegend in der häuslichen Wohnung ausgeübt und keine außerhalb der häuslichen Wohnung belegene erste Tätigkeitsstätte aufgesucht wird.

Die der **Tabelle 1** zugrunde gelegte Datenbasis aus dem Jahr 2019 erlaubt keine Analyse der Bedeutung der Home-Office-Regelung für den Werbungskostenabzug. Eine neue Studie von *Maier* auf Basis der für die Expertenkommission nicht zugänglichen Grundgesamtheit der pseudoanonymisierten Steuerbescheide aus der Initiallieferung der Länder legt aber nahe, dass im Jahr 2021 in rund 22,4% der Steuerbescheide Aufwendungen für die Heimarbeit steuerlich geltend gemacht wurden.¹⁴³ Eine Umfrage des *ifo Instituts* zeigt zudem, dass das Home-Office in Deutschland seit der Corona-Krise fest verankert ist. Im Februar 2024 gaben 24,1% der befragten Beschäftigten in Deutschland an, zumindest teilweise von zuhause aus gearbeitet zu haben¹⁴⁴. Unbeschadet öffentlicher Debatten über die Rückkehr ins Büro bei einzelnen Unternehmen, ist die **Home-Office-Nutzung** mittlerweile damit **ein quantitativ relevantes Phänomen**.

4.2.3. Komplexitätszuwachs durch die Koexistenz von Entfernungs- und Home-Office Pauschale

Diese neue Arbeitswelt birgt neue Herausforderungen für die Ausgestaltung des steuerlichen Werbungskostenabzugs. Sind Arbeitnehmer auswärts in Betriebsstätten des Arbeitgebers tätig, ergeben sich Werbungskosten vornehmlich aus Kosten für Fahrten zwischen Wohnung und erster Tätigkeitsstätte, die aktuell durch eine sog.

Entfernungspauschale nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 EStG steuerlich geltend gemacht werden können. Die Entfernungspauschale in Höhe von 0,30 € für jeden vollen Kilometer Entfernung zwischen Wohnung und erster Tätigkeitsstätte soll für jeden Arbeitstag die zur Überwindung dieser Strecke anfallenden Fahrtkosten abgelten (§ 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 Satz 2 EStG). Nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 Satz 8 EStG erhöht sich die Entfernungspauschale ab dem 21. Entfernungskilometer auf 0,38 €/km. Der Abzug ist insgesamt auf 4.500 € pro Kalenderjahr begrenzt. Von dieser Höchstgrenze ausgenommen sind allerdings Fahrten, die der Arbeitnehmer mit einem eigenen oder ihm zur Nutzung überlassenen Kraftwagen zurücklegt.

Die Entfernungspauschale orientierte sich zunächst an tatsächlich anfallende, durchschnittliche Kfz-Kosten¹⁴⁵. Mit der Entwicklung des Automobils zu einem Massenverkehrsmittel reduzierte der Gesetzgeber die Pauschale im Steueränderungsgesetz 1966 auf nur noch 0,36 DM/Entfernungskilometer (0,16 DM/Entfernungskilometer für Motorräder/-roller) und gab damit zugleich die zunächst vorgenommene Anknüpfung an die ADAC-Kostentabellen auf¹⁴⁶. Durch die Begrenzung des Abzugs der Fahrtkosten sollte der steuerliche Anreiz, ein Kfz für die Fahrten zum Arbeitsplatz zu benutzen, gegenüber der Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel verringert werden¹⁴⁷. Trotz gestiegener Kfz-Kosten blieb diese Pauschale über mehr als zwei Jahrzehnte hinweg eingefroren, ehe sie Anfang der 1990er Jahre stufenweise bis auf 0,70 DM/Entfernungskilometer (Motorrad/Motorroller: 0,33 DM/Entfernungskilometer) deutlich angehoben wurde¹⁴⁸. Das Gesetz zur Einführung einer Entfernungspauschale vom

¹⁴³ Maier, Karoline (2024), Vereinfachte Einkommensteuererklärungen für Arbeitnehmer – Vorschläge zur Verschlinkung der Anlage N anhand einer empirischen Auswertung pseudonymisierter Steuerbescheide, mimeo, LMU München; nunmehr auch Maier/Schanz, DStR 2024, S. 1449 ff.

¹⁴⁴ Ifo (2024), Ifo Konjunkturumfrage – Home-Office in Deutschland fest verankert, März 2024: <https://www.ifo.de/fakten/2024-03-04/homeoffice-deutschland-fest-verankert#:~:text=Im%20Februar%20haben%2024%2C1.%20De%20Jean%20Victor%20Alipour>.

¹⁴⁵ Nach § 9 Nr. 4 EStG 1954 i.V.m. § 26 Abs. 2 EStDV 1955 (BGBl. I 1955, 756 [761]) betrug sie für einen PKW zunächst 0,50 DM/Entfernungskilometer (für Motorräder/-roller: 0,22 DM/Entfernungskilometer); s. Bericht des Ausschusses für Finanz- und Steuerfragen, BT-Drucks. II/961, 5.

¹⁴⁶ StÄndG v. 23.12.1966, BGBl. I 1966, 702.

¹⁴⁷ Bericht der Sachverständigenkommission über eine Untersuchung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden v. 25.8.1964, BT-Drucks. IV 2661, 87 ff.; übernommen von der Bundesregierung, BT-Drucks. V/1068 f., 23 f., und vom BVerfG v. 2.10.1969 – 1 BvL 12/68, BVerfGE 27, 58 Rz. 24 ff. (juris), gebilligt.

¹⁴⁸ Steuerreformgesetz 1990 v. 25.7.1988, BGBl. I 1988, 1093 (1096): zunächst wieder auf 0,50 DM/Entfernungskilometer für Kraftwagen und 0,22 DM/Entfernungskilometer für Motorräder/-roller; Steueränderungsgesetz 1991 v. 24.6.1991, BGBl. I 1991, 1322: 0,58 bzw. 0,65 DM/Entfernungskilometer für Kraftwagen und 0,26 bzw. 0,30 DM/Entfernungskilometer für Motorräder/-roller; Steuermisbrauchsbekämpfungs- und Steuerbereinigungsgesetz (StMBG) v. 21.12.1993, BGBl. I 1993, 2310 (2311): 0,70 DM/Entfernungskilometer für Kraftwagen und 0,33 DM/Entfernungskilometer für Motorräder/-roller.

21.12.2000¹⁴⁹ löste schließlich den Zusammenhang mit den Kfz-Kosten und gestaltete die Kilometerpauschale zu einer **verkehrsmittelunabhängigen Entfernungspauschale** grundlegend um. Damit verfolgte der Gesetzgeber neben der Vereinfachung ein umweltpolitisches Lenkungsziel. Dies zeigt sich darin, dass die typischerweise geringeren Kosten für öffentliche Verkehrsmittel relativ stärker zum Abzug gelangen¹⁵⁰ und die Entfernungspauschale zudem die Bildung von Fahrgemeinschaften honoriert, weil sie für Fahrer und jeden Mitfahrer gleichermaßen gilt¹⁵¹. Diese Grundkonzeption verfolgt die gesetzliche Regelung bis heute. Die Entfernungspauschale ist weiterhin verkehrsmittelunabhängig. Der Höhe nach ist sie praktisch nicht nach oben hin angepasst worden und bleibt damit mittlerweile noch deutlicher hinter den tatsächlichen Kosten für den Unterhalt eines durchschnittlichen PKW zurück¹⁵².

Richten Arbeitnehmer innerhalb ihrer Wohnung ein sog. Home-Office ein, entsteht regelmäßig ebenfalls ein Aufwand, weil der Steuerpflichtige dazu einen gewissen Platz innerhalb der Wohnung benötigt¹⁵³. Die berufliche Nutzung heimischer Ressourcen **verursacht so typischerweise zusätzliche Kosten** in Gestalt der anteiligen Miete sowie verbrauchsabhängiger Kosten für Strom und Heizung sowie für das genutzte Mobiliar. Bei eigenem Wohnraum treten an die Stelle der Miete die anteilige AfA des Gebäudes sowie anteilige Schuldzinsen, Grundbesitzabgaben, Versicherungsbeiträge u.a. Dieser Aufwand wird aktuell entweder durch den Abzug der Aufwendungen für ein häusliches Arbeitszimmer (§ 4 Abs. 5 Nr. 6b Satz 2, 3 EStG) oder durch den Abzug der Home-Office-Tagespauschale (§ 4 Abs. 5 Nr. 6c EStG) steuerlich berücksichtigt. Unterhält der Steuerpflichtige ein häusliches Arbeitszimmer, sind die

Aufwendungen aber nur dann abzugsfähig, wenn das häusliche Arbeitszimmer den Mittelpunkt der gesamten betrieblichen und beruflichen Betätigung bildet. In diesem Fall sind grundsätzlich die tatsächlich entstandenen und nachzuweisenden Aufwendungen ohne eine Höchstbetragsbegrenzung anzusetzen. Anstelle des tatsächlichen Nachweises der Aufwendungen kann der Steuerpflichtige nach § 4 Abs. 5 Satz 1 Nr. 6b Satz 3 EStG aber auch eine Jahrespauschale ansetzen, die bezogen auf 210 Arbeitstage der Home-Office-Pauschale des § 4 Abs. 5 Satz 1 Nr. 6c EStG entspricht. Ohne dass das Home-Office ein Arbeitszimmer darstellt und dazu auch noch den Mittelpunkt der gesamten betrieblichen oder beruflichen Tätigkeit des Steuerpflichtigen ausmachen müsste, kann schließlich der Abzug der Home-Office-Tagespauschale von 6 €, max. 1.260 € im Kalenderjahr, nach § 4 Abs. 5 Satz 1 Nr. 6c EStG beansprucht werden. Ein kumulativer Ansatz sowohl von Kosten für ein häusliches Arbeitszimmer als auch der Tagespauschale ist gem. § 4 Abs. 5 Satz 1 Nr. 6c Satz 3 EStG ausgeschlossen; der Abzug der Kosten für ein häusliches Arbeitszimmer ist danach vorrangig.

Durch den Home-Office-Trend und die damit verbundenen unterschiedlichen steuerrechtlichen Regelungen hat sich die **Komplexität** gerade in einem Bereich **deutlich erhöht**, der viele Arbeitnehmer betrifft. Arbeitnehmer müssen ihre Arbeitstage im Home-Office und an ihren Arbeitsstätten erfassen und in schlüssiger Weise mit den für die Berechnung der Entfernungspauschale angesetzten Arbeitstagen abstimmen. Letztlich bedarf es einer Art von Arbeitstagebuch für die von den Finanzbehörden nachzuprüfenden Angaben. Dies belastet die Arbeitnehmer und Personalabteilungen der Arbeitgeber ebenso wie die knappen

¹⁴⁹ BGBl. I 2000, 1918.

¹⁵⁰ Dieser Effekt zeigt sich besonders deutlich am Bsp. des derzeit angebotenen sog. Deutschlandtickets für 49 €/Monat (s. <https://deutschlandticket.de>). Abonniert ein Arbeitnehmer, der eine Fahrtstrecke von 20 km zu seinem externen Arbeitsplatz zurücklegen muss, dieses Ticket, entstehen ihm tatsächlich Kosten von nur 588 € p.a., was einer Entfernungspauschale von 0,13 €/Entfernungskilometer entspricht.

¹⁵¹ Siehe Reg. Begr., BT-Drucks. 14/4435, 9.

¹⁵² Die ADAC-Kostentabelle weist etwa für einen Golf 1,5 TSI Gesamtkosten von 49,2 Cent/Km aus (s. https://assets.adac.de/Autodatenbank/Autokosten/autokostenuebersicht_s-v.pdf), d.h. es wären für den Entfernungskilometer an sich 98,4 Cent anzusetzen, um den vollen Aufwand zu erfassen.

Es kommen mit der Entfernungspauschale damit nur ca. 30% der Kfz-Kosten eines der unteren Kompaktklasse zuzurechnenden PKW zum Abzug. Damit wird der Abzug der Kfz-Kosten heute deutlich stärker gedeckelt als bei Einführung der abgesenkten Entfernungspauschale von 0,36 DM im StÄndG 1966 (inflationsbereinigt entspricht die damalige Pauschale einem Betrag 0,86 €/Entfernungskilometer, s. <https://www.finanzen-rechner.net/inflations-rechner.php>).

¹⁵³ Bei der Anmietung einer Wohnung wird der Steuerpflichtige daher den zu einer höheren Miete führenden Mehrbedarf berücksichtigen müssen. Wenn er in einer bisher allein zu Wohnzwecken genutzten Wohnung ein Home-Office unterhalten will, muss er seinen privaten Wohnkonsum entsprechend einschränken.

Verwaltungsressourcen der Finanzämter.¹⁵⁴ Zudem ergeben sich ganz **erhebliche Abgrenzungsfragen**, von denen der Abzug von Aufwendungen im Bereich des Home-Offices abhängt. Nur wenn das Home-Office ein „Arbeitszimmer“ im steuerrechtlichen Sinne ist und darüber hinaus auch noch den Mittelpunkt der gesamten betrieblichen und beruflichen Tätigkeit bildet, sind die tatsächlichen Aufwendungen, dann sogar unbegrenzt, als Werbungskosten abzugsfähig. Die Anforderungen an ein „Arbeitszimmer“ in diesem Sinne sind dabei recht hoch. Insbesondere muss es sich um einen abgeschlossenen Raum handeln, dieser darf grundsätzlich kein Durchgangszimmer sein und muss (nahezu) ausschließlich zum Arbeiten genutzt werden und entsprechend eingerichtet sein.¹⁵⁵ Erreicht das Home-Office dieses Niveau nicht, bleibt nur die Tagespauschale.

Diese deutliche Unterscheidung zwischen häuslichem Arbeitszimmer und Home-Office-Pauschale ist gestaltungsanfällig und führt nicht selten zu eher zufälligen Ergebnissen. Dieses der Bewältigung von Massenfällen abträgliche **Gestaltungspotenzial** wird durch die Alternativität von Home-Office-Tagespauschale und Fahrtkosten-Entfernungspauschale zusätzlich gesteigert: Für Arbeitnehmer, die weniger als 20 km von ihrer ersten Arbeitsstätte entfernt wohnen, wirkt sich die Home-Office-Tagespauschale günstiger als die Entfernungspauschale aus. Bei entfernteren Distanzen dreht sich das Verhältnis um. In diesen Fällen ist die Entfernungspauschale günstiger. Da es bei einer nachträglichen Prüfung der Verhältnisse für Finanzämter schwer nachvollziehbar ist, ob Arbeitnehmer an bestimmten Tagen im Home-Office oder am auswärtigen Arbeitsplatz tätig gewesen sind, werden Anreize für Falschangaben gesetzt.

4.2.4. Reformvorschlag der Vereinheitlichung

Die Expertenkommission schlägt daher mehrheitlich vor, in den genannten Bereichen eine deutliche Vereinfachung durch eine stärkere Typisierung der gesetzlichen Regelungen herbeizuführen: **Entfernungspauschale, Home-Office-Pauschale und Aufwendungen für ein häusliches Arbeitszimmer sollen zukünftig in einer „Arbeitstagepauschale“ zusammengefasst werden.**

Steuerpflichtige können dann für jeden Tag, den sie beruflich tätig sind, einen pauschalen Steuerabzug – die „Arbeitstagepauschale“ – als Werbungskosten abziehen.^{155a}

Die „Typisierungsebene“ der neuen Pauschale entspricht der aktuellen Home-Office-Regelung (fixer Betrag pro Tag ohne Geltendmachung tatsächlicher Aufwendungen). Für Arbeitstage, für die bisher die Entfernungspauschale geltend gemacht wird, würde nun stärker als bisher typisiert werden, da die tatsächliche Entfernung zwischen Wohnung und erster Arbeitsstätte – von Ausnahmefällen abgesehen (dazu unten 4.2.5.) – nicht mehr relevant ist.

Die **Arbeitstagepauschale vermeidet** die unter 4.2.3. beschriebenen **Komplexitätskosten** (die Notwendigkeit zur Erfassung und Meldung der Arbeitstage im Home-Office und Büro durch Arbeitnehmer und ihre Arbeitgeber, die Missbrauchsmöglichkeiten und den Prüfaufwand auf Seiten der Finanzämter). Zudem wird das Nebeneinander von Home-Office Pauschale und Abzügen für das häusliche Arbeitszimmer eliminiert. Auch hierüber wird Komplexität sowie Prüf- und Verwaltungsaufwand bei den Finanzämtern reduziert.¹⁵⁶

Die Abschaffung des Nebeneinanders der beiden Werbungskostenabzugsmöglichkeiten von

entsprechende Kosten damit unbegrenzt steuerlich geltend gemacht werden können, sind relativ gering – rund 56.000 Steuerpflichtige mit überwiegend Einkommen aus nicht-selbstständiger Arbeit haben laut Lohn- und Einkommensteuerstatistik im Jahr 2017 die vollen Kosten des Arbeitszimmers, gemessen an Kosten oberhalb von 1.250 Euro – steuerlich geltend gemacht. Trotzdem kann die Regelung in der Anwendung erhebliche administrative Kosten erzeugen. Denn ob ein Arbeitszimmer in vollem Umfang abgesetzt werden kann, ist in der Praxis regelmäßig Anlass für Auseinandersetzungen zwischen Steuerpflichtigen und Finanzamt und Klagen vor den Finanzgerichten.

¹⁵⁴ Personalabteilungen der Unternehmen werden insbesondere durch die mit den Fahrtkosten und Home-Office im Zusammenhang stehenden geldwerten Zuwendungen und deren steuerliche Behandlung (z.B. Job-Ticket, s. § 3 Nr. 15 EStG; Dienstwagengestellung, s. § 8 Abs. 2 Satz 3, 4 EStG; Tankgutscheine, s. § 8 Abs. 2 Satz 11 EStG, u. sonstige Zuschüsse) administrativ belastet. Insoweit sind folgerichtige Anpassungen vorzunehmen.

¹⁵⁵ Zum Begriff des Arbeitszimmers eingehend BFH v. 27.7.2015 – GrS 1/14, BStBl. II 2016, 265.

^{155a} Vgl. auch den Vorschlag einer Hybrid-Work-Pauschale durch Maier/Schanz, DStR 2024, 1449.

¹⁵⁶ Die Anzahl der Arbeitnehmerfälle, bei denen das Arbeitszimmer den Mittelpunkt der beruflichen Tätigkeit darstellt, und

Home-Office-Pauschale und Aufwendungen für das häusliche Arbeitszimmer ist auch unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten wünschenswert. Denn selbst unter denjenigen Steuerpflichtigen, bei denen das Home-Office den Mittelpunkt ihrer beruflichen Tätigkeit darstellt, werden diejenigen Arbeitnehmer bevorzugt, die sich einen abgeschlossenen Raum als Arbeitszimmer leisten können und nicht mit einer Arbeitsecke Vorlieb nehmen müssen. Menschen in der Mitte und am unteren Ende der

Einkommensverteilung bzw. Menschen in urbanen Ballungsräumen mit hohen Haus- und Mietpreisen, für die der zusätzliche Wohnraum nicht erschwinglich ist, sind hier deutlich im Nachteil. Konsistent mit diesen Überlegungen zeigt eine Auswertung der Lohn- und Einkommensteuerstatistik für das Jahr 2017, dass Aufwendungen für ein häusliches Arbeitszimmer vor allem von Steuerpflichtigen am oberen Ende der Einkommensverteilung geltend gemacht werden (siehe folgende **Abbildung 1**).¹⁵⁷

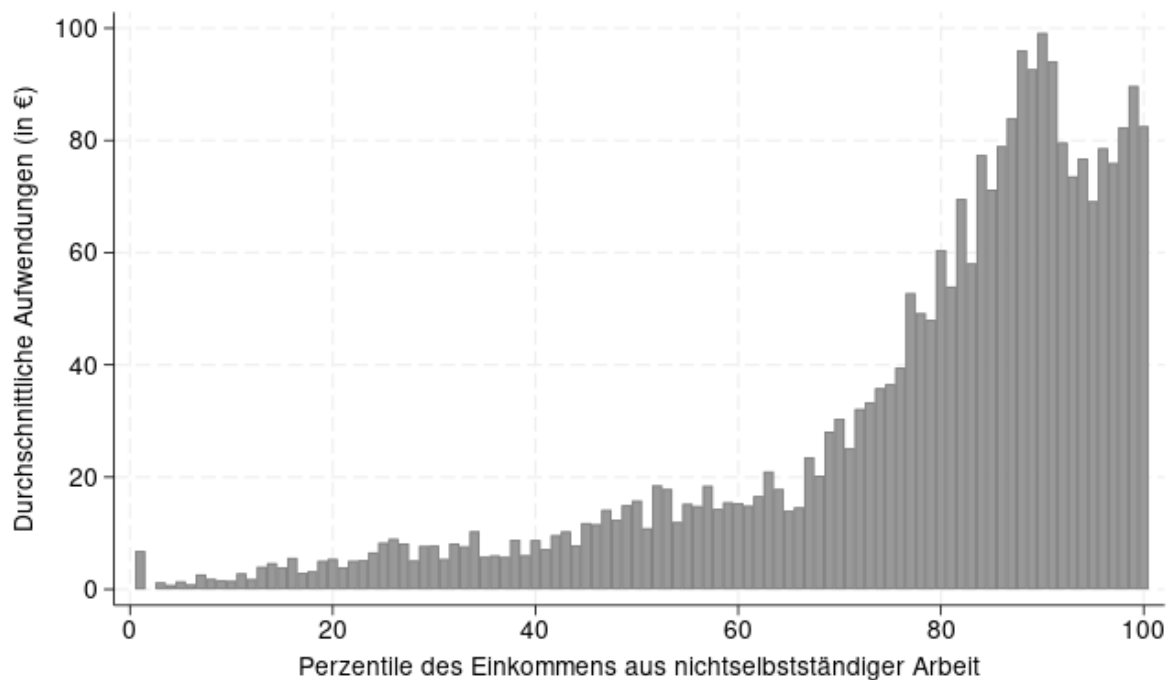


Abbildung 1 – Durchschnittlicher Aufwand für ein häusliches Arbeitszimmer pro Einkommensperzentil

Erläuterung: Die Grafik zeigt – basierend auf Daten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik für das Jahr 2017 – die durchschnittlich geltend gemachten Aufwendungen für ein Arbeitszimmer je Perzentil der Einkommensverteilung (wobei nur Einkommen aus nicht-selbstständiger Arbeit berücksichtigt sind und Steuerpflichtige, die keine Aufwendungen für ein Arbeitszimmer geltend machen, bei der Berechnung der Aufwendungen für ein häusliches Arbeitszimmer mit Null eingehen). Die Informationen in der Lohn- und Einkommensteuerstatistik werden auf Basis des Hochrechnungsfaktors auf die Grundgesamtheit der Steuerpflichtigen hochgerechnet.

Wie oben unter 2.2.1 dargestellt, besitzt der Gesetzgeber einen **weiten Gestaltungsspielraum** für typisierende Pauschalregelungen, wenn Massenphänomene betroffen sind und überdies eine nicht unerhebliche private Mitveranlassung für die getätigten Aufwendungen besteht. Ziel der vorgeschlagenen Regelung ist es, die

Pauschale an die durch Fahrten zwischen Wohnung und erster Tätigkeitsstätte bzw. den durch die Unterhaltung des Home-Office anfallenden Aufwendungen eines „typischen“ Steuerzahlers auszurichten. Der Gesetzgeber hat in der aktuellen Regelung die täglichen Werbungskosten eines typischen Steuerpflichtigen im Home-Office

¹⁵⁷ Hierbei muss berücksichtigt werden, dass die Auswertungen auf Daten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik des Jahres 2017 beruhen und damit die rechtlichen Regelungen des Jahres 2017 abbilden. In 2017 konnten Aufwendungen für ein häusliches Arbeitszimmer unbegrenzt steuerlich geltend gemacht werden, wenn das Arbeitszimmer den Mittelpunkt der gesamten betrieblichen und beruflichen Tätigkeit bildete. Zudem konnten Aufwendungen bis maximal 1.250 Euro geltend

gemacht werden, wenn das Arbeitszimmer zwar nicht den Mittelpunkt der gesamten Tätigkeit darstellt, aber kein Alternativarbeitsplatz zur Verfügung stand. Wiederholt man die Analyse in Abbildung 2 für all diejenigen Fälle, in denen Steuerpflichtige Aufwendungen für ein häusliches Arbeitszimmer oberhalb von 1.250 Euro geltend machen (die damit „Mittelpunktsfälle“ sind), ergibt sich auch hier eine Konzentration der Fälle am oberen Ende der Einkommensverteilung.

mit 6 Euro quantifiziert.¹⁵⁸ Der nach § 4 Abs. 5 Nr. 6c EStG derzeit abzugsfähige Maximalbetrag entspricht einer Entfernungspauschale bei 210 Arbeitstagen für eine Fahrtstrecke von 20 km zwischen Wohnung und erster Tätigkeitsstätte (bei einer Entfernungspauschale von 0,30 €/km). Diese Größe gilt einen Aufwand von monatlich 105 € für derartige Kosten ab. Der genannte Betrag liegt in der Bandbreite durchschnittlicher Lebensverhältnisse.

Ob dieser Betrag als allgemeiner Ansatz für eine Arbeitstagepauschale taugt, unterliegt letztlich der **Beurteilung durch den Gesetzgeber**, der angesichts des damit verbundenen großen Vereinfachungspotenzials und des Charakters der Aufwendungen als gemischt-veranlasster Aufwand über einen erheblichen Einschätzungsspielraum verfügt (siehe oben unter 2.2.1). Abhängig von der Höhe der Arbeitstagepauschale kann es in Einzelfällen bei Steuerpflichtigen, die ein Arbeitszimmer unterhalten, das den Mittelpunkt ihrer gesamten betrieblichen und beruflichen Betätigung bildet, zu einer Einschränkung des steuerlichen Abzuges kommen. In Anbetracht des in diesen Fällen aber erforderlichen Kontrollaufwandes, der mit einem erheblich grundrechtsbeschränkenden Eingriff in die Privatsphäre der Steuerpflichtigen (Unverletzlichkeit der Wohnung nach Art. 13 GG) verbunden wäre und dessen Ergebnisse daher unsicher sind (siehe oben unter 2.2.1), schlägt die Mehrheit der Expertenkommission vor, insoweit auf eine Öffnungsklausel zu verzichten.

Zur Beibehaltung des § 4 Abs. 5 Nr. 6b Satz 2 EStG mit der Möglichkeit eines unbeschränkten Abzugs der tatsächlichen Kosten für ein häusliches Arbeitszimmer zwingt schließlich auch nicht der Beschluss des BVerfG vom 6.7.2010¹⁵⁹. Mit dieser Entscheidung hatte das BVerfG die frühere Regelung des § 4 Abs. 5 Satz 1 Nr. 6b EStG 2007 mit dem Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG für unvereinbar gehalten, soweit das Abzugsverbot Aufwendungen für ein häusliches Arbeitszimmer auch dann umfasst, wenn für die betriebliche oder berufliche Tätigkeit kein

anderer Arbeitsplatz zur Verfügung steht. Im Unterschied zu der vom BVerfG als verfassungswidrig erkannten Regelung¹⁶⁰ wird der Abzug der Aufwendungen für ein häusliches Arbeitszimmer als Betriebsausgaben oder Werbungskosten nach dem hier unterbreiteten Reformvorschlag nicht vollständig versagt, sondern auf die generell für ein Home-Office gewährte Tagespauschale beschränkt. Damit werden nunmehr jede Art von Heimarbeitsplätzen gleichgestellt. Zudem vermeidet der Vorschlag die auch vom BVerfG kritisch gesehene qualitative Unterscheidung nach dem „Mittelpunkt der gesamten betrieblichen und beruflichen Tätigkeit“¹⁶¹.

Für an der ersten Tätigkeitsstätte erbrachte Arbeitstage verändert sich der Werbungskostenabzug, wobei Richtung und Höhe der Veränderung von der Entfernung zwischen Wohnung und erster Arbeitsstätte des Steuerpflichtigen abhängen. Würde die Home-Office-Tagespauschale auf Pendler übertragen, wären aktuell Steuerpflichtige, die weniger als 20 km von ihrer ersten Arbeitsstätte entfernt wohnen, bessergestellt, da sie mit der Entfernungspauschale für jeden Kilometer zwischen Wohnung und Arbeitsstätte 0,30 Euro – und damit für den gesamten Arbeitsweg weniger als 6 Euro – steuerlich geltend machen könnten. Dieses Verhältnis würde sich zu Lasten der Steuerpflichtigen umkehren, je weiter sie über 20 km hinaus entfernt wohnen und zu ihrem Arbeitsplatz pendeln.

Tabelle 2 zeigt Informationen zu Pendeldistanzen der deutschen Bevölkerung, die dem Mikrozensus entnommen und durch das Statistische Bundesamt aufbereitet worden sind. Die Tabelle zeigt, dass rund die Hälfte der Arbeitnehmer in Deutschland (48,1%) in weniger als 10 km Entfernung von ihrer ersten Arbeitsstätte wohnen. 78,3% der Arbeitnehmer leben innerhalb einer Pendeldistanz von 25 km. D.h. ein **Großteil der abhängig Beschäftigten** würden sich, relativ zum Status quo, **über eine entsprechende „Arbeitstagepauschale“ steuerlich besserstellen**.

¹⁵⁸ Studien zur Abschätzung der tatsächlichen Kosten eines Arbeitnehmers im Home-Office sind der Expertenkommission allerdings nicht bekannt.

¹⁵⁹ BVerfG v. 6.7.2010 – 2 BvL 13/09, BVerfGE 126, 268 (häusliches Arbeitszimmer II).

¹⁶⁰ Dazu BVerfG v. 6.7.2010 – 2 BvL 13/09, BVerfGE 126, 268 Rz. 48 (juris) – häusliches Arbeitszimmer II.

¹⁶¹ BVerfG v. 6.7.2010 – 2 BvL 13/09, BVerfGE 126, 268 Rz. 49 (juris) – häusliches Arbeitszimmer II.

Entfernung	Anteil Arbeitnehmer (in %)
unter 5km	25,8
5 bis unter 10 km	22,3
10 km bis unter 25 km	30,2
25 bis unter 50 km	14,8
50 km und mehr	5,1
Gleiches Grundstück	0,5
Wechselnde Arbeitsstätte	1,4

Tabelle 2: Pendeldistanzen Arbeitnehmer (2020), in %

Erläuterung: Die Tabelle illustriert Pendeldistanzen in Deutschland. Konkret wird der Anteil der Arbeitnehmer angegeben, mit einem Arbeitsweg von unter 5km/5-10/10-25/25-50/über 50km. Quelle: Destatis, auf Basis der Daten des deutschen Mikrozensus: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Erwerbstätigkeit/Tabellen/pendler1.html>

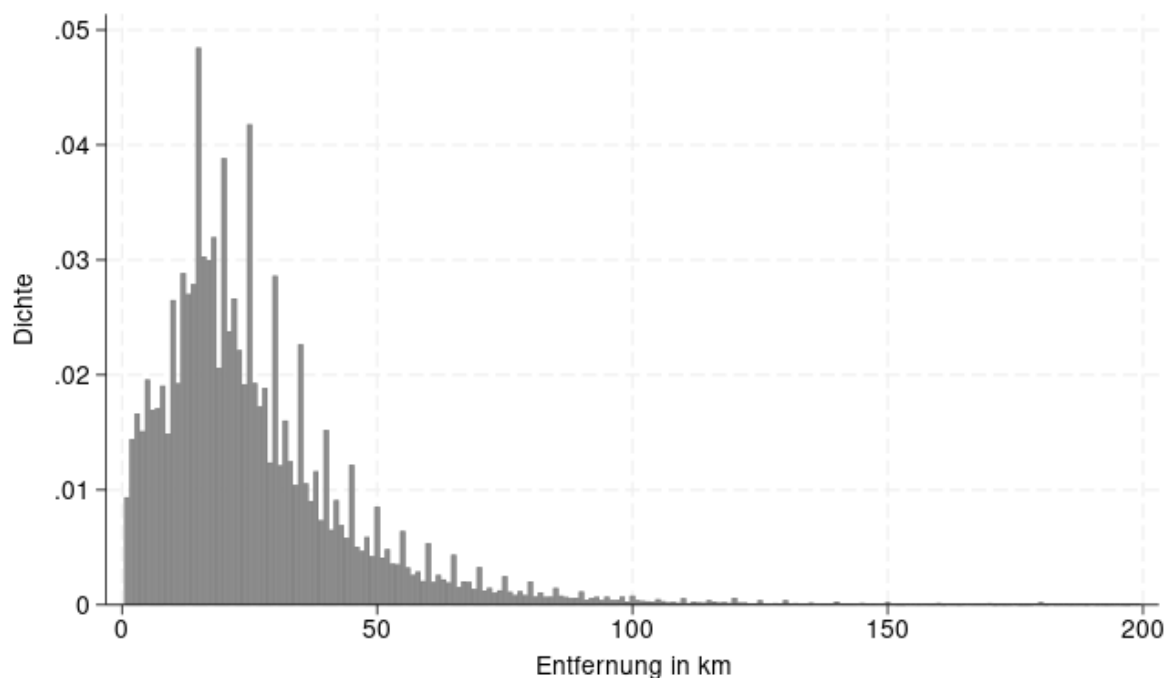


Abbildung 2 - Entfernung zwischen Wohnung und erster Arbeitsstätte (konditional auf Geltendmachung der Entfernungspauschale)

Erläuterung: Die Grafik illustriert – anhand der Dichtefunktion und basierend auf Daten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik für das Jahr 2017 – die Verteilung der Entfernung zwischen Wohnung und erster Arbeitsstätte, für alle Steuerpflichtigen, für die die Information steuerrelevant ist, d.h. deren Werbungskosten höher sind als der Werbungskostenpauschbetrag von 1000 Euro im Jahr 2017. Die Informationen in der Lohn- und Einkommensteuerstatistik werden auf Basis des Hochrechnungsfaktors auf die Grundgesamtheit der Steuerpflichtigen hochgerechnet.

Im Median beträgt die Entfernung für diese Gruppe 22 km, so dass sich rund die Hälfte derjenigen Steuerpflichtigen, die aktuell die Entfernungspauschale nutzen, ohne Öffnungsklausel

über eine Arbeitstagepauschale von 6 Euro steuerlich an außerhäuslichen Arbeitstagen am Arbeitsplatz beim Arbeitgeber schlechter stellen würden.¹⁶²

¹⁶² Berücksichtigt man bei der Auswertung nicht nur diejenigen Steuerpflichtigen, für die bei der steuerlichen Veranlagung die

Angabe der Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und erster Arbeitsstätte steuerwirksam ist (d.h. Fälle, in denen

Abbildung 3 zeigt, dass der Anteil der Fernpendler entlang der Einkommensverteilung ansteigt. D.h. Mehrbelastungen durch reduzierte Werbungskostenabzüge im neuen System der Arbeitstagepauschale fallen hier, wenn nicht

ausschließlich, so doch zu einem relevanten Teil, in der Mitte und am oberen Ende der Einkommensverteilung an (wobei sich die Auswertungen erneut auf die Einkommen- und Lohnsteuerstatistik 2017 beziehen).

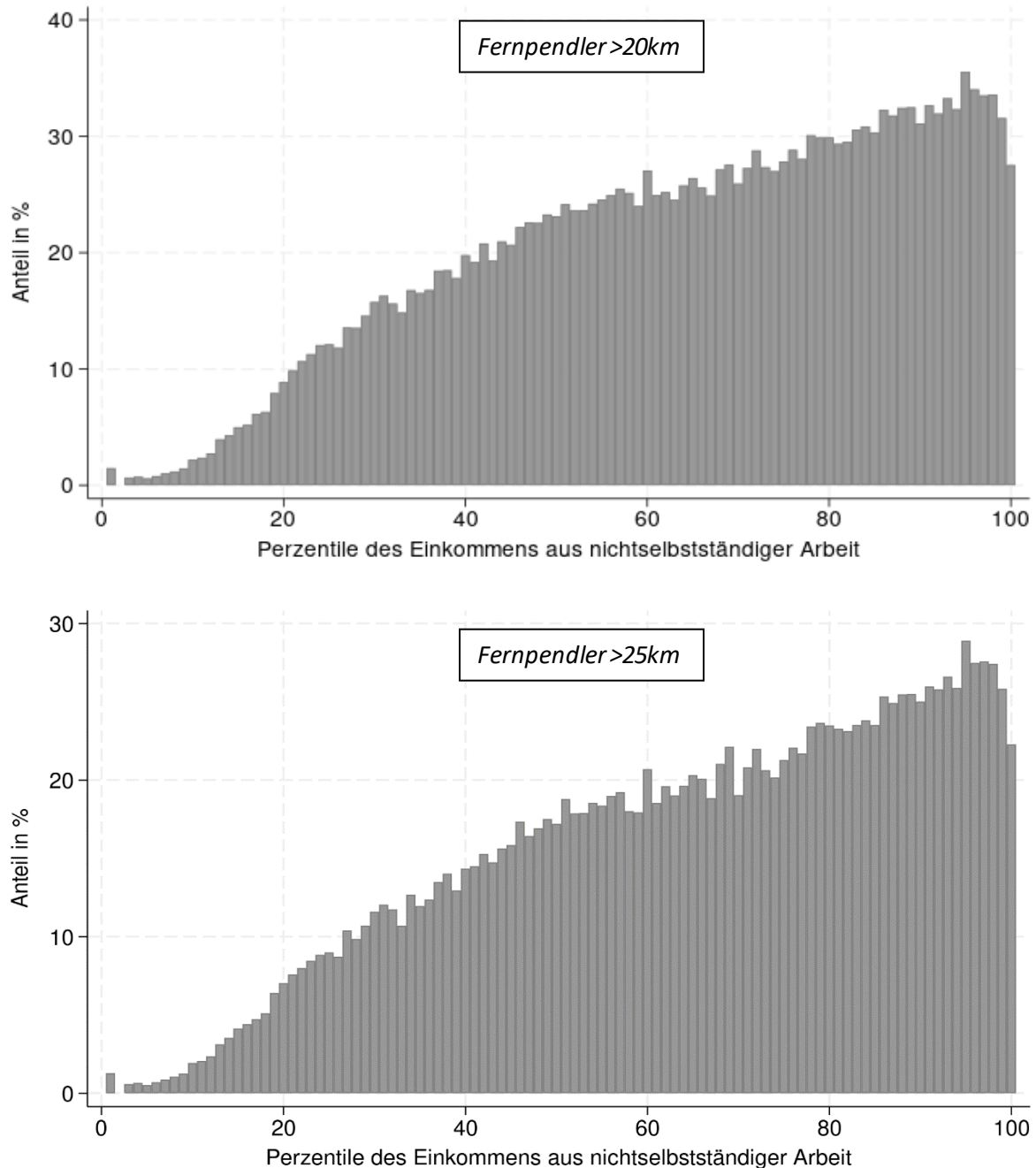


Abbildung 3 - Fernpendler entlang der Einkommensverteilung

Erläuterung: Die Grafik zeigt – basierend auf Daten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik für das Jahr 2017 – den Anteil der Fernpendler mit einer Pendeldistanz >20km bzw. >25km pro Perzentil der Einkommensverteilung (wobei nur Einkommen aus nichtselbstständiger Arbeit berücksichtigt sind). Die Informationen in der Lohn- und Einkommensteuerstatistik werden auf Basis des Hochrechnungsfaktors auf die Grundgesamtheit der Steuerpflichtigen hochgerechnet.

die tatsächlichen Werbungskosten den Werbungskostenpauschbetrag übersteigen), sondern auch Fälle ohne Steuerwirksamkeit (bei denen der Werbungskostenpauschbetrag zur Anwendung kommt, da die tatsächliche Werbungskosten

kleiner sind als der Werbungskostenpauschbetrag), ergibt sich eine Medianentfernung zwischen Wohnung und erster Arbeitsstätte von 17km (siehe bspw. auch Maier (2024) für eine entsprechende Vorgehensweise).

4.2.5. Zusatzpauschale für sog. Fernpendler

Dennoch verdient die Gruppe der sog. Fernpendler besondere Berücksichtigung, insbesondere im Kontext ländlicher Regionen, in denen Beschäftigungsmöglichkeiten gering, Menschen aber über familiäre und soziale Netzwerke örtlich gebunden sind. Hier können Steuerpflichtige gezwungen sein, aus beruflichen Gründen auch über weite Distanzen zu pendeln. Einschränkungen der Abzugsfähigkeit von Pendelkosten von der Steuerbasis können für diese Personengruppe, relativ zum Status quo, zu signifikanten Mehrbelastungen führen.

Abbildung 4 stellt die Verteilung der Entfernungspauschale dar (konditional darauf, dass Steuerpflichtige die Entfernungspauschale geltend machen) und zeigt, dass unter denjenigen Steuerpflichtigen, die die Entfernungspauschale nutzen, ein relevanter Teil signifikante Werbungskosten für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte geltend macht: 25% der Steuerpflichtigen, die die Entfernungspauschale beanspruchen, geben Abzüge von 2.000 Euro oder mehr an, 10% der entsprechenden Steuerpflichtigen haben Fahrtkosten von über 3.000 Euro.

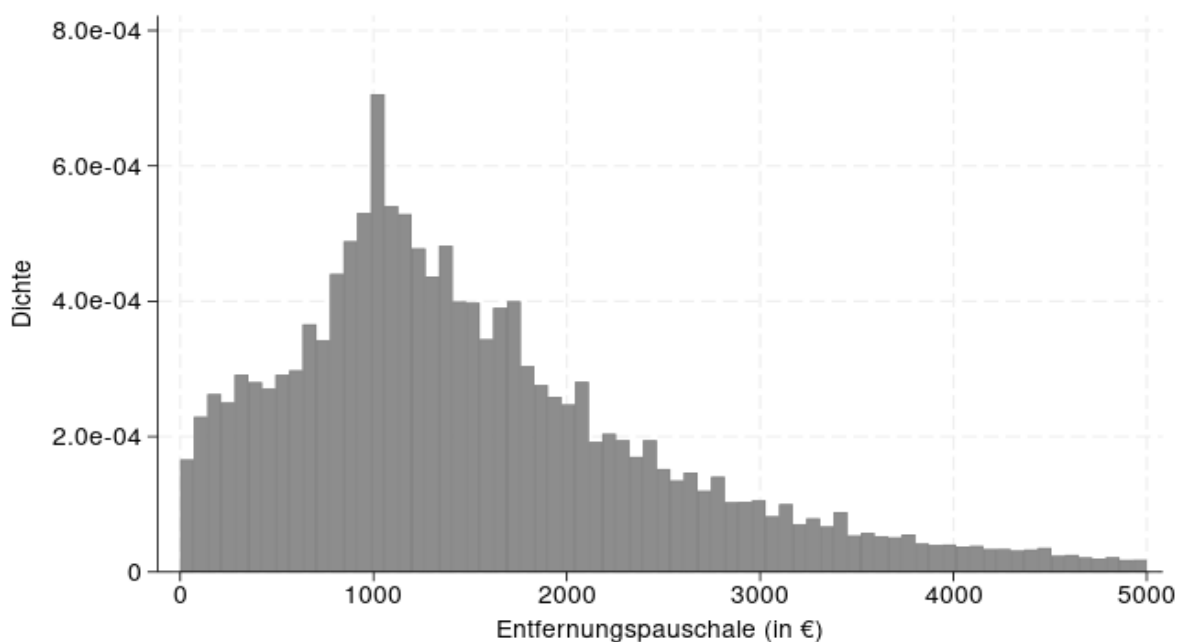


Abbildung 4 - Entfernungspauschale im Jahr 2017

Erläuterung: Die Grafik illustriert – anhand der Dichtefunktion und basierend auf Daten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik für das Jahr 2017 – die Verteilung der Entfernungspauschale, konditional auf ihre Geltendmachung. Die Informationen in der Lohn- und Einkommensteuerstatistik werden auf Basis des Hochrechnungsfaktors auf die Grundgesamtheit der Steuerpflichtigen hochgerechnet.

Unter 2.2.2 wurde bereits dargelegt, dass der Gesetzgeber auch Zwischenlösungen treffen kann, die zwischen einem Pauschbetrag mit der Möglichkeit höherer tatsächlicher Aufwendungen und einer fixen Pauschale ohne jegliche Gegenbeweismöglichkeit liegt. Eine derartige Zwischenlösung könnte darin bestehen, dass bei Überschreitung einer **Wesentlichkeitsschwelle** bestimmte Mehraufwendungen zum Abzug

zugelassen werden. So könnte eine Zusatzregelung für Fernpendler zur Anwendung kommen, die es erlaubt, Kosten für gefahrene Kilometer, die einen bestimmten Schwellenwert überschreiten, weiter mit einem fixen Cent-Betrag/km steuerlich geltend zu machen. Hierdurch würde sichergestellt, dass Fernpendler durch die „Arbeitstagepauschale“ nicht (übermäßig) negativ belastet werden.¹⁶³

¹⁶³ Auch wenn die Geltendmachung von Werbungskosten für weitere gefahrene Kilometer Befolgungsaufwand induziert,

werden Steuerpflichtige diese nur dann geltend machen, wenn ihnen dadurch ein Nettovorteil entsteht. Sie stellen sich also in

Da ein fixer Pauschalsatz als Vereinfachungsinstrument des Massenverfahrens immer eine Bandbreite „typischer“ Fälle abdeckt, sollte er in dieser Bandbreite ohne Ausnahme gelten. Dies rechtfertigt es, keinen Gegenbeweis zuzulassen und erst wesentliche Abweichungen, die als Ausreißer die Bandbreite typischer Fallgruppen überschreiten, in den Genuss einer Zusatzregelung kommen zu lassen. Dies hält die Expertenkommission auch unter dem Gesichtspunkt für geboten, dass der zusätzliche durch die Administration und Prüfung der entsprechenden „Fernpendlerfälle“ entstehende Aufwand auf Seiten der Finanzverwaltung begrenzend zu berücksichtigen ist. In diesem Sinn befürwortet sie, die „Wesentlichkeitsgrenze“ gesetzlich zu verankern.

Die Entscheidung darüber, für welche Entfernung eine solche Wesentlichkeitsgrenze festgesetzt wird, obliegt dem Gesetzgeber. Würde die aktuelle Homeoffice-Tagespauschale auf Pendler übertragen und würde der Gesetzgeber etwa eine Wesentlichkeitsgrenze von 25% wählen, wären zusätzliche gefahrene Kilometer nicht schon ab Kilometer 21 (s. § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 Satz 8 EStG), sondern erst ab einer höheren Entfernung von 26 Kilometern zusätzlich abzugsfähig zu machen, um die Anzahl der Steuerpflichtigen, die zusätzliche Kilometer über die Arbeitstagepauschale hinaus geltend machen, zu reduzieren¹⁶⁴. Nach Auswertungen der Lohn- und Einkommensteuerstatistik für das Jahr 2017 würden ca. 2,3 Millionen Steuerpflichtige mit vornehmlich Einkommen aus nichtselbstständiger Arbeit bei einer Wesentlichkeitsgrenze von 26 km keine weiteren gefahrenen Kilometer geltend machen (da sie zwischen 20 und 25 km von ihrer ersten Arbeitsstätte entfernt wohnen)¹⁶⁵. Die Expertenkommission spricht sich mehrheitlich dafür aus, den zur Arbeitstagepauschale hinzukommenden Abzug (abweichend vom derzeitigen Recht) unabhängig davon zu begrenzen, mit welchem Verkehrsmittel sich der Steuerpflichtige bewegt.

Eine solche gesplittete Regelung steht auch nicht im Konflikt mit dem Urteil des BVerfG vom 9.12.2008 zur Regelung des § 9 Abs. 2 Satz 1 EStG 2007 zur Pendlerpauschale¹⁶⁶. Mit dieser Vorschrift hatte der damalige Gesetzgeber unter Anwendung eines „Werktor“-Prinzips angeordnet, dass Aufwendungen eines Arbeitnehmers für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte keine Werbungskosten sind. Davon nahm § 9 Abs. 2 Satz 2 EStG allerdings solche Aufwendungen aus, die für Wege zwischen Wohnung und regelmäßiger Arbeitsstätte ab dem 21. Entfernungskilometer entstanden. Diese sollten „wie Werbungskosten“ abzugsfähig sein. Bei dieser Regelung vermisste das BVerfG ein folgerichtiges Konzept und hielt einen Paradigmenwechsel vom Veranlassungsprinzip und objektiven Nettoprinzip hin zu einem „Werktor“-Prinzip und wieder zurück für gleichheitswidrig¹⁶⁷. Es vermisste ein Mindestmaß an Systemorientierung und sah auch keinerlei empirische Evidenz für die getroffene Differenzierung.

Von der durch das BVerfG verworfenen Regelung des § 9 Abs. 2 EStG 2007 unterscheidet sich der von der Expertenkommission unterbreitete Reformvorschlag grundlegend. Die Expertenkommission propagiert gerade kein „Werkstor“-Prinzip, sondern qualifiziert den Fahraufwand zwischen Wohnung und erster Tätigkeitsstätte – mit dem BVerfG – als einen gemischt-veranlasseten Aufwand, dessen beruflich veranlasster Anteil ohne Negierung des objektiven Nettoprinzips zur Bewältigung der Massenverfahren auf typisierende Weise durch die Arbeitstagepauschale abgegolten ist. Soweit die Typisierung des Aufwandes durch die fixe Arbeitstagepauschale aber zu einer nicht mehr zu rechtfertigenden Vereinfachung und deutlichen Unterbemessung des beruflichen Aufwandanteiles führt, ergänzt sie die Arbeitstagepauschale durch einen zusätzlichen Abzug in Gestalt der Entfernungspauschale ab einem vom Gesetzgeber zu bestimmenden über einer Wesentlichkeitsschwelle liegenden Entfernungskilometer. Damit

jedem Fall relativ zu einer Situation ohne Öffnungsklausel besser.

¹⁶⁴ Auch hier wird dem Gesetzgeber angesichts des Vereinfachungszwecks und des Charakters eines gemischt-veranlasseten Aufwandes ein erheblicher Einschätzungsspielraum zuzubilligen sein. So wird auch ein Wesentlichkeitspuffer von 50% (d.h. bis zu 30 km) verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sein.

¹⁶⁵ Siehe dazu auch **Abbildung 4** zur Verteilung der geltend gemachten Entfernungspauschale im Jahr 2017.

¹⁶⁶ BVerfG v. 9.12.2008 – 2 BvL 1/07, BVerfGE 122, 210 (Pendlerpauschale).

¹⁶⁷ BVerfG v. 9.12.2008 – 2 BvL 1/07, BVerfGE 122, 210 Rz. 66 ff. (juris) – Pendlerpauschale.

durchbricht die Regelung nicht das objektive Nettoprinzip, sondern respektiert es gerade in typisierender Form.

Eine gegenüber dem heutigen Zustand stärkere Pauschalierung der Pendelkosten bringt neben der Komplexitätsreduktion weitere Vorteile mit sich. **Aus ökologischer Sicht ist vorteilhaft**, dass die Pauschale unabhängig von den tatsächlichen Kosten gewährt wird und damit im bisherigen System bestehende Anreize, einen Wohnort in weiterer Entfernung von der Arbeitsstätte zu wählen, entfallen. Eine Reduktion der Pendeldistanzen entlastet die Umwelt und ist auch mit Blick auf Pendelzeiten und Pendelkosten wünschenswert. Die Öffnungsklausel für Fernpendler stellt umgekehrt aber sicher, dass der **ländliche Raum nicht geschwächt** wird. Wer wegen Wohnungsknappheit in Ballungsgebieten aufs Land zieht, wird steuerlich kaum schlechter gestellt. Auch aus Gerechtigkeitsicht ist die Maßnahme vorteilhaft: Neuere Forschung zeigt, dass vor allem Steuerpflichtige mit niedrigeren Einkommen aufgrund von Informationsfraktionen nicht von Steuervergünstigungen im Steuerrecht profitieren, da sie entsprechende Abzüge nicht kennen und/oder gar keine Steuererklärung einreichen.¹⁶⁸ Wird die vorgeschlagene Arbeitstagepauschale im Lohnsteuerabzug berücksichtigt, wird diese Schieflage abgeschwächt bzw. behoben.¹⁶⁹

Fiskalisch würden sich über die Anpassung teils Mehrkosten ergeben, teils würde es zu Einsparungen kommen. Steuerpflichtige, die weniger als 20 km von ihrer Arbeitsstätte entfernt wohnen, würden bei einer Arbeitstagepauschale von 6 Euro an Arbeitstagen, die sie im Büro verbringen, höhere Werbungskosten geltend machen können als bisher. Für Steuerpflichtige, die weiter als 20 km von ihrer Arbeitsstätte entfernt wohnen, könnten über die Wesentlichkeitsgrenze die abzugsfähigen Werbungskosten leicht sinken (wobei die Wirkung hier ebenfalls

von der Höhe der Pauschale abhängt, mit der Aufwendungen für zusätzliche gefahrene Kilometer geltend gemacht werden können). Für Home-Office-Tage ist die neue Regelung äquivalent zur alten. Für Steuerpflichtige, die bisher Kosten für ein Arbeitszimmer geltend gemacht haben, würde der Abzugsbetrag in dem Maße, in dem er bisher die Home-Office Pauschale überstiegen hat, sinken.

4.2.6. Anwendung auch für Arbeitnehmer ohne erste Tätigkeitsstätte

De lege lata unterscheidet das Gesetz zwischen Fahrten zur ersten Tätigkeitsstätte und anderen dienstlichen Fahrten. Für Letztere wird wiederum zwischen gleichbleibenden Strecken von Arbeitnehmern, die keine erste Tätigkeitsstätte haben, und anderen Fahrten differenziert. Grundsätzlich sind bei beruflich veranlassten Fahrten, die nicht zur ersten Tätigkeitsstätte führen, die tatsächlich entstandenen Kosten abzugsfähig. Bei Nutzung eines privaten Fahrzeugs ist es alternativ möglich, dass die Wegstreckenentschädigung nach dem Bundesreisekostengesetz (BRKG) angesetzt wird. Diese Option führt zu einer administrativen Vereinfachung auf Seiten des Steuerpflichtigen und der Finanzverwaltung, weil es bei der Nutzung eigener Fahrzeuge ausgesprochen schwierig ist, die tatsächlichen Kosten einer Fahrt zu ermitteln.

Die Regelung für **gleichbleibende Strecken** ist komplexer ausgestaltet. Grundsätzlich werden diese den Fahrten zwischen Wohnung und erster Tätigkeitsstätte gleichgestellt, sodass nach derzeitiger Gesetzeslage die Entfernungspauschale des § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 EStG Anwendung findet. Eine gewisse Komplexität (und damit einhergehend Unsicherheiten bei Auslegung und Anwendungen) ergibt sich aus den Tatbestandsvoraussetzungen im Einzelnen: Die Regelung findet nur Anwendung bei Arbeitnehmern, die keine erste Tätigkeitsstätte haben und auf Weisung ihres Arbeitgebers dauerhaft denselben

¹⁶⁸ Siehe bspw. Hauck, Tobias und Luisa Wallosek (2023), Optional (Non-)Filing and Effective Taxation, mimeo, LMU München. Da v.a. Personen mit geringeren Einkommen aufgrund steigender Miet- und Hauspreise zunehmend aus den urbanen Ballungszentren in den ländlichen Raum verdrängt werden, ist zu erwarten, dass diese Problematik zukünftig weiter an Bedeutung gewinnt. Vgl. dazu auch ausführlich unten 9.3.7.5.

¹⁶⁹ Agrawal, David, Eckhard Janeba and Elke J. Jahn (2024), Do Commuting Subsidies Drive Workers to Better Firms?, Working Paper. Die Autoren zeigen auf Basis von Daten für Deutschland, dass die aktuelle Pendlerpauschale die Match-Qualität

zwischen Arbeitnehmer und Arbeitsstelle steigern kann, d.h. Beschäftigte hierüber Arbeitsverhältnissen aufnehmen, in denen ihre Produktivität höher ist als ohne die kilometerbasierte Pendlerpauschale. Die Effekte sind allerdings quantitativ sehr klein und fallen vor allem am oberen Ende der Einkommensverteilung an, wodurch die Einkommensungleichheit anwächst. Die vorgeschlagene Arbeitstagepauschale würde innerhalb des 20 km-Radius entsprechende Effekte nivellieren, jenseits der 25 km Grenze würde die entsprechende Wirkung, bei einer Öffnungsklausel, erhalten bleiben.

Ort oder dasselbe weiträumige Tätigkeitsgebiet (z.B. ein Werksgelände oder Briefzustellungsgebiet) typischer Weise arbeitstäglich aufsuchen. Handelt es sich um ein weiträumiges Tätigkeitsgebiet sind für die Entfernungspauschale die Fahrten zum von der Wohnung aus nächstgelegenen Zugang zum Gebiet maßgeblich. Für Fahrten innerhalb des Gebiets gilt dann nicht mehr die Entfernungspauschale, sondern wieder die allgemeine Regelung des Ansatzes der tatsächlichen Kosten oder der Entschädigung nach dem Bundesreisekostengesetz. Auslegungsprobleme ergeben sich insbesondere beim Umgang mit den Regelungen für Fahrten in diese weiträumigen Gebiete.¹⁷⁰

Bei Einführung einer Arbeitstagepauschale mit Wesentlichkeitsgrenze (siehe oben 4.2.4./5.) gibt es keinen Grund, weiterhin in der derzeitigen Weise zu differenzieren. Wesentlicher Grund für die derzeitige Unterscheidung zwischen Arbeitnehmern mit und ohne Tätigkeitsstätte ist die Konzeption der Wegstreckenentschädigung des EStG de lege lata, die daran anknüpft, dass eine individuelle, aber gleichbleibende Fahrtstrecke zugrunde gelegt wird. Bei Einführung einer allgemeinen Arbeitstagepauschale, die alle Strecken bis zur Wesentlichkeitsgrenze abdeckt, erledigt sich dies.

Es erscheint der Mehrheit der Expertenkommission insofern auch aus gleichheitsrechtlichen Gründen geboten, für alle Arbeitnehmer grundsätzlich die Arbeitstagepauschale anzuwenden. Durch die Fernpendlerregelung (siehe oben 4.2.5.) ist dabei hinreichend berücksichtigt, dass bei Arbeitnehmern ohne erste Tätigkeitsstätte die Fahrtstrecke variieren kann. Überschreiten sie die Wesentlichkeitsgrenze, können die Mehrkosten ab dieser Grenze (pauschaliert) geltend gemacht werden. Ansonsten greift die Arbeitstagepauschale. Dies führt einerseits zu einer Gleichbehandlung aller Arbeitnehmer, andererseits zu einer erheblichen administrativen Vereinfachung.

Einer **gesonderten Berücksichtigung** bedürfen auf diese Weise einzig **Dienstreisen** im sprachgebräuchlichen Sinne. Für Arbeitnehmer mit erster Tätigkeitsstätte betrifft dies Reisen zu

einem anderen Ort als ihrer ersten Tätigkeitsstätte, da diese hinsichtlich Streckenumfang und Kosten der genutzten Verkehrsmittel stark variieren. Auf die Wesentlichkeitsgrenze der Arbeitstagepauschale zu verweisen, wäre hier nicht angemessen. Die tatsächlichen Kosten der Reise dürften mit der dabei anzusetzenden Entfernungskilometerpauschale nicht mehr typisierend zutreffend abgebildet werden. Sie dürften in beide Richtungen regelmäßig erheblich abweichen. Aus diesem Grund bedarf es einer gesonderten Regelung (siehe nachfolgend 4.4.2.).

Die Expertenkommission schlägt damit vor, den derzeitigen § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4a EStG aufzulösen. Einer gesonderten Regelung neben der Arbeitstagepauschale bedürfen nur noch Dienstreisen im sprachgebräuchlichen Sinne.

4.3. Werbungskostenpauschbetrag für weitere Werbungskosten

Wie in **Tabelle 1** dargestellt, können Steuerzahler neben den Werbungskosten, die in der neuen Arbeitstagepauschale aufgehen sollen, eine Reihe weiterer Werbungskosten geltend machen. Die sind unterteilbar in Positionen, die von vielen Steuerpflichtigen genutzt werden, aber im Betrag relativ niedrige Abzugsbeträge umfassen, **vornehmlich Abzüge für Arbeitsmittel und Abzüge für „übrige Werbungskosten“**. Hinzu kommen Positionen, die von relativ wenigen Steuerpflichtigen genutzt werden, aber wiederum konditional auf ihre Geltendmachung, relativ hohe Abzugsbeträge mit sich bringen, vornehmlich Werbungskosten für eine doppelte Haushaltsführung und für Fortbildungen.

Zusätzliche Analysen zeigen zudem, dass im aktuellen System die Geltendmachung der Entfernungspauschale in relevantem Maß mit der Geltendmachung von Abzügen für Arbeitsmittel und „übrigen Werbungskosten“ korreliert, d.h. diejenigen Steuerpflichtigen, die Kosten für die Entfernungspauschale steuerlich geltend machen, tun dies häufig auch im Hinblick auf Werbungskosten für Arbeitsmittel und „übrige Werbungskosten“ (der Korrelationskoeffizient

¹⁷⁰ Hier ist z.B. unklar, ob die Regelung nur einschlägig ist, wenn der AN auch tatsächlich zum nächstgelegenen Eingang und nicht einem anderen fährt oder es auf die theoretische

Entfernung zum nächstgelegenen Eingang ankommen soll. Gesetzgeberisches Telos dürfte Letzteres gewesen sein, der Wortlaut lässt das aber nicht eindeutig erkennen.

zwischen der Geltendmachung der Entfernungspauschale und von Aufwendungen für Arbeitsmittel beträgt 0.80; der

Korrelationskoeffizient zwischen der Geltendmachung der Entfernungspauschale und übrigen Werbungskosten 0.88, siehe **Tabelle 3**).¹⁷¹

	EP	VMA	DHH	BerufV	ArbM	Übr. WK	ArbZ	FortB
EP	1,00001							
VMA	0,2796*	1,0000						
DHH	0,0884*	0,0343*	1,0000					
BerufV	0,4076*	0,1278*	0,0450*	1,0000				
ArbM	0,7979*	0,3351*	0,0986*	0,3910*	1,0000			
Übr. WK	0,8770*	0,3492*	0,1138*	0,4003*	0,8194*	1,0000		
ArbZ	0,1447*	0,0717*	0,0067*	0,1359*	0,2124*	0,2018*	1,0000	
FortB	0,2600*	0,0898*	0,0351*	0,1703*	0,2568*	0,2651*	0,1253*	1,0000

Tabelle 3: Korrelation der Geltendmachung verschiedener Werbungskosten

Erläuterung: Die Tabelle zeigt – basierend auf Daten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik für das Jahr 2017 – den Korrelationskoeffizienten für Indikatoren zur Nutzung verschiedener Abzugspositionen bei den Werbungskosten der Einkommensteuer. Die berücksichtigten Positionen sind: Werbungskosten für Fahrten zwischen Wohnung und erster Arbeitsstätte („EP“), Mehraufwand für Verpflegung („VMA“), Aufwendungen für eine doppelte Haushaltsführung („DHH“), Beiträge zu Berufsverbänden („BerufV“), Aufwendungen für Arbeitsmittel („ArbM“), Aufwendungen für ein häusliches Arbeitszimmer („ArbZ“), Aufwendungen für Fortbildungen („FortB“) und übrige Werbungskosten („Übr. WK“). Alle Korrelationskoeffizienten sind statistisch unterschiedlich von Null auf dem 1%-Niveau, angezeigt über *.

Abbildungen 5 und 6 illustrieren die Verteilungen der Aufwendungen für Arbeitsmittel und der übrigen Werbungskosten (erneut auf Basis

der Lohn- und Einkommensteuerstatistik aus dem Jahr 2017).

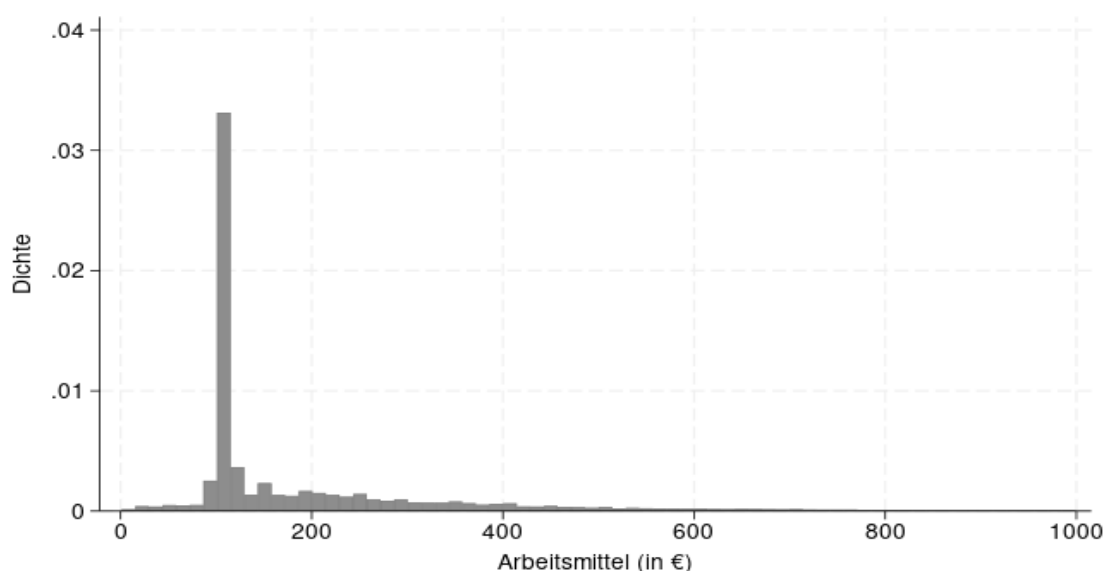


Abbildung 5 - Aufwendungen für Arbeitsmittel im Jahr 2017

Erläuterung: Die Grafik illustriert – anhand der Dichtefunktion und basierend auf Daten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik für das Jahr 2017 – die Verteilung der Aufwendungen für Arbeitsmittel, konditional auf ihre Geltendmachung. Die Informationen in der Lohn- und Einkommensteuerstatistik werden auf Basis des Hochrechnungsfaktors auf die Grundgesamtheit der Steuerpflichtigen hochgerechnet.

¹⁷¹ Die Korrelation mit anderen Werbungskosten-Positionen ist deutlich geringer, siehe Tabelle 3.

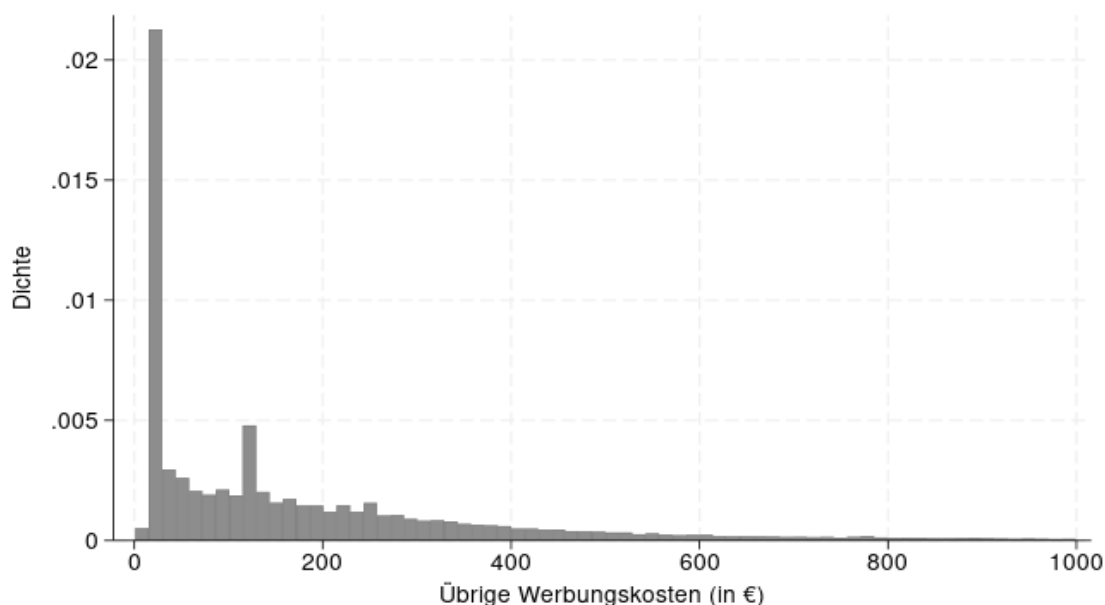


Abbildung 6 – Aufwendungen für übrige Werbungskosten im Jahr 2017

Erläuterung: Die Grafik illustriert – anhand der Dichtefunktion und basierend auf Daten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik für das Jahr 2017 – die Verteilung der Aufwendungen für „übrige Werbungskosten“, konditional auf ihre Geltendmachung. Die Informationen in der Lohn- und Einkommensteuerstatistik werden auf Basis des Hochrechnungsfaktors auf die Grundgesamtheit der Steuerpflichtigen hochgerechnet.

Die geltend gemachten Beträge sind in den beiden Abzugspositionen (konditional auf die Geltendmachung) relativ gering: Der/die Steuerpflichtige am Median macht 116 Euro an „übrigen“ Werbungskosten und 110 Euro Aufwendungen für Arbeitsmitteln steuerlich geltend. Die Höhe des Werbungskostenabzugs in beiden Kategorien scheint zudem durch Nichtnachweisgrenzen im Kontext der Steuerprüfung durch die Finanzämter bzw. gesetzlichen Pauschbeträgen geprägt zu sein: Bei den Arbeitsmitteln macht eine Vielzahl von Steuerpflichtigen Aufwendungen in Höhe von 110 Euro pro Jahr geltend, die als Nichtbeanstandungsgrenze gelten; bei den übrigen Werbungskosten geben viele Steuerpflichtige als Betrag 16 Euro respektive 116 Euro an: 16 Euro beziehen sich hierbei auf Kontoführungsgebühren, 116 Euro auf Konstellationen, bei denen zusätzliche Nichtaufgriffsgrenzen ausgenutzt werden (bspw. für gemischte Aufwendungen für die Nutzung eines Steuerberaters i.H.v. 100 Euro).¹⁷²

Das Zusammenspiel der neuen „Arbeitstagepauschale“ mit diesen weiteren Werbungskostenpositionen und dem aktuellen Werbungskostenpauschbetrag muss daher **sorgfältig abgestimmt** werden. Für eine „Arbeitstagepauschale“ in Höhe von 6 Euro gilt, dass sich für Arbeitnehmer, die 220 Tage im Jahr arbeiten, bereits über die Arbeitstagepauschale Werbungskosten i.H.v. 1.320 Euro ergeben, d.h. Kosten, die den aktuellen Werbungskostenpauschbetrag schon übersteigen. Blicke der Werbungskostenpauschbetrag in seiner aktuellen Höhe bestehen, könnten die Anreize von Steuerpflichtigen steigen, Steuererklärungen einzureichen. Konkret ist selbiges dann der Fall, wenn die gesamten Werbungskosten im bisherigen System unter dem Werbungskostenpauschbetrag lagen, aber mit der neuen Arbeitstagepauschale darüber liegen. Da die steuerliche Veranlagung auf Seiten der Steuerpflichtigen wie auch auf Seiten der Finanzverwaltung Kosten erzeugt, gilt es mit Blick auf Komplexitätsreduktion diese Fälle zu vermeiden. Die Expertenkommission sieht hierfür folgende Möglichkeiten:

¹⁷² Steuerhilfe-Webseiten von Taxfix, Finanztip, Vereinigte Lohnsteuerhilfe e.V. bis Lohnsteuer Kompakt geben ihren Kunden entsprechende Hinweise. Auch in Medien finden sich

regelmäßig Verweise auf die Quasipauschalen, bspw. jüngst in Regnier, Thomas (2024), Mithilfe von Werbungskosten können Sie Steuern sparen, Wirtschaftswoche, 24. Mai 2024.

Eine erste Option ist, den aktuellen Werbungskostenpauschbetrag von 1.230 Euro abzuschaffen und durch eine "Arbeitstagepauschale" (siehe 4.2.4) plus eine Pauschale für "weitere" Werbungskosten zu ersetzen. Die letztere Pauschale betrifft alle verbleibenden Werbungskostenpositionen und dient dazu, kleinere Werbungskostenabzugsbeträge zur Abgeltung von bisher genutzten **Nichtaufgriffsgrenzen der Finanzverwaltung** (siehe bspw. Arbeitsmittel, Kontoführungsgebühren) **explizit in der Steuer-gesetzgebung zu berücksichtigen**. Hierdurch wird verhindert, dass sich Steuerpflichtige wegen der genannten kleineren Werbungskostenbeträge steuerlich veranlagern lassen. Das entlastet sowohl die Steuerpflichtigen als auch die Verwaltung. Es würde zudem Missbrauch im Steuersystem reduzieren und zur Steuergerechtigkeit beitragen. Das bisherige Prüfverhalten der Finanzverwaltung gibt Steuerpflichtigen einen Anreiz, entsprechenden Abzüge geltend zu machen, unabhängig davon, ob tatsächlich Werbungskosten in der entsprechenden Höhe entstanden sind oder nicht. Die Option kann hierbei nur von denjenigen Steuerpflichtigen genutzt werden, die über die Nichtaufgriffsgrenzen der Finanzämter informiert sind (über Eigenrecherche oder Nutzung eines Steuerberaters) – was vornehmlich für Steuerpflichtige am oberen Ende der Einkommensverteilung zutreffen dürfte. Ein Pauschbetrag, der entsprechende Zahlungen explizit abzugsfähig macht und direkt im Lohnsteuerabzug berücksichtigt wird, kann dazu beitragen, diese Diskrepanz zu beheben. Richtet man die Pauschale an den Aufwendungen für Arbeitsmittel und den übrigen Werbungskosten aus (die im Median 110 Euro bei den Arbeitsmitteln und 116 Euro bei den übrigen Werbungskosten betragen), ergibt sich – mit einem kleinen Puffer – ein Pauschbetrag für „weitere Werbungskosten“ in Höhe von 250 Euro. Auch wenn sich die Argumentation hier an den Aufwendungen für Arbeitsmittel und den übrigen Werbungskosten orientiert, empfiehlt die Expertenkommission dennoch eine Öffnung des Pauschbetrags für Werbungskosten in allen anderen Werbungskostenkategorien; hierdurch wird die Wahrscheinlichkeit für freiwillige Veranlagungsfälle minimiert.

Schlussendlich würden sich aus Werbungskosten-sicht nur Steuerpflichtige mit außergewöhnlich hohen Werbungskosten (bspw. aufgrund von Fortbildungen oder doppelter Haushaltsführung) mit dem Ziel eines Abzugs der tatsächlich entstandenen und nachweisbaren Aufwendungen veranlagern lassen.¹⁷³

Eine alternative Möglichkeit, die oben beschriebene Anreizproblematik zu adressieren, ist die Arbeitstagepauschale (siehe oben 4.2.4) zu implementieren, den Werbungskostenpauschbetrag abzuschaffen, aber simultan für die Nutzung weiterer Werbungskosten eine **Wesentlichkeitsgrenze** einzuführen. D.h. weitere Werbungskosten (in einer bestimmten Einzelkategorie) könnten erst ab einer bestimmten Grenze – der zu Option 1 führenden Argumentation folgend 250 Euro – geltend gemacht werden (und entsprechende Abzüge müssten dann gegenüber dem Finanzamt durch Belege nachweisbar sein). Implizit folgt der Vorschlag der Vorstellung, dass geringere Werbungskosten in der Arbeitstagepauschale abgegolten sind und nur diejenigen Steuerzahler, die höhere Kosten haben, diese über die Einreichung einer Steuererklärung geltend machen dürfen. Diese Option 2 hat einige Vorteile relativ zu Option 1: Zum einen sind die durch entgangene Steuereinnahmen eintretenden fiskalischen Kosten geringer, da auf den „zusätzlichen Werbungskostenpauschbetrag“ verzichtet und die Abzugsmöglichkeit der Werbungskosten zudem entlang der Wesentlichkeitsgrenze eingeschränkt wird. Konzeptionell hat die Lösung den Vorteil, dass die Arbeitstagepauschale, bei einer Festsetzung auf 6 Euro, auf das gesamte Jahr gesehen bei einem 220 Tage beschäftigten Vollzeitmitarbeiter 1.320 Euro beträgt und damit nur leicht über dem aktuellen Werbungskostenpauschbetrag liegt. Wie in **Abbildung 7** für das Steuerjahr 2017 dargestellt, machen aktuell rund 60% der Arbeitnehmer mit vornehmlich Einkommen aus nichtselbständiger Arbeit den Werbungskostenpauschbetrag (von im Jahr 2017 1.000 Euro) geltend. D.h. grundsätzlich lässt sich, mit Blick auf den „typischen“ Median-Arbeitnehmer aus dieser Beobachtung keine Erhöhung der „Gesamtwerbungskostenpauschale“ ableiten. Der

¹⁷³ Während im aktuellen System Arbeitnehmer den Werbungskostenpauschbetrag in voller Höhe geltend machen können, unabhängig von der Anzahl der Tage, die sie in einem Jahr

arbeiten, wird die Arbeitstagepauschale pro Arbeitstag gewährt. Dieser Aspekt schmälert die fiskalischen Kosten der Maßnahme.

weitere Pauschbetrag wie in Option 1 könnte hingegen gerechtfertigt werden, wenn auch solche Arbeitnehmer, die eigentlich de facto höhere Werbungskosten als den Pauschbetrag haben, diesen dennoch wählen, um die Befolgungskosten, die mit Einzelnachweisen verbunden sind, zu vermeiden¹⁷⁴. D.h. die Werbungskosten des „typischen“ Median-Arbeitnehmers könnten höher liegen als anhand der Gesamtwerbungskosten ersichtlich.

Eine weitere Ausgestaltungsmöglichkeit besteht darin, die neue „Arbeitstagepauschale“ einzuführen und den „gesamten“ Werbungskostenpauschbetrag beizubehalten. Um wie unter Option 1 beschrieben, zu verhindern, dass nunmehr eine größere Anzahl von Steuerpflichtigen Steuererklärungen einreichen, müsste der Werbungskostenpauschbetrag angehoben werden. Bei einer Arbeitstagepauschale i.H.v. 6 Euro pro Tag ergäbe sich eine Anhebung auf 1570

Euro. Für Steuerpflichtige, die 220 Tage im Jahr beschäftigt sind, ist diese Regelung äquivalent zu Option 1 (= 1.320 Euro Arbeitstagepauschale plus 250 Euro Pauschbetrag für weitere Werbungskosten pro Jahr). Für Beschäftigte, die weniger als 220 Tage beschäftigt sind, ergeben sich Unterschiede, da hier die Summe der geltend zu machenden Arbeitstagepauschale gemäß des Arbeitstageumfangs geringer ausfällt als 1.320 Euro. Diese Steuerpflichtigen können somit mit Blick auf die Pauschalen unter Option 3 höhere Werbungskosten (1.570 Euro) geltend machen als unter Option 1 (< 1.570 Euro). Hierdurch sind die fiskalischen Kosten in Option 3 höher als in Option 1. Im Gegenzug ist unter Option 3 die Wahrscheinlichkeit geringer, dass Steuerpflichtige mit weniger als 220 Arbeitstagen eine Steuererklärung einreichen, da sie nunmehr einen größeren „Spielraum“ bis zum Gesamtpauschbetrag haben.

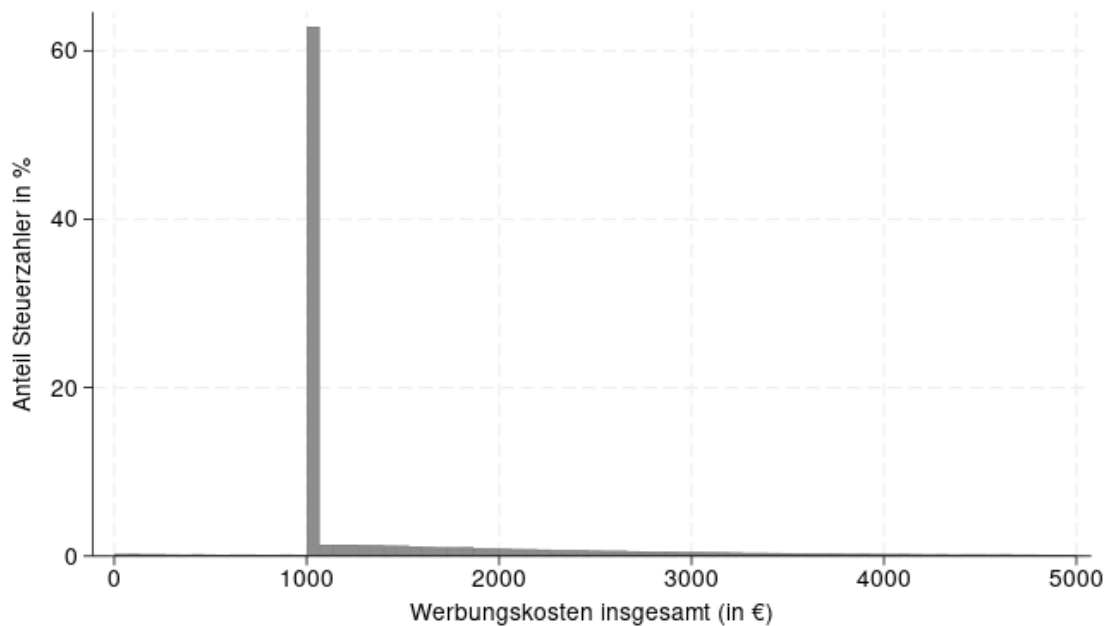


Abbildung 7 - Gesamte Werbungskosten im Jahr 2017

Erläuterung: Die Grafik illustriert – anhand der Dichtefunktion und basierend auf Daten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik für das Jahr 2017 – die Verteilung der gesamten Werbungskosten der Steuerpflichtigen. Die Informationen in der Lohn- und Einkommensteuerstatistik werden auf Basis des Hochrechnungsfaktors auf die Grundgesamtheit der Steuerpflichtigen hochgerechnet.

¹⁷⁴ Benzarti, Youssef (2020), How Taxing Is Tax Filing? Using Revealed Preferences to Estimate Compliance Costs, American Economic Journal: Economic Policy, November 2020.

4.4. Abzug von Reisekosten

4.4.1. Weitere Diskussionsgegenstände der Expertenkommission

Die Expertenkommission hat neben den quantitativ besonders bedeutenden Werbungskostenpositionen der Fahrten und Home-Office Pauschale auch die weiteren Abzugsmöglichkeiten des § 9 EStG hinsichtlich ihres Vereinfachungspotentials in den Blick genommen. Der sehr begrenzte Zeitrahmen ließ dabei nur punktuelle weitere Vorschläge zu. Diese betreffen Kosten im Zusammenhang mit Dienstreisen, da diese Bereiche derzeit eine hohe Komplexität aufweisen.

4.4.2. Kosten für Dienstreisen

Der Themenkomplex der Dienstreisen umfasst einerseits die bereits angesprochenen Reisekosten (unter 4.2.6), daneben aber auch die Unterbringungskosten und Mehraufwendungen für die auswärtige Verpflegung. Die explizit normierten Abzugstatbestände finden sich de lege lata in § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4a, 5a, 5b und Abs. 4a EStG. Diesbezüglich sieht die Expertenkommission vor allem punktuelle Vereinfachungsmöglichkeiten.

4.4.2.1. Reisekosten

Wie unter 4.2.6. bereits erläutert, werden diese gesonderten Fahrtkosten für Dienstreisen nicht mit der Arbeitstagepauschale abgegolten. Die Vielgestaltigkeit von Dienstreisen gebietet eine individuelle Berücksichtigung, wie sie das EStG de lege lata bereits vorsieht. Die Expertenkommission empfiehlt für Dienstreisen im Wesentlichen hieran festzuhalten.

Über die geltende Gesetzeslage hinaus bedarf es aber einer trennscharfen Abgrenzung von hier erfassten Dienstreisen zu arbeitstäglichen Fahrten (4.2.6.). Hier könnte sich eine Anknüpfung an die im BRKG vorhandene Definition von Dienstreisen anbieten. Für Arbeitnehmer mit erster Tätigkeitsstätte dürften alle dienstlichen Reisen an einen anderen Ort als die erste Tätigkeitsstätte zu erfassen sein. Bei allen anderen Arbeitnehmern bedarf es einer gesonderten

definitorischen Abgrenzung zu den gewöhnlichen Dienstfahrten.

Liegt eine Dienstreise vor, ist die Berücksichtigung der tatsächlich entstandenen Kosten geboten.¹⁷⁵ Hierfür kann daran festgehalten werden, dass grundsätzlich die tatsächlichen Kosten des Steuerpflichtigen – die nicht von dritter Seite ersetzt werden – geltend gemacht werden können. Bezüglich der Kosten für die Nutzung eines privaten Fahrzeugs empfiehlt die Expertenkommission allerdings, einzig auf die Wegstreckenentschädigung nach dem BRKG abzustellen. Das erübrigt die in aller Regel sehr umständliche Ermittlung der tatsächlichen Kosten für Fahrten mit dem eigenen KFZ o.ä. Dadurch ergibt sich auf beiden Seiten eine signifikante administrative Vereinfachung, die den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine Typisierung gerecht werden dürfte.

4.4.2.2. Übernachtungskosten

Hinsichtlich der Übernachtungskosten vermag die Expertenkommission kein Vereinfachungspotential auszumachen. Eine typisierende Regelung erscheint angesichts der erheblich divergierenden tatsächlichen Übernachtungskosten nicht möglich. Es kann nicht realitätsgerecht ein typischer Fall abgebildet werden.

Es kann auch nicht davon abgerückt werden, dass Übernachtungskosten überhaupt berücksichtigt werden. Denn sofern es sich um beruflich veranlasste Kosten des Steuerpflichtigen selbst handelt, ist deren Geltendmachung Ausdruck des objektiven Nettoprinzips und damit (jedenfalls aus Gründen der Folgerichtigkeit) verfassungsrechtlich geboten.

Auch an der vereinfachenden Sonderregelung des § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5b EStG, die Berufskraftfahrern, die in ihrem eigenen Fahrzeug übernachten, ermöglicht, statt der tatsächlichen Kosten eine Pauschale von 9 Euro pro Kalendertag anzusetzen, sollte festgehalten werden.

4.4.2.3. Mehraufwand für Verpflegung

Nach derzeitiger Gesetzeslage können Steuerpflichtige im Zusammenhang mit auswärtigen Tätigkeiten zudem nach den Vorgaben des § 9 Abs. 4a EStG sog. Verpflegungsmehraufwendungen geltend machen. Mit nach

¹⁷⁵ Der Ansatz der tatsächlichen Kosten für eine Dienstreise schließt die Arbeitstagepauschale an sich aus. Zur

Vereinfachung der Administration könnte die Arbeitstagepauschale aber unbeschadet dessen zusätzlich gewährt werden.

Abwesenheitszeiten gestaffelten typisierten Beträgen sollen dabei die für auswärtige Verpflegung entstehenden Mehraufwendungen abgegolten werden. Dabei reduzieren vom Arbeitgeber oder Dritten zur Verfügung gestellte Mahlzeiten wiederum in pauschalierter Weise den zu berücksichtigenden Betrag. Dieser Kürzungsbetrag ist allerdings seinerseits um den Betrag, den der Arbeitnehmer für diese Mahlzeit gezahlt hat, gegenläufig zu kürzen. Der Abzugstatbestand findet für die ersten drei Monate einer doppelten Haushaltsführung entsprechende Anwendung. Bei längerfristigen auswärtigen Tätigkeiten gilt die Beschränkung auf drei Monate ebenso.

Zwar dienen die gesetzlich vorgegebenen Abzugspauschalen, die auch das Reiseland berücksichtigen, bereits der Vereinfachung. Der Tatbestand weist insbesondere durch die Anrechnungsregelungen gestellter Mahlzeiten dennoch eine enorme Komplexität auf, die aus Sicht der Expertenkommission reduziert werden sollte. Der höchste Vereinfachungsgrad ließe sich dabei mit einer gänzlichen Streichung der Abzugsfähigkeit von Verpflegungsmehraufwendungen erreichen. Da es sich bei Verpflegungskosten um wesentlich privat mitveranlasste Kosten handelt, steht dem Gesetzgeber hier ein weiter Spielraum zur Verfügung, ob und inwiefern der Abzug zugelassen wird (siehe oben unter 2.2.1.). Die signifikante private Komponente führt dazu, dass eine Abschaffung des Abzugstatbestandes verfassungsrechtlich Stand halten dürfte.

Die Expertenkommission empfiehlt gleichwohl, an der Abzugsfähigkeit von Verpflegungsmehraufwendungen festzuhalten. Gerade für untere Einkommensschichten sind die tatsächlich regelmäßig entstehenden Mehraufwendungen einer auswärtigen Verpflegung ein wirtschaftlich belastender Faktor, der die finanzielle Leistungsfähigkeit reduziert und somit beachtenswert ist. Eine Abschaffung des Tatbestandes würde diese unteren Einkommensgruppen mehr belasten als die oberen Einkommensschichten, weshalb die Expertenkommission eine Streichung für sozial schwer verträglich hält und davon abrät. Stattdessen sollte eine administrativ wirkende Vereinfachung des Abzugstatbestandes geschaffen werden.

Die de lege lata vorgesehen (pauschalierte) Anrechnung vom Arbeitgeber oder Dritten zur Verfügung gestellter Mahlzeiten im Rahmen der auswärtigen Tätigkeit sollte ersatzlos gestrichen werden. Durch die Anrechnung sollen die tatsächlich entstehenden Mehraufwendungen so realitätsgerecht wie möglich abgebildet werden. In der Praxis führt diese Anrechnung allerdings zu einem erheblichen administrativen Aufwand, der z.B. dadurch entsteht, dass die Grenzen, ab wann eine Mahlzeit anzunehmen ist, schwierig zu bestimmen sind. Gleichzeitig ist es kaum möglich nachzuprüfen, welche Mahlzeiten ein Steuerpflichtiger tatsächlich erhalten hat, sodass es praktisch im Wesentlichen auf die Angaben des Steuerpflichtigen ankommt, zu denen die Finanzverwaltung dann entsprechende Nachfragen stellen kann und ggf. muss. Hierdurch entsteht bei Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Steuerpflichtigen ein erheblicher Aufwand. Wegen der Nachweisschwierigkeiten ist die Steuergleichheit im Vollzug aber nicht zu gewährleisten. Um diesem Missstand zu begegnen, empfiehlt die Expertenkommission, von der Anrechnung zur Verfügung gestellter Mahlzeiten abzusehen und die pauschalen Beträge bei auswärtigen Tätigkeiten ohne Rücksicht auf inkludierte Mahlzeiten zu gewähren. Die dadurch entstehende (theoretisch) gröbere Pauschalierung liegt im Typisierungsermessen des Gesetzgebers und ist aufgrund des entstehenden Vereinfachungseffektes gerechtfertigt.

Die Expertenkommission sieht außerdem die Möglichkeit, die entsprechende Anwendung des Abzugstatbestandes auf eine doppelte Haushaltsführung zu streichen. Im Falle eines zweiten Haushaltes des Steuerpflichtigen am Ort seiner Tätigkeitsstätte entstehen regelmäßig keine vergleichbar relevanten Mehraufwendungen für die Verpflegung wie im Rahmen einer Dienstreise. Besteht ein eigener Hausstand, hat der Steuerpflichtige in aller Regel die Möglichkeit, sich zu ähnlichen Kosten wie am Familienwohnsitz zu verpflegen, es ist bspw. kein auswärtiges Essen erforderlich. Dass in den ersten drei Monaten der doppelten Haushaltsführung eine gewisse Übergangsphase bestehen mag, in der es z.B. noch an einer eigenen Küche fehlen kann, ist der Expertenkommission bewusst. Es ist aber nicht anzunehmen, dass dies der Regelfall ist. Überdies handelt es sich um eine Situation, die ebenso im Falle eines beruflichen

(vollständigen) Umzugs entsteht, bei dem Verpflegungsmehraufwendungen nicht abzugsfähig sind. Aus Gründen der Gleichbehandlung sollten für die doppelte Haushaltsführung deshalb keine Verpflegungsmehraufwendungen mehr gewährt werden. Eine diesbezügliche Einschränkung des Abzugstatbestandes führt zudem zu Einsparungen, die der Gegenfinanzierung der Abschaffung der Anrechnung von Mahlzeiten dienen können.

4.5. Empfehlungen

1. Die Expertenkommission schlägt mehrheitlich vor, Werbungskosten für Fahrten zwischen Wohnung und erster Tätigkeitsstätte, Home-Office und das häusliche Arbeitszimmer zu einer Arbeitstagepauschale in Höhe eines fixen Euro-Betrages pro Arbeitstag zusammenzufassen.
2. Für die Festsetzung der Höhe der Arbeitstagepauschale verfügt der Gesetzgeber über einen erheblichen Einschätzungsspielraum. Der gegenwärtig vom Gesetzgeber für das Home-Office geregelte Betrag von 6 Euro täglich entspricht der Entfernungspauschale für eine Fahrtstrecke von 20 km zwischen Wohnung und erster Tätigkeitsstätte und liegt in der Bandbreite durchschnittlicher Lebensverhältnisse.
3. Auf die Unterscheidung zwischen den Kategorien des sog. häuslichen Arbeitszimmers und des sog. Home-Office soll verzichtet werden. In Anbetracht des Kontrollaufwands, des im Kontext von Kontrollen erheblichen grundrechtsbeschränkenden Eingriffs in die Privatsphäre und der Unsicherheit der Ergebnisse schlägt die Mehrheit der Expertenkommission vor, auf eine Öffnungsklausel zur Berücksichtigung weitergehender Kosten für ein häusliches Arbeitszimmer zu verzichten.
4. Bei entsprechender Ausgestaltung würde ein Großteil der abhängig Beschäftigten durch eine Arbeitstagepauschale steuerlich im Vergleich zum Status quo bessergestellt. Dennoch empfiehlt die Expertenkommission für die Gruppe der Fernpendler unter Berücksichtigung einer Wesentlichkeitsgrenze, die Möglichkeit gefahrene Kilometer, die nicht über die Arbeitstagepauschale abgedeckt sind, mit einer fixen Cent-Pauschale/km steuerlich geltend zu machen. Die Entscheidung darüber, für welche Entfernung eine solche Wesentlichkeitsgrenze festgesetzt wird, obliegt dem Gesetzgeber.
5. Arbeitstagepauschale und Fernpendlerregelung finden darüber hinaus entsprechende Anwendung bei Arbeitnehmern ohne erste Tätigkeitsstätte, sodass sie letztlich allen Arbeitnehmern gewährt wird. Einer gesonderten Regelung neben der Arbeitstagepauschale bedürfen nur noch Dienstreisen im sprachgebräuchlichen Sinne.
6. Um die Anzahl der arbeitnehmerbezogenen Veranlagungsfälle möglichst gering zu halten, sollten weitere Werbungskosten (bspw. Arbeitsmittel, Beiträge zu Berufsverbänden etc.) mit geringeren Aufwendungsbeträgen pauschaliert berücksichtigt werden. Die Expertenkommission skizziert verschiedene Ausgestaltungsmöglichkeiten:
 - a) Eine Möglichkeit besteht darin, einen zusätzlichen Pauschbetrag von 250 Euro (unter Wegfall des aktuellen Werbungskostenpauschbetrag von 1.230 Euro) für weitere Werbungskosten mit geringeren Aufwendungsbeträgen einzuführen.
 - b) Eine weitere Möglichkeit besteht darin, unter Berücksichtigung der Arbeitstagepauschale (bei 6 Euro und 220 Arbeitstagen, in Höhe von 1.320 Euro) den bisherigen Werbungskostenpauschbetrag abzuschaffen und für die Nutzung weiterer Werbungskosten eine Wesentlichkeitsgrenze i.H.v. 250 Euro einzuführen.
 - c) Eine dritte Möglichkeit ist, die neue „Arbeitstagepauschale“ einzuführen und den „gesamten“ Werbungskostenpauschbetrag beizubehalten. Um zu verhindern, dass nunmehr eine größere Anzahl von Steuerpflichtigen Steuererklärungen einreichen, müsste der Werbungskostenpauschbetrag angehoben werden (bei einer Arbeitstagepauschale von 6 Euro bspw. auf 1.570 Euro (= 1.320 Euro Arbeitstagepauschale + weitere Werbungskosten i.H.v. 250 Euro)).
7. Der sehr begrenzte Zeitrahmen erlaubt der Expertenkommission nur punktuelle Empfehlungen zur Vereinfachung bei weiteren Werbungskosten:

- a) Bei gesonderten Fahrtkosten bei Dienstreisen, die mit dem eigenen Fahrzeug durchgeführt und nicht von dritter Seite ersetzt werden, empfiehlt die Expertenkommission einzig auf die Wegstreckenentschädigung nach dem BRKG abzustellen.
- b) Hinsichtlich der Übernachtungskosten vermag die Expertenkommission kein Vereinfachungspotential auszumachen.
- c) Die Expertenkommission empfiehlt, an der Abzugsfähigkeit von Verpflegungsmehraufwendungen festzuhalten. Wegen des erheblichen administrativen Aufwands und der Schwierigkeiten der Nachprüfbarkeit sollte aber die (pauschalierte) Anrechnung vom Arbeitgeber oder Dritten zur Verfügung gestellter Mahlzeiten im Rahmen der auswärtigen Tätigkeit sollte ersatzlos gestrichen werden.

5.

Rentner und Pensionäre

5.1. Die Besteuerung von Alterseinkünften

5.1.1. Überblick über das Besteuerungsverfahren von Alterseinkünften

Bei allen Überlegungen zu einer „bürgernahen“ Ausgestaltung der Besteuerung von Alterseinkünften muss berücksichtigt werden, dass es nicht „die Alterseinkünfte“ gibt, sondern eine Vielzahl verschiedener Zuflüsse aus ganz unterschiedlichen Altersvorsorgewegen. Diese unterliegen nach geltender Rechtslage unterschiedlichen Besteuerungsregeln, die es bei möglichen Reformen zu beachten gilt, da Steuerpflichtige Bezüge aus mehreren der nachfolgend darzustellenden Arten der Altersvorsorge gleichzeitig beziehen können.

5.1.1.1. Bezüge aus der gesetzlichen Rentenversicherung, Basisrente sowie aus berufsständischen Versorgungswerken

Einnahmen aus der gesetzlichen Rentenversicherung, der Basisrente und berufsständischen Versorgungswerken unterliegen grundsätzlich im Zeitpunkt des Zuflusses einer Besteuerung nach § 22 Nr. 1 Satz 3 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa EStG. Zu beachten ist, dass der Gesetzgeber im Jahr 2005 einen Systemwechsel vollzogen hat. Galt bis zu dieser Änderung der Grundsatz der vorgelagerten Besteuerung mit Ertragsanteilserfassung, wurde durch das am 9. Juli 2004 verkündete Alterseinkünftegesetz (BGBI. I S. 1427) auf die **nachgelagerte Besteuerung** umgestellt.¹⁷⁶ Insofern existieren im Wesentlichen zwei verschiedene Systeme der Besteuerung von Alterseinkünften und den hierzu geleisteten Vorsorgeaufwendungen: Bei der sog. vorgelagerten Besteuerung werden bereits die Aufwendungen für die Altersvorsorge grundsätzlich während der Anwartschaftsphase, also

bis Renteneintritt, besteuert. Die Aufwendungen werden so prinzipiell aus versteuertem Einkommen bezahlt. Im Gegenzug sind die aus diesen Aufwendungen resultierenden Rentenleistungen nur in Höhe des pauschal festgelegten Ertragsanteils zu versteuern. Der Ertragsanteil wird nach dem bei Rentenbeginn vollendeten Lebensjahr bestimmt und ergibt sich bei einer lebenslänglichen Leibrente aus der Tabelle zu § 22 Nr. 1 Satz 3 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb Satz 4 EStG. Hingegen sind bei der „nachgelagerten Besteuerung“ Aufwendungen für die Altersvorsorge steuerfrei, indem die Vorsorgeaufwendungen steuerlich zum Abzug zugelassen werden. Im Gegenzug dazu werden die späteren Renteneinkünfte voll besteuert.

Verbunden mit dem geschilderten Systemwechsel besteht zur Vermeidung einer Doppelbesteuerung eine **langfristige Übergangsregelung**, nach der der Besteuerungsanteil jährlich schrittweise steigt. Nach Änderung durch das Wachstumschancengesetz (BGBl. I 2024, Nr. 108) ist eine vollständige Versteuerung der Rentenbezüge ab dem Jahr 2058 vorgesehen. Der vollständige Abzug der Vorsorgeaufwendungen für diese Einkünfte ist seit dem Jahr 2023 möglich, zuvor stieg der abzugsfähige Anteil jährlich prozentual an.

Die Besteuerung dieser Einnahmen erfolgt im Wege der Veranlagung des Steuerpflichtigen. Es besteht grundsätzlich eine Pflicht zur Abgabe einer Einkommensteuererklärung, da diese Einkünfte auch nicht mit einer Quellensteuer belegt sind, die von der Abgabepflicht der Steuererklärung befreien könnte, ähnlich dem System der Lohnsteuererhebung (§ 46 EStG).

5.1.1.2. Pensionen

Bei der Pension handelt es sich, wie bei der Rente, um eine Altersversorgung. Diese Leistung

¹⁷⁶ Vgl. hierzu auch das Urteil des BVerfG v. 6. März 2002, 2 BvL 17/99.

im Ruhestand richtet sich allerdings nur an Personen, die zuvor in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis standen. In der Ansparphase unterscheidet sich die Pension von den vorgenannten Renten insbesondere dadurch, dass die Versorgung von Beamten usw. nicht beitragsfinanziert ist; es werden keine zahlenmäßig definierten Beträge abgeführt. Die lebenslange Alimentation der Beamten ist das Korrelat ihrer Dienst- und Treuepflicht. Wirtschaftlich sind jedoch die Versorgungsbezüge - ebenso wie beitragsfinanzierte Versicherungsrenten - Gegenwert für die zur Zeit der aktiven Beschäftigung erbrachten Dienstleistungen. Arbeitnehmer und Beamte erhalten verschiedene Zuwendungen von Seiten der Arbeitgeber und der Dienstherren, die insgesamt die Gegenleistung für die Erfüllung der Arbeits-, Dienst- und Treuepflichten darstellen.¹⁷⁷

Während der Auszahlungsphase unterliegen die Leistungen als Einnahmen aus nichtselbständiger Arbeit gemäß § 19 Abs. 1 Nr. 2 EStG in voller Höhe der Besteuerung als **"nachträglicher Arbeitslohn"**. Es erfolgt ein Lohnsteuerabzug. Neben dem Werbungskostenpauschbetrag wird der Versorgungsfreibetrag berücksichtigt. Eine Veranlagung kann unter den Voraussetzungen des § 46 EStG gegebenenfalls unterbleiben.

5.1.1.3. Betriebliche Altersversorgung

Hinzu treten die Arten der betrieblichen Altersvorsorge, die wiederum aus **verschiedenen Durchführungsweisen** resultieren können.

Interne Durchführungswege (Direktzusage und Unterstützungskasse)

Bei der **Direktzusage** haben Beschäftigte einen unmittelbaren Anspruch auf Versorgungsleistungen gegenüber dem Arbeitgeber. Demgegenüber ist die **Unterstützungskasse** eine überbetriebliche Versorgungseinrichtung, die die Verwaltung und Abwicklung der betrieblichen Altersvorsorge für den Arbeitgeber übernimmt. Bei beiden Varianten sind die Beiträge in der Ansparphase steuerfrei.

Während der Auszahlungsphase unterliegen die Leistungen als Einnahmen aus nichtselbständiger Arbeit gemäß § 19 Abs. 1 Nr. 2 EStG in voller

Höhe der Besteuerung als "nachträglicher Arbeitslohn". Es erfolgt ein Lohnsteuerabzug. Neben dem Werbungskostenpauschbetrag wird der Versorgungsfreibetrag berücksichtigt.

Im Grundsatz besteht keine Verpflichtung zur Steuererklärung und Veranlagung. Eine Pflicht zur Abgabe der Steuererklärung und Veranlagung besteht allerdings insbesondere dann, wenn andere Einkünfte vorliegen oder eine Zusammenveranlagung mit Steuerklasse V oder VI oder Steuerklasse IV mit Faktor erfolgt, vgl. § 46 EStG. Zu beachten ist, dass Bezieher dieser Einkünfte regelmäßig auch weitere Alterseinkünfte - insbesondere aus der gesetzlichen Rentenversicherung - beziehen und es hierdurch in der überwiegenden Zahl der Fälle zu einer Steuererklärungs- und Veranlagungspflicht trotz des Lohnsteuerabzugs kommt.

Externe Durchführungswege

Neben diesen beiden Varianten der sogenannten internen Durchführungswege tritt die betriebliche Altersvorsorge im Wege der externen Durchführung: Direktversicherung, Pensionsfonds und Pensionskasse. Gemeinsam ist diesen Alternativen, dass sich der **Arbeitgeber zur Erfüllung seiner Verpflichtung Externer bedient**. Zu beachten ist beim Pensionsfonds, dass anders als bei den anderen Durchführungsweisen der betrieblichen Altersvorsorge auch eine Nettoentgeltumwandlung mit Riester-Förderung möglich ist.

Die Beiträge sind jährlich bis zu einer Höhe von vier Prozent der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung (West) steuer- und sozialabgabenfrei. Ferner sind weitere vier Prozent der Beitragsbemessungsgrenze steuerfrei, aber sozialversicherungspflichtig.

Aus dieser Begrenzung der Freistellung in der Ansparzeit ergeben sich in der Auszahlungsphase folgende Konsequenzen:

- Besteuerung von Leistungen, die auf steuerlich geförderten Beiträgen beruhen (Beiträge waren steuerfrei, § 3 Nr. 63 oder § 100 EStG, oder riestergefordert, § 10a i. V. m. §§ 79 ff. EStG) unterliegen der nachgelagerten vollen Besteuerung gemäß § 22 Nr. 5 Satz 1 EStG

¹⁷⁷ Vgl. hierzu BVerfG v. 6. März 2002, 2 BvL 17/99, Tz. 183.

mit dem persönlichen Steuersatz. Dies gilt sowohl für Renten- als auch Kapitalzahlungen.

- Hingegen muss bei der Besteuerung von Leistungen, die auf steuerlich nicht geförderten Beiträgen beruhen (d.h. die Beiträge wurden in der Ansparphase versteuert, weil insbesondere die steuerlich förderfähigen Höchstbeträge überschritten wurden) nach der gewählten Auszahlungsvariante unterschieden werden, § 22 Nr. 5 Satz 2 EStG:
 - o Im Falle einer Auszahlung in Form einer Rente: Besteuerung mit dem Ertragsanteil (§ 22 Nr. 5 Satz 2 Buchstabe a EStG i. V. m. § 22 Nr. 1 Satz 3 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb EStG). Die Höhe des Ertragsanteils hängt vom Alter bei Rentenbeginn ab und ist mit dem persönlichen Steuersatz zu versteuern.
 - o Im Falle der Kapitalauszahlungen: Besteuerung mit dem Unterschiedsbetrag bzw. mit dem halben Unterschiedsbetrag nach § 22 Nr. 5 Satz 2 Buchstabe b EStG i. V. m. § 20 Abs. 1 Nr. 6 EStG. Für alte Verträge vor 2005 sind die Auszahlungen in der Regel steuerfrei.

Die Besteuerung erfolgt im Wege der Veranlagung beim Steuerpflichtigen. Es besteht die Pflicht zur Abgabe einer Einkommensteuererklärung.

5.1.1.4. Private Altersvorsorge

Als steuerlich gefördertes Produkt der privaten Altersvorsorge ist ferner die sogenannte Riester-Rente zu berücksichtigen. Hierbei handelt es sich um eine freiwillige und private Zusatzversorgung, die durch staatliche Zuschüsse und Steuervorteile gefördert wird. Grundsätzlich ist jeder, der in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert ist, zulagenberechtigt.

Es gibt eine Vielzahl verschiedener geförderter Produkte privater Anbieter. Im Grundsatz werden die Einzahlungen des Sparernden durch **staatliche Zulagen** (Grund- und Kinderzulage) aufgestockt. Der Mindesteigenbeitrag beträgt 4 Prozent der erzielten Einkünfte in einem Jahr abzüglich der staatlichen Zulage. Die eingezahlten Beiträge und die staatlichen Zulagen können als Sonderausgaben geltend gemacht werden. Die staatliche Förderung ist auf den

Höchstbetrag des Sonderausgabenabzugs begrenzt – pro Jahr 2.100 Euro einschließlich Zulage.

Aus dieser Begrenzung der **Freistellung in der Ansparzeit** ergeben sich in der Auszahlungsphase folgende Konsequenzen:

- Besteuerung von Leistungen, die auf steuerlich geförderten Beträgen beruhen (§ 10a i. V. m. §§ 79 ff. EStG, Zulagen und Sonderausgabenabzug) unterliegen in voller Höhe einer nachgelagerten Besteuerung (§ 22 Nr. 5 Satz 1 EStG).
- Die Besteuerung von Leistungen, die auf steuerlich ungeforderten Beiträgen beruhen (insbesondere im Falle von Überzahlungen) erfolgt die Besteuerung abhängig von der Auszahlungsvariante (§ 22 Nr. 5 Satz 2 EStG). Insoweit kann hier auf die vorstehenden Ausführungen zu den externen Durchführungswegen der betrieblichen Altersvorsorge verwiesen werden. Im Falle der Rentenzahlung erfolgt demnach eine Besteuerung mit dem Ertragsanteil; bei Kapitalauszahlungen findet eine Besteuerung mit dem vollen oder halben Unterschiedsbetrag nach § 20 Abs. 1 Nr. 6 EStG statt. Bei Altverträgen vor 2005 ist die Kapitalauszahlung steuerfrei.

Die Besteuerung erfolgt im Wege der Veranlagung des Steuerpflichtigen. Es besteht die Pflicht zur Abgabe einer Einkommensteuererklärung.

5.1.1.5. Fazit

Dieser Überblick zeigt, dass die derzeitige Besteuerung von Alterseinkünften durch ein **Nebeneinander von nachgelagerter Besteuerung und vorgelagerter Besteuerung** (mit Ertragsanteilserfassung) charakterisiert ist. Zudem wird in einigen Fällen die Steuer bereits im Wege des Quellensteuerabzugs erhoben (Pensionen, Alterseinkünfte aus Direktzusagen und Unterstützungskassen), während in vielen Fällen eine Veranlagung zwingend ist, da ein entsprechender Quellensteuerabzug fehlt.

Aus der derzeitigen Ausgestaltung der Besteuerung der Alterseinkünfte lassen sich einige Problembereiche ableiten (vgl. Abschnitt 5.1.3). Bevor auf diese näher eingegangen wird, sollen jedoch zunächst die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Besteuerung der Alterseinkünfte

dargestellt werden, da diese den Rahmen für die Ableitung von Handlungsempfehlungen bilden.

5.1.2. Verfassungsrechtliche Vorgaben

Aus den grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Einkommensbesteuerung (vgl. hierzu Abschnitt 2.2.) ergeben sich für die einkommensteuerliche Behandlung von Alterseinkünften spezifische Anforderungen, die nachfolgend dargestellt werden.

5.1.2.1. Differenzierung zwischen Renten und Pensionen

Gesetzgeberisch sind Alterseinkünfte nicht als eigenständige oder einheitliche Einkünftekategorie vorgesehen. Vielmehr hat sich der Gesetzgeber entschieden, zwischen verschiedenen Formen der Alterseinkünfte zu differenzieren und diese unterschiedlichen Einkunftsarten zuzuordnen. Diese Entscheidung ist verfassungsrechtlich unbedenklich.¹⁷⁸

Das BVerfG hat hierzu festgestellt, dass der Gesetzgeber nicht verpflichtet sei, alle Arten der Altersbezüge trotz der Zugehörigkeit zu unterschiedlichen Einkunftsarten steuerlich grundsätzlich gleich zu belasten.¹⁷⁹ Sofern also zwischen den Altersbezügen Unterschiede bestehen, die z.B. in der Finanzierung der Einkünfte liegen können, so kann dies zu einer einkommensteuerlich unterschiedlichen Belastung führen.

Das darf aber nicht so verstanden werden, dass die Zuordnung zu unterschiedlichen Einkunftsarten allein eine abweichende Behandlung unterschiedlicher Altersbezüge rechtfertigen könnte.¹⁸⁰ Maßgeblich bleibt auch bei unterschiedlichen Einkunftsarten, inwieweit zwischen den verschiedenen Altersbezügen tatsächliche Unterschiede bestehen, die sich auf die Besteuerung auswirken.

Hinsichtlich der Behandlung von Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung und Beamten-Pensionen ist das BVerfG zu dem Ergebnis gekommen, dass sie jedenfalls **im Ausgangspunkt ähnlich angelegt** seien. Denn in beiden Fällen handele es sich um Versorgungsbezüge, die wirtschaftlich gesehen der Gegenwart für die

zur aktiven Beschäftigungszeit erbrachten Dienstleistungen seien. Die bestehenden Unterschiede in der „Aufbauphase“, die sich z.B. darin zeigen, dass Beamte keine Beiträge zur Vorsorge zahlen, seien für den Vergleich im Ausgangspunkt irrelevant.¹⁸¹ Damit steht aus verfassungsgerichtlicher Sicht fest, dass es sich um **vergleichbare Bezüge** handelt, die grundsätzlich steuerlich gleichlaufend zu behandeln sind.

Dabei erkennt das BVerfG im Hinblick auf die bis zum Jahr 2005 geltende Rechtslage durchaus Unterschiede, die z.B. darin liegen, dass die Bezüge aus der gesetzlichen Rentenversicherung zum Teil beitragsfinanziert sind und die Arbeitnehmerbeiträge aus grundsätzlich steuerpflichtigen Einnahmen geleistet werden. Diesbezüglich ist verfassungsrechtlich auch eine abweichende Behandlung möglich. Es darf aber im Ergebnis der Steuerbelastung nicht dazu kommen, dass Renten und Pensionen systematisch unterschiedlich hoch mit Steuer belastet werden.

Im alten System der Besteuerung von Altersbezügen, in dem Renten vorgelagert und Pensionen nachgelagert besteuert wurden, kam es zu einer solch unterschiedlichen Belastung, die das BVerfG für verfassungswidrig befand. Die Verfassungswidrigkeit ergab sich aber nicht per se aus der Unterscheidung zwischen vor- und nachgelagerter Besteuerung. Hierzu hat das Gericht vielmehr festgehalten, dass es entscheidend darauf ankommt, ob die unterschiedliche Belastung in der sog. Nacherwerbsphase (also bei der Auszahlung der Altersbezüge) angemessen durch eine entsprechend unterschiedliche Belastung in der Erwerbsphase kompensiert wird.¹⁸² Bei entsprechender Ausgestaltung könnte diese Unterscheidung also theoretisch verfassungskonform sein.

Diese Kompensation war **bei der alten Rechtslage** nicht hinreichend gegeben. Das resultierte im Wesentlichen aus einer **realitätsfernen Typisierung** des nachgelagert besteuerten Ertragswertes der gesetzlichen Renten, der deutlich zu niedrig angesetzt war.¹⁸³

¹⁷⁸ BVerfG v. 6.3.2002 – 2 BvL 17/99, juris Rn. 190.

¹⁷⁹ BVerfG v. 6.3.2002 – 2 BvL 17/99, juris Rn. 188.

¹⁸⁰ BVerfGE 84, 348 (363 f.); 96, 1 (6); 99, 88 (95).

¹⁸¹ BVerfG v. 6.3.2002 – 2 BvL 17/99, juris Rn. 192 ff.

¹⁸² BVerfG v. 6.3.2002 – 2 BvL 17/99, juris Rn. 203.

¹⁸³ BVerfG v. 6.3.2002 – 2 BvL 17/99, juris Rn. 203 ff.

Sofern es dennoch gesetzgeberisch zu Ungleichbehandlungen bei der Besteuerung von gesetzlicher Rente und Pensionen kommt, sind diese nicht automatisch verfassungswidrig, sondern lassen sich rechtfertigen, wenn seitens des Gesetzgebers ein sachlicher Grund verfolgt wird.

Nicht durchgreifen kann dabei aber wohl die Rechtfertigung über ein vermeintliches Kompensationsbedürfnis bzgl. der gesetzlichen Renten. Zum einen ließe sich nach Einschätzung des BVerfG nicht feststellen, ob überhaupt (und wenn ja inwieweit) eine systematische (außersteuerliche) Benachteiligung von Rentnern gegenüber Pensionären besteht, die dazu führt, dass grundsätzlich Rentner und Pensionäre in ähnlicher Situation finanziell signifikant unterschiedlich gestellt würden, die Altersversorgung von Rentnern also systematisch schlechter wäre. Das liege in der Vielgestaltigkeit der unterschiedlichen Lebenssituationen und Vorsorgestrukturen begründet.¹⁸⁴ Das dürfte auch dazu führen, dass sich ein entsprechender Nachteil (so er denn bestünde) nicht so typisierend abbilden lässt, dass er über das Steuerrecht kompensiert werden könnte. Dieser Sozialzweck kann deshalb nicht zur Rechtfertigung von Unterschieden in der steuerlichen Belastung herangezogen werden.

Das BVerfG hat sich überdies bereits in Ansätzen mit der **Möglichkeit einer gezielten Begünstigung von gesetzlichen Renten** zur Verhinderung andernfalls entstehender, schwierig finanzierbarer Ausgleichsbefugnisse befasst. Dies scheiterte in der alten Gesetzeslage daran, dass es sich erkennbar nicht um den gesetzgeberischen Zweck handelte.¹⁸⁵ Das Gericht ließ aber erkennen, dass dieser Zweck ggf. als sachlicher Grund einer Ungleichbehandlung herangezogen werden könnte.

5.1.2.2. Verbot der doppelten Belastung

Zu beachten ist, dass es aus gleichheitsrechtlichen Gründen nicht zu einer doppelten Belastung derselben Erträge kommen darf. Das BVerfG hat dazu ausgeführt, dass „in jedem Fall [...] die Besteuerung von Vorsorgeaufwendungen für die Alterssicherung und die Besteuerung von

Bezügen aus dem Ergebnis der Vorsorgeaufwendungen so aufeinander abzustimmen [sind], dass eine doppelte Besteuerung vermieden wird“¹⁸⁶. Andernfalls wäre eine leistungsfähigkeitsgerechte Besteuerung nicht gewährleistet, es käme zu einer verfassungswidrigen Benachteiligung gesetzlicher Renten.

Die doppelte Belastung kann dabei entweder durch Steuerfreistellung der Aufwendungen für die Altersvorsorge in der Erwerbsphase oder durch Nichtbesteuerung der Altersbezüge, die aus bereits versteuertem Einkommen stammen, in der Auszahlungsphase erreicht werden.¹⁸⁷ Beide Alternativen genügen theoretisch gleichermaßen den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Nicht abschließend geklärt ist dabei, ob das BVerfG mit der Wendung „in jedem Fall“ statuieren wollte, dass dies für jeden individuellen Fall gilt oder der Terminus im Sinne von „jedenfalls“ zu verstehen ist. Der BFH verstehtes bisher im Sinne einer Einzelfallgerechtigkeit. Den jüngsten verfassungsgerichtlichen Ausführungen kann aber entnommen werden, dass keine absolute Einzelfallgerechtigkeit erforderlich ist, sondern **nur eine strukturelle Doppelbesteuerung vermieden werden muss**.¹⁸⁸ Die Entscheidung des BVerfG fügt sich auch in die bestehenden verfassungsrechtlichen Vorgaben zu gesetzgeberischen Typisierungen ein, die Ungleichbehandlungen im Einzelfall zulassen. Dem Verbot der doppelten Belastung würde nach Einschätzung des BVerfG Genüge getan, wenn die Summe der voraussichtlich steuerfrei bleibenden Rentenzuflüsse mindestens ebenso hoch sei wie die Summe der aus versteuertem Einkommen aufgebrauchten Altersvorsorgeaufwendungen. In die hierfür anzustellende Vergleichsrechnung sei in einem ersten Schritt der steuerfreie Teil der voraussichtlichen Rentenbezüge festzustellen. Dieser Teil sei mit der durchschnittlichen statistischen Lebenserwartung des Steuerpflichtigen nach der im Zeitpunkt des Renteneintritts letztverfügbaren Sterbetafel zu multiplizieren.¹⁸⁹ Bei dieser Berechnung kann aus Vereinfachungsgründen die zwischenzeitliche Geldentwertung außer Ansatz gelassen werden.¹⁹⁰

184 BVerfG v. 6.3.2002 – 2 BvL 17/99, juris Rn. 163 ff.

185 BVerfG v. 6.3.2002 – 2 BvL 17/99, juris Rn. 162.

186 BVerfG v. 6.3.2002 – 2 BvL 17/99, juris Rn. 224

187 BVerfG v. – 2 BvR 2683/11, juris Rn. 35.

188 BVerfG v. 7.11.2023 – 2 BvR 1143/21, juris Rn. 25.

189 BFH v. 19.5.2021 – X R 20/19; vgl. auch BVerfG v. 29.09.2015 – 2 BvR 2683/11, juris Rn. 52 f.

190 BVerfG v. 29.9.2015 – 2 BvR 2683/11, juris Rn. 51.

5.1.3. Probleme der derzeitigen Besteuerung von Alterseinkünften

5.1.3.1. Doppelbesteuerung

Wie in den obenstehenden verfassungsrechtlichen Ausführungen dargestellt, muss eine doppelte Belastung der betreffenden Erträge in Erwerbs- und Auszahlungsphase verhindert werden. Unabhängig von den erläuterten Unwägbarkeiten der verfassungsgerichtlichen Anforderungen bzgl. der Einzelfallgerechtigkeit, ist bisher nicht abschließend gesichert, dass das geltende Übergangssystem von der vorgelagerten Rentenbesteuerung zur nachgelagerten Besteuerung diesen Anforderungen genügt. Dies wurde im Hinblick auf die alte Rechtslage bezweifelt, nach der ein Vollabzug der Aufwendungen erst ab 2025 möglich sein sollte und die Renten ab dem Eintritt in die Rente im Jahr 2040 vollversteuert werden sollten. Es wurde weithin angenommen, der Übergangszeitraum von 15 Jahren sei zu knapp bemessen, um eine doppelte Belastung auszuschließen.¹⁹¹ Nach neuer Rechtslage ist der Vollabzug nun aber bereits seit 2023 möglich (§ 10 Abs. 3 S. 6 EStG) und eine Vollversteuerung der Rente greift erst ab dem Renteneintrittsjahr 2058 (§ 22 Nr. 1 lit. a) aa) EStG). Damit dürfte die **Gefahr einer doppelten Belastung jedenfalls nicht mehr so offensichtlich sein, wie sie zuvor erschien.**

In den bisher dem BVerfG vorliegenden Fällen hat das Gericht jeweils darauf hingewiesen, dass die Frage einer unzulässigen Doppelbelastung erst **im Zeitpunkt der Rentenzahlung** beantwortet werden kann, da es hierfür u.a. darauf ankomme, welche weiteren steuerlichen Abzugsmöglichkeiten zu diesem Zeitpunkt bestehen.¹⁹² Nach Einschätzung des BVerfG bedarf es im Zeitpunkt der Auszahlung einer Gesamtbetrachtung der steuerlichen Vorschriften in Aufbau- und Rückflussphase.¹⁹³

Die Expertenkommission hat mehrheitlich beschlossen, die Frage der Doppelbesteuerung von Alterseinkünften nicht in den Fokus der Empfehlungen zu stellen. Das Bundesministerium der Finanzen hat hierzu bereits ein externes

wissenschaftliches Gutachten in Auftrag gegeben, das entsprechende Empfehlungen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung ausgearbeitet hat.¹⁹⁴ Weiterhin ist zu bedenken, dass auch die aktuelle Rechtsprechung des BVerfG vom 7.11.2023 zu beachten ist.¹⁹⁵ Aus Sicht der Expertenkommission ist damit aktuell nicht abschließend geklärt, in welchem Ausmaß eine mögliche Doppelbesteuerung wie zu beseitigen oder abzumildern ist. Die Expertenkommission hat sich daher entschlossen, diesen Themenkomplex aus den Beratungen auszublenden.

5.1.3.2. Höhe des Ertragsanteils

Die sonstigen privaten Leibrenten, die nicht unter die nachgelagerte Besteuerung fallen, unterliegen einer Ertragsanteilsbesteuerung gemäß § 22 Nr. 1 S. 3 Buchst. a Doppelbuchst. bb EStG (vgl. Abschnitt 5.1.1). Der Ertragsanteil ist für die gesamte Dauer des Rentenbezugs konstant und ist als Unterschiedsbetrag zwischen dem Jahresbetrag der Rente und dem Betrag, der sich bei gleichmäßiger Verteilung des Kapitalwerts der Rente auf ihre voraussichtliche Laufzeit ergibt, definiert. Zuletzt wurde der Ertragsanteil mit dem Alterseinkünftegesetz zum Jahr 2005 neu berechnet. Dabei wurde der zugrundeliegende Zinssatz von 5,5 % auf 3 % abgesenkt. In der Gesetzesbegründung heißt es hierzu:

„Grund für die Absenkung ist, dass der Diskontierungsfaktor für die Berechnung der Ertragsanteile in Reaktion auf die zu niedrige Besteuerung von Sozialversicherungsrenten in der Vergangenheit mehrfach erhöht wurde. Da Sozialversicherungsrenten künftig von der Ertragsanteilsbesteuerung ausgenommen und in die nachgelagerte Besteuerung überführt werden, kann für die Bestimmung der Ertragsanteile wieder ein zutreffender niedrigerer Diskontierungsfaktor unterstellt werden. Dabei wird ein typisierender Kapitalertrag von 3 Prozent p. a. unterstellt. Der Diskontierungsfaktor ist nicht mit einer unterstellten Verzinsung oder Referenzzinssätzen (z. B. Rechnungszinssatz für Kapitallebensversicherungen) gleichzusetzen.“ (BT-Drucks 15/2150, 42).

nachgelagerten Besteuerung nach dem AltEinkG im Hinblick auf eine »doppelte Besteuerung« unter Berücksichtigung der aktuellen BFH-Rechtsprechung.

¹⁹⁵ Vgl. BVerfG, 07.11.2023 - 2 BvR 1143/21.

¹⁹¹ Z. B. Kulosa, in: H/H/R, § 10 EStG Rn. 340; Hey in Tipke/Lang, Rn. 8.570 m. w. N.

¹⁹² BVerfG v. 14.6.2016 - 2 BvR 323/10, juris Rn. 82 ff.

¹⁹³ BVerfG v. 14.6.2016 - 2 BvR 323/10, juris Rn. 84.

¹⁹⁴ Vgl. Kiesewetter, D., Maiterth, R., & Schenke, R. P. (2023): Gutachten - Überprüfung der Übergangsregelung zur

Der Gesetzgeber begründet nicht näher, wie er den typisierten Zinssatz in Höhe von 3 % bestimmt hat. Im Abschlussbericht der Sachverständigenkommission zur Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen wurde auf den Rechnungszinssatz für Kapitallebensversicherung, der damals 3,25 % betrug, abgestellt.¹⁹⁶ Der derzeitige Rechnungszins liegt bei 0,25 % (§ 2 Abs. 1 DeckRV). Auch wenn der Gesetzgeber explizit nicht auf diesen Zins abstellen möchte, so sollte er nach Auffassung der Expertenkommission dennoch **prüfen, ob der derzeitige Zinssatz in Höhe von 3 % noch zutreffend gewählt ist**. Hinzu kommt, dass die derzeitige Ausgestaltung der Ertragsanteilsbesteuerung nicht entscheidungsneutral ist.¹⁹⁷ Auch hier sollte der Gesetzgeber prüfen, ob systematische Verbesserungen umsetzbar sind.

5.1.3.3. Feststellung der Steuererklärungspflicht
Rentner sind gemäß § 25 EStG i.V.m. § 56 EStDV zur Abgabe von Einkommensteuererklärungen verpflichtet, wenn der Gesamtbetrag der Einkünfte den Grundfreibetrag nach § 32a Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 EStG bei Einzelveranlagung bzw. das Zweifache des Grundfreibetrages bei Zusammenveranlagung übersteigt. Ob eine Erklärungspflicht besteht, können Rentner jedoch **nicht unmittelbar aus den Rentenbezugsmitteilungen entnehmen**, da sich der steuerpflichtige Rentenanteil für Laien nicht einfach bestimmen lässt. Dies führt bei Rentnern in der Praxis zu großer Unsicherheit (vgl. Finanzausschuss, Protokoll-Nr. 19/72, S. 12).

Schließlich ist für die Rentner auch irritierend, dass sie selbst dann zur Abgabe der Steuererklärung verpflichtet sind, wenn keine Steuerzahlungspflicht besteht, da zwar der Gesamtbetrag der Einkünfte oberhalb des Grundfreibetrags liegt, aber nach Abzug der Kranken- und pflegeversicherungsbeiträge als Sonderausgaben das zu versteuernde Einkommen unterhalb des Grundfreibetrags ist (vgl. Finanzausschuss, Protokoll-Nr. 19/72, S. 13). Hinzukommt, dass sich die Steuererklärungspflicht erst im Zeitablauf ergeben kann, wenn etwa aufgrund von Rentnerhöhungen der Grundfreibetrag überschritten

wird oder wegen Todes des Ehepartners ein Übergang von der Zusammen- zur Einzelveranlagung erfolgt.

Die Steuererklärungen werden jedoch vom Finanzamt häufig nicht gleich angefordert, so dass **Nachzahlungsrisiken und Verspätungsschläge drohen**. So weist etwa der Bundesverband Lohnsteuerhilfevereine e.V. daraufhin, dass der Steuervollzug auf Grundlage der Auswertung der Rentenbezugsmitteilungen unzureichend sei, da eine zeitnahe Aufforderung zur Abgabe der Steuererklärung durch die Finanzverwaltung bisher immer noch nicht gewährleistet werde (vgl. Finanzausschuss, Protokoll-Nr. 19/72, S. 43). Überdies ist zu bedenken, dass Versäumnisse in der Steuerklärungspflicht von Seiten der Finanzverwaltung gegebenenfalls als leichtfertige Steuerverkürzung oder gar Steuerhinterziehung qualifiziert werden könnten. Es besteht insofern die Gefahr, dass es zu einer strafrechtlichen Verfolgung der unterbliebenen Erklärung kommt.

Insgesamt zeigt sich damit, dass derzeit in der Praxis bei vielen Rentnern eine **große Unsicherheit hinsichtlich der Steuerklärungspflicht** zu bestehen scheint und Steuererklärungen vom Finanzamt häufig erst verspätet angefordert werden, was zu Nachzahlungsrisiken für Rentner führt.

5.1.3.4. Steuerbefolgings- und -verwaltungskosten

Der schrittweise Übergang zur nachgelagerten Besteuerung der Renten durch das Alterseinkünftegesetz ab 2005 hat zudem erhebliche Auswirkungen auf die Zahl der Rentnerinnen und Rentner, die eine Steuererklärung abgeben müssen. Vor 2005 waren die Beiträge zur Rentenversicherung steuerlich nicht abzugsfähig, dafür wurden die Renten nur mit dem Ertragsanteil besteuert. Dies führte dazu, dass der Gesamtbetrag der Einkünfte von Rentnern häufig unter dem Grundfreibetrag lag, so dass keine Pflicht zur Abgabe einer Steuererklärung bestand (§ 56 EStDV).

Seit 2005 steigt der Besteuerungsanteil der Renten von 50 % (im Rentnereintrittsjahr 2005)

¹⁹⁶ Vgl. Sachverständigenkommission zur Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen: Abschlussbericht vom 11.3.2003, S. 34.

¹⁹⁷ Vgl. zur Kritik an dieser Form der Ertragsanteilsberechnung Kiesewetter, D., & Niemann, R. (2002). Zur Entscheidungsneutralität der Ertragsanteilsbesteuerung von Renten. *Steuer und Wirtschaft*, 79(1), 48–54.

jährlich an, bis ab dem Renteneintrittsjahr 2058 eine volle Besteuerung der Renteneinkünfte erreicht ist (§ 22 Nr. 1 Satz 3 Buchst. a Doppelbuchst. aa EStG). Der steigende Besteuerungsanteil und die Tatsache, dass Rentenerhöhungen in vollem Umfang zu steuerpflichtigen Einkünften führen, haben zur Folge, dass **Rentnerinnen und Rentner immer häufiger** einen Gesamtbeitrag der Einkünfte oberhalb des Grundfreibetrags haben und damit **zur Abgabe einer Steuererklärung verpflichtet** sind.

Abbildung 1 zeigt die Zahl der Steuerpflichtigen mit Renteneinkünften, die eine Steuererklärung abgegeben haben (bzw. nach Schätzungen abgegeben werden), und das daraus resultierende Steueraufkommen seit 2004. Da nur Werte bis einschließlich 2019 vorliegen, handelt es sich bei den Werten ab 2020 um Hochrechnungen, die auf Basis der bisherigen Entwicklung linear extrapoliert wurden. Während die Gesamtzahl der Rentenbezieher in den 20 Jahren seit 2004 nur um ca. 13 % gestiegen ist,¹⁹⁸ hat sich die Zahl derjenigen, die eine Steuererklärung mit ausschließlich Renteneinkünften abgeben, von nur 257 Tsd. im Jahr 2004 auf voraussichtlich 2,38 Mio. im Jahr 2024 fast verzehnfacht. Bei den Steuerpflichtigen mit weiteren, aber überwiegend Renteneinkünften ist der Anstieg mit einer Vervierfachung von 809 Tsd. auf voraussichtlich 3,42 Mio. geringer, aber immer noch deutlich. Insgesamt wird im Jahr 2024 voraussichtlich **mehr als die Hälfte der Rentner** eine Steuererklärung abgeben, während es im Jahr 2004 nur knapp jeder vierte Rentner war. Insbesondere bei Rentnern ohne weitere steuerpflichtige Einkünfte ist das Steueraufkommen bislang vergleichsweise gering. Im letzten amtlich verfügbaren Datenjahr 2019 betrug bei ihnen die tarifliche Einkommensteuer insgesamt rund 668

Millionen Euro, bei 1,444 Millionen abgegebenen Steuererklärungen in dieser Gruppe also nur rund 462 Euro je Steuerpflichtigem.

Die Daten bestätigen, dass sich Steuerpflichtige nach der aktuellen Rechtslage immer häufiger noch bis ins hohe Alter mit der eigenen Einkommensteuererklärung auseinandersetzen müssen. Damit führt die Umstellung zur nachgelagerten Besteuerung zu **steigenden Steuererhebungskosten**. Die Steuererhebungskosten umfassen dabei sowohl die Kosten der Steuerpflichtigen, also deren Steuerbefolgungs- und -planungskosten, als auch die Kosten der Finanzverwaltung, die ihr für die Verwaltung und Kontrolle der Steuergesetze entstehen.¹⁹⁹

Die resultierenden Steuererhebungskosten werden in einer Studie von Baumgart et al. (2024) quantifiziert.²⁰⁰ Die Autoren werten Befragungsdaten von 25.314 Steuerpflichtigen aus, die Angaben zu den folgenden Steuerbefolgungskosten beinhalten:

- (1) Zeit für das Ausfüllen der Steuererklärungsformulare
- (2) Zeit für das Sammeln und Sortieren von Belegen
- (3) Zeit zur Klärung von steuerrechtlichen Fragen (in Eigenrecherche und mit dem StB / LStHV)
- (4) Zeit zum Kontrollieren des Einkommensteuerbescheides
- (5) Zeit für Rechtsbehelfsverfahren / Einsprüche / Klagen:

Der Datensatz beinhaltete Antworten von 18.410 Arbeitnehmern (72,73 %), 2.681 Beamten (10,59 %), 2.489 Rentnern (9,83 %) und 1.734 Pensionären (6,85 %). Die Ergebnisse sind in Tabelle 1 dargestellt.

198 Deutsche Rentenversicherung (2023): Rentenversicherung in Zeitreihen. Oktober 2023. In DRV-Schriften (22). Online verfügbar unter https://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Downloads/DE/Statistiken-und-Berichte/statistikpublikationen/rv_in_zeitreihen.pdf.

199 Vgl. Wagner, Franz W. (2005): Steuervereinfachung und Entscheidungsneutralität – konkurrierende oder

komplementäre Leitbilder für Steuerreformen?, in: Steuer und Wirtschaft 82, S. 93-108, 94.

200 Baumgart, E., Blaufus, K., Hechtner, F.: (2024): Steuerbefolgungskosten bei Rentnern in Deutschland: Eine empirische Analyse der Auswirkungen der nachgelagerten Besteuerung.

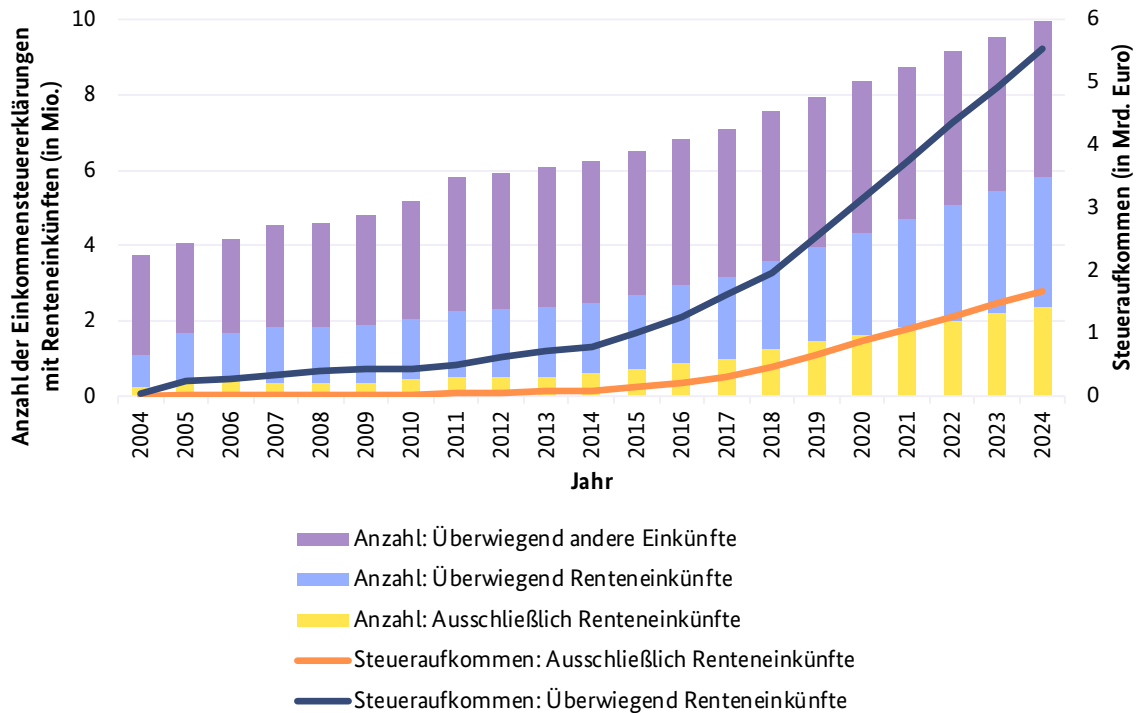


Abbildung 1: Anzahl der Steuererklärungen mit Renteneinkünften und Steueraufkommen.

Quelle: Baumgart et al. (2024) ²⁰¹.

Aus Tabelle 1 wird deutlich, dass Rentner im Durchschnitt etwa 10 Stunden benötigt haben, um ihren steuerlichen Pflichten nachzukommen. Dies ist sogar etwas mehr als Arbeitnehmer, Beamte und Pensionäre an Arbeitszeit verwenden. Dabei entfallen 41 % der Arbeitszeit auf das Ausfüllen der Steuererklärungsformulare, 35 % auf das Sammeln und Sortieren von Belegen, 13 % auf das Kontrollieren des Einkommensteuerbescheides, 9 % auf die Klärung steuerrechtlicher Fragen und 2 % auf Einspruchsverfahren und Klagen. Neben dem Zeitaufwand fallen zusätzlich im Mittel 23 Euro Ausgaben an, z.B. für den Kauf von Steuerliteratur und -software.

Monetarisiert man den Zeitaufwand unter Anwendung des in 2024 geltenden Mindestlohns von 12,41 Euro, ergeben sich je abgegebener Steuererklärung eines Rentners im Schnitt Opportunitätskosten von $12,41 \text{ Euro} \times 10,21 \text{ Std.} \approx 126,71 \text{ Euro}$, welche sich zusammen mit den inflationsbereinigten durchschnittlichen monetären Ausgaben (Porto, Steuersoftware etc.) in

Höhe von 22,62 Euro zu jährlichen Steuerbefolgungskosten von 149,33 Euro summieren.²⁰² Dabei ist diese Schätzung aufgrund der Verwendung des Mindestlohns als Untergrenze anzusehen. Multipliziert man die Kosten pro Steuererklärung mit der in 2024 erwarteten Anzahl an Steuererklärungen von Steuerpflichtigen mit überwiegend oder ausschließlich Renteneinkünften (5,803 Mio.), so erhält man **aggregierte Steuerbefolgungskosten in Höhe von 866,62 Mio. Euro**. Diesen stehen Einkommensteuereinnahmen in Höhe von 7,2 Mrd. Euro gegenüber. Setzt man die Steuerbefolgungskosten ins Verhältnis zu den Steuereinnahmen, ergibt sich eine Kostenquote von 12,03 %. Ein Vergleich mit Schätzungen für die Gesamtpopulation der deutschen Einkommensteuerpflichtigen zeigt, dass die Kostenquote für Rentner besonders hoch ist.

²⁰¹ Baumgart, E., Blaufus, K., Hechtner, F.: (2024): Steuerbefolgungskosten bei Rentnern in Deutschland: Eine empirische Analyse der Auswirkungen der nachgelagerten Besteuerung.

²⁰² Baumgart, E., Blaufus, K., Hechtner, F.: (2024): Steuerbefolgungskosten bei Rentnern in Deutschland: Eine empirische Analyse der Auswirkungen der nachgelagerten Besteuerung.

So ermitteln Blaufus et al. (2019) und Blaufus et al. (2014) für die Gesamtpopulation Kostenquoten von unter 3 % (Steuerjahr 2015) bzw. unter 5 % (Steuerjahr 2007).²⁰³

Erwerbsstatus	in Stunden						in Euro
	Ausfüllen der Steuerklärungsformulare	Sammeln und Sortieren von Belegen	Klärung steuerrechtlicher Fragen	Kontrollieren des Einkommensteuerbescheides	Rechtsbehelfsverfahren / Einsprüche / Klagen	Gesamtbearbeitungszeit	Gesamtausgaben ²⁰⁴
Arbeitnehmer	3,24	2,83	1,48	0,22	0,79	8,56	24,98
Beamte	3,33	2,85	1,22	0,21	0,74	8,35	15,72
Rentner	4,18	3,63	1,31	0,18	0,90	10,21	22,62
Pensionäre	3,77	3,31	1,16	0,17	0,80	9,21	25,73

Tabelle 1: Steuerbefolgungskosten von Rentnern im Vergleich zu anderen Steuerpflichtigen.

Quelle: Baumgart et al. (2024).²⁰⁵ Die Ausgaben (letzte Spalte) sind unter Verwendung des Verbraucherpreisindex inflationsangepasst, um sie aus dem Erhebungsjahr 2019 auf das Jahr 2024 hochzurechnen.

Neben dem Zeitaufwand und den monetären Ausgaben zählen regelmäßig auch so genannte psychologische Kosten zu den Steuerbefolgungskosten. Darunter versteht man den Stress, die Ängste und die Frustrationen, die Steuerzahler, insbesondere ältere Steuerzahler, bei der Einhaltung der Steuervorschriften erleben.²⁰⁶ Allerdings lassen sich diese Kosten nur schwer quantifizieren. Hinweise auf eine besondere Belastung der Rentner ergeben sich jedoch indirekt.

Zum einen kommt es bei Rentnern viel häufiger zu Steuernachzahlungen (vgl. Abbildung 2). So

muss mehr als jeder zweite Rentner mit einer Steuernachzahlung rechnen, während dies unter Arbeitnehmern bei nicht mal jedem Zehnten der Fall ist. Es gibt Studien, die darauf hinweisen, dass Steuernachzahlungen psychologisch als ökonomischer Verlust wahrgenommen werden,²⁰⁷ so dass der hohe Anteil der Rentner mit Steuernachzahlungspflichten höhere psychologische Kosten für Rentner indiziert (vgl. auch die Stellungnahme der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Finanzausschuss, Protokoll-Nr. 19/72, S. 83).

203 Vgl. Blaufus, K., Eichfelder, S., & Hundsdoerfer, J. (2014). Income tax compliance costs of working individuals: Empirical evidence from Germany. Public Finance Review, 42(6), 800-829; Blaufus, K., Hechtner, F., & Jarzembki, J. K. (2019). The income tax compliance costs of private households: Empirical evidence from Germany. Public Finance Review, 47(5), 925-966.
204 Bei den dargestellten Ausgaben handelt es sich um mithilfe der Verbraucherpreisindizes von 2019 und März 2024 inflationsbereinigte Werte $\left(\frac{VPI(03/2024)}{VPI(2019)} * \text{Ausgaben} \cong \frac{118,6}{99,5} * \text{Ausgaben} \right)$.

205 Baumgart, E., Blaufus, K., Hechtner, F.: (2024): Steuerbefolgungskosten bei Rentnern in Deutschland: Eine empirische Analyse der Auswirkungen der nachgelagerten Besteuerung.
206 Vgl. Lignier, P., Evans, C., & Tran-Nam, B. (2015). Measuring tax compliance costs: Evidence from Australia. Tax Simplification, (edited Evans C, Krever R and Mellor P), Kluwer Law International, Amsterdam, 121-140, 125.
207 Vgl. z.B. Bobek, D. D., Hatfield, R. C., & Wentzel, K. (2007). An investigation of why taxpayers prefer refunds: A theory of planned behavior approach. Journal of the American Taxation Association, 29(1), 93-111.

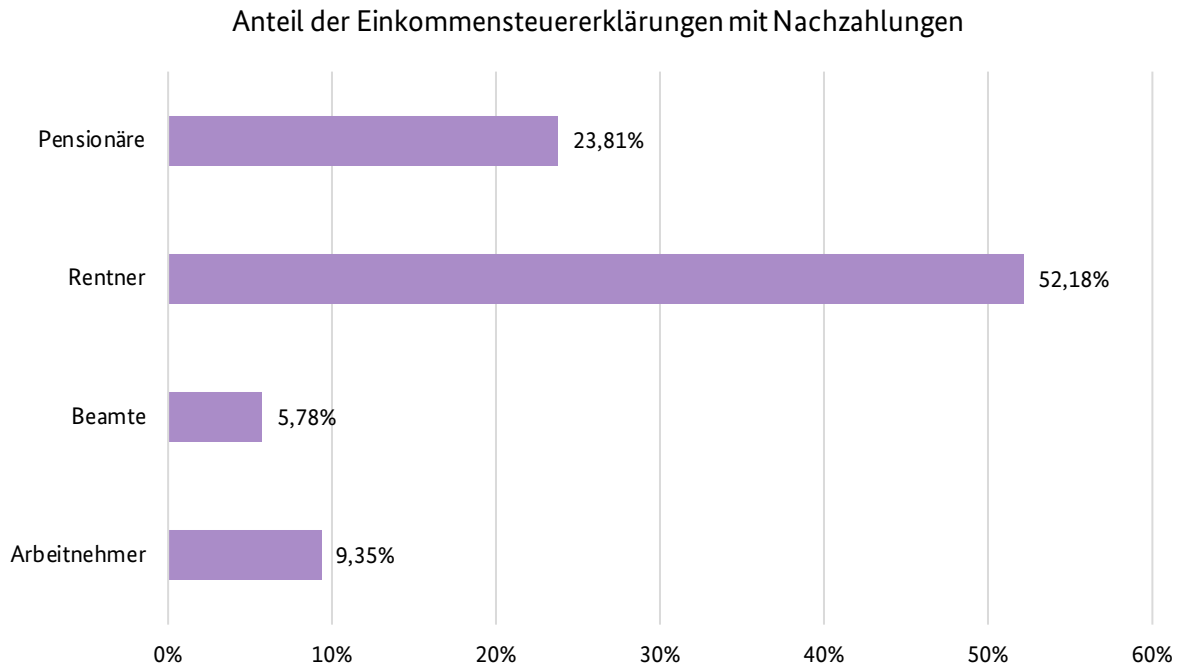


Abbildung 2: Anteil der Einkommensteuererklärungen, die zu Einkommensteuernachzahlungen führen in Abhängigkeit vom Erwerbsstatus.

Quelle: Baumgart et al. (2024).²⁰⁸

Zum anderen **fehlt bei Renteneinkünften** – anders als bei Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit – ein **Quellensteuerabzug**. Rentner sind daher regelmäßig verpflichtet, vierteljährliche Einkommensteuervorauszahlungen zu leisten. Für Rentner, die aus ihrem Erwerbsleben die Abführung der Lohnsteuer und damit häufig auch weitestgehende Deckung der Einkommensschuld gewöhnt sind, kann dies als zusätzliche psychologische Belastung wahrgenommen werden. So könnten insbesondere Personen mit geringer steuerlicher oder technischer Expertise und geringen finanziellen Rücklagen die eigenverantwortliche Erklärung der Einkünfte und die Unsicherheit über die im Folgejahr zu leistende Steuerschuld belastet sein.

Neben den für die Steuerpflichtigen entstehenden Steuerbefolgungskosten hat die Zunahme an Steuererklärungen von Rentnern auch

Folgen für die Kosten der Finanzverwaltung. Geht man wie Baumgart et al. (2024)²⁰⁹ von einer durchschnittlichen Bearbeitungszeit von etwa 20 Minuten pro Steuererklärung aus, so ergeben sich Finanzverwaltungskosten in Höhe von 12,59 Euro je Steuererklärung, wenn man entsprechend der Daten der vom Statistischen Bundesamt bereitgestellten Online-Datenbank des Erfüllungsaufwands (OnDEA) von durchschnittlichen Personalkosten in Höhe von 37,78 Euro pro Arbeitsstunde ausgeht. Berücksichtigt man nun, dass etwa 22% der Steuererklärungen von Rentnern einer vollautomatisierten Bearbeitung der Steuererklärung seitens der Finanzverwaltung unterliegen,²¹⁰ so ergeben sich 4,53 Mio. Steuererklärungen von Steuerpflichtigen mit überwiegend oder ausschließlich Renteneinkünften, die von der Finanzverwaltung in 2024 voraussichtlich zu prüfen sind ($78\% \cdot 5,803$

²⁰⁸ Baumgart, E., Blaufus, K., Hechtner, F.: (2024): Steuerbefolgungskosten bei Rentnern in Deutschland: Eine empirische Analyse der Auswirkungen der nachgelagerten Besteuerung.

²⁰⁹ Vgl. Baumgart, E., Blaufus, K., Hechtner, F.: (2024): Steuerbefolgungskosten bei Rentnern in Deutschland: Eine empirische Analyse der Auswirkungen der nachgelagerten Besteuerung.

²¹⁰ Vgl. Baumgart, E., Blaufus, K., Hechtner, F.: (2024): Steuerbefolgungskosten bei Rentnern in Deutschland: Eine empirische Analyse der Auswirkungen der nachgelagerten Besteuerung.

Mio.). Multipliziert man die Zahl der zu prüfenden Steuererklärungen mit den Verwaltungskosten pro Steuererklärung, erhält man **aggregierte Finanzverwaltungskosten in Höhe von 57 Mio. Euro**. Es ist darauf hinzuweisen, dass diese Schätzung eher eine **Untergrenze** sein dürfte, da der Finanzverwaltung durch besondere Bedürfnisse älterer Steuerpflichtiger gegebenenfalls höhere Kosten entstehen als bei jüngeren Steuerpflichtigen.²¹¹ So nutzen Rentner und Pensionäre häufiger die Abgabe der Steuererklärung in Papierform (vgl. Abbildung 3), was seitens der Finanzverwaltung durch

notwendiges Scannen und häufigeres manuelles Eingreifen bei der Verarbeitung der handschriftlichen Daten zu höheren Verwaltungskosten führen dürfte. Zudem nehmen Rentner häufiger Kommunikationswege, wie den persönlichen Besuch im Finanzamt in Anspruch, der mehr Ressourcen bindet als bspw. die elektronische Kommunikation. So gaben in der Untersuchung von Baumgart et al. (2024)²¹² Rentner etwa 45 % häufiger als Arbeitnehmer an, das Finanzamt im vergangenen Jahr mindestens einmal aufgesucht zu haben.

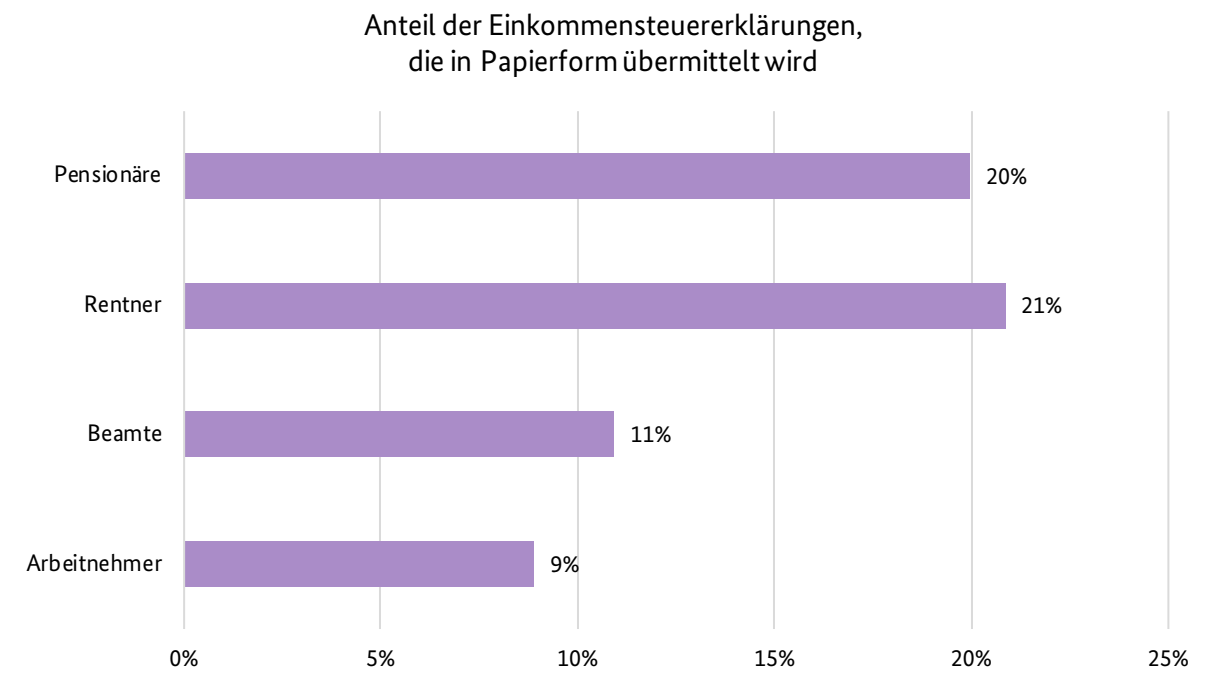


Abbildung 3: Anteil der Einkommensteuererklärungen, die in Papierform übermittelt wird, in Abhängigkeit vom Erwerbsstatus.

Quelle: Baumgart et al. (2024)²¹³.

Insgesamt lässt sich damit festhalten, dass durch die geltende Rentenbesteuerung, obwohl die nachgelagerte Besteuerung aufgrund der Übergangsphase noch nicht einmal vollständig umgesetzt ist, **erhebliche jährliche Steuererhebungskosten** entstehen, die derzeit schätzungsweise etwa 924 Mio. Euro betragen und sich aus 867 Mio. Euro Steuerbefolgungskosten und 57 Mio. Euro

Finanzverwaltungskosten zusammensetzen. Darüber hinaus führen die Notwendigkeit von Einkommensteuervorauszahlungen und die Häufigkeit von Steuernachzahlungen nach Abgabe der Steuererklärung zu zusätzlichen Belastungen der Rentner.

211 Baumgart, E., Blaufus, K., Hechtner, F.: (2024): Steuerbefolgungskosten bei Rentnern in Deutschland: Eine empirische Analyse der Auswirkungen der nachgelagerten Besteuerung.
212 Baumgart, E., Blaufus, K., Hechtner, F.: (2024): Steuerbefolgungskosten bei Rentnern in Deutschland: Eine empirische Analyse der Auswirkungen der nachgelagerten Besteuerung.

213 Baumgart, E., Blaufus, K., Hechtner, F.: (2024): Steuerbefolgungskosten bei Rentnern in Deutschland: Eine empirische Analyse der Auswirkungen der nachgelagerten Besteuerung.

5.2. Zielsetzung: Vereinfachung der Besteuerung von Alterseinkünften

Vor dem Hintergrund der im vorangegangenen Abschnitt dargestellten Problemlage der hohen Steuerbefolgungskosten der Rentner, der damit verbundenen Finanzverwaltungskosten der Finanzverwaltung, der Belastungen der Rentner durch notwendige Steuernachzahlungen, der Belastungen durch die Entrichtung von Einkommensteuervorauszahlungen sowie der Unsicherheiten bei der Feststellung der Einkommensteuererklärungspflicht hat sich die Expertenkommission zum Ziel gesetzt, Vorschläge zur Entlastung der Rentner und der Finanzverwaltung von Steuerbürokratiekosten zu entwickeln.

Dies soll zum einen dadurch geschehen, dass die Zahl der Rentner, die eine Steuererklärung abgeben müssen, reduziert wird. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass eine Veranlagung auch vorgenommen werden kann, **ohne dass vorher eine Steuererklärung eingereicht wird**. Technisch entspräche dies einer Amtsveranlagung (vgl. Abschnitt 9.3.7.3). Zum anderen soll die Steuererklärung für diejenigen Rentner vereinfacht werden, die nicht von der Erklärungs-pflicht befreit werden können oder sich freiwillig veranlagen möchten. Dabei erfolgt die Untersuchung, wie die Zahl der Rentner, die eine Steuererklärung abgeben müssen, verringert werden kann, in diesem Abschnitt. Für Vorschläge zur Vereinfachung der Steuererklärung für Bezieher von Alterseinkünften wird hingewiesen auf Abschnitt 9.3.7.3 verwiesen.

5.3. Modelle der Besteuerung der Einnahmen von Rentnern/Pensionären

5.3.1. Vorgelagerte Besteuerung

Eine theoretisch denkbare Möglichkeit, die Steuerbefolgungskosten von Rentnern zu

senken, wäre zu einer vorgelagerten Besteuerung der Renten (ohne Ertragsanteilserfassung) überzugehen. Bei einer solchen vorgelagerten Besteuerung wären die Renten vollständig steuerbefreit, dafür müssten aber die Beiträge zur Rentenversicherung aus steuerpflichtigem Einkommen geleistet werden, d.h., die Steuerbefreiung bzw. der Sonderausgabenabzug für die Altersvorsorgeaufwendungen entfielen. Eine solche Besteuerung erfolgt etwa in Ländern wie der Tschechischen Republik, Ungarn, Israel, Litauen, und Luxemburg,²¹⁴ wird aber auch in Ländern wie den USA und Kanada zusätzlich zur nachgelagerten Besteuerung bei privaten Altersvorsorgeprodukten angeboten. Aufgrund der Steuerfreiheit der Renten entfielen für Rentner, die keine weiteren Einkünfte außer ihren Renten erzielen, beim vollständigen Übergang zur vorgelagerten Besteuerung die Pflicht zur Abgabe einer Einkommensteuererklärung.

Vernachlässigt man Steuerbefolgungskosten, sind vor- und nachgelagerte Besteuerung grundsätzlich dann ökonomisch äquivalent, wenn die Steuersätze in der Rentenphase den Steuersätzen in der Arbeitsphase entsprechen. Dies kann vereinfacht wie folgt gezeigt werden:²¹⁵ Bezeichnet B den Betrag des Bruttoeinkommens, der für die Altersvorsorge gespart wird, i die jährliche Rendite, n die Anlagedauer, s_A den Steuersatz in der Arbeitsphase und s_R den Steuersatz in der Rentenphase, so gilt für die Nettorente R :

- bei nachgelagerter Besteuerung: $R = B \cdot (1 + i)^n \cdot (1 - s_R)$ und
- bei vorgelagerter Besteuerung: $R = B \cdot (1 - s_A) \cdot (1 + i)^n$.

Man erkennt leicht, dass für $s_A = s_R$ die erzielbare Nettorente identisch ist.

Neben dem Wegfall der Steuererklärungspflicht für viele Rentner **hätte die vorgelagerte Besteuerung weitere Vorteile**. So herrscht keine Unsicherheit über die Höhe der tatsächlichen Besteuerung in der Rentenphase, da Renten steuerfrei sind. Bei nachgelagerter Besteuerung besteht hingegen Unsicherheit bezüglich der künftigen Steuerbelastung der Renten, da diese

²¹⁴ Vgl. OECD (2018), OECD Pensions Outlook 2018, OECD Publishing, Paris.

²¹⁵ Vgl. Z.B. Kiesewetter, D., Menzel, M., Tschinkl, D., & Weikert, N. (2020). Die Förderung der individuellen Altersvorsorge und

kollektiven Altersversorgung durch Steuervorteile. Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 20(4), 304-327.

von künftigen Steuersatzänderungen bzw. dem eigenen unsicheren Renteneinkommen abhängt. Dies macht die nachgelagerte Besteuerung für Individuen, die typischerweise risikoaavers sind, weniger attraktiv.²¹⁶

Zudem weisen Studien darauf hin, dass die effektive Sparquote für private und betriebliche Altersvorsorgeprodukte bei vorgelagerter Besteuerung höher ist als bei nachgelagerter Besteuerung²¹⁷ und das Steuerpflichtige vorgelagert besteuerte Produkte bevorzugen.²¹⁸

Diesen Vorteilen der vorgelagerten Besteuerung stehen jedoch auch Nachteile gegenüber. Zum einen ist der Steuersatz für viele Steuerpflichtige in der Rentenphase aufgrund des geringeren Einkommens niedriger als in der Arbeitsphase, so dass der Barwert der Steuerbelastung bei vorgelagerter Besteuerung für den Steuerpflichtigen höher ausfällt als bei nachgelagerter Besteuerung. Hinzukommt, dass sich der Gesetzgeber mit dem Alterseinkünftegesetz ausdrücklich für die Einführung der nachgelagerten Besteuerung ab dem Jahr 2005 entschieden hat und eine Umstellung auf eine vorgelagerte Besteuerung eine erneute lange Übergangsphase implizieren würde. Schließlich gibt es auch verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Einführung einer vorgelagerten Besteuerung. Auf diese sei nachfolgend eingegangen.

Die bis 2005 geltende vorgelagerte Besteuerung von gesetzlichen Renten mit späterer Ertragsanteilbesteuerung wurde vom BVerfG im Jahr 2002 für verfassungswidrig erklärt. Das bedeutet aber nicht, dass eine vorgelagerte Besteuerung von Altersbezügen verfassungsrechtlich prinzipiell ausgeschlossen wäre. Grund der Verfassungswidrigkeit war vor allem die Besserstellung gegenüber Pensionen, die sich aus der nicht realitätsgerechten Typisierung des Ertragswerts der

Rente ergab. Die damalige Typisierung setzte den Ertragswert deutlich zu niedrig an, sodass signifikante Teile der Rente letztlich steuerfrei blieben, ohne dass es hierfür einen sachlichen (gesetzgeberisch verfolgten) Grund gab, der diese Besserstellung gegenüber anderen Altersbezügen gerechtfertigt hätte.²¹⁹

Gelänge eine umfassende vorgelagerte Besteuerung, dürfte dies im Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers liegen und verfassungsrechtlich unbedenklich sein.²²⁰ Wichtig ist dabei, dass die Steuerbelastung für alle vergleichbaren Altersbezüge (also insbesondere gesetzliche Rente und Pensionen) gleich ausfällt.

Praktisch dürfte eine solche gleichheitsgerechte vorgelagerte Besteuerung allerdings schwer umsetzbar sein. Für Pensionen scheitert sie bereits daran, dass den Steuerpflichtigen in der Erwerbsphase kein den Altersbezügen zuzuordnender Anteil zufließt.

Hinsichtlich der gesetzlichen Rente stellt sich dies aber als ebenso schwierig dar. Dies liegt vor allem daran, dass die Rente sich aus verschiedenen Anteilen (Arbeitnehmerbeitrag, Arbeitgeberbeitrag, Bundeszuschuss) zusammensetzt. Eine vorgelagerte Besteuerung dürfte nach den Besteuerungsprinzipien der Einkommensteuer nur für den Arbeitnehmeranteil in Betracht kommen. Beim Arbeitgeberanteil handelt es sich nicht um eine Gegenleistung für die Arbeitsleistung,²²¹ sodass eine Besteuerung nach den Grundprinzipien des EStG für Überschusseinkünfte ihrerseits nicht folgerichtig und somit rechtfertigungsbedürftig sein dürfte.²²² Die Rechtfertigung mag zwar gelingen können. Nichtsdestotrotz würde diese Regelungsweise wegen der Durchbrechung des Folgerichtigkeitsgebots verfassungsrechtliche Unsicherheiten mit sich bringen. Will man deshalb den Weg

216 Brown, D. C., Cederburg, S., & O'Doherty, M. S. (2017). Tax uncertainty and retirement savings diversification. *Journal of Financial Economics*, 126(3), 689-712.

217 Vgl. Z.B. Beshears, J., Choi, J. J., Laibson, D., & Madrian, B. C. (2017). Does front-loading taxation increase savings? Evidence from Roth 401(k) introductions. *Journal of Public Economics*, 151, 84-95; Blaufus, K., & Milde, M. (2021). Tax misperceptions and the effect of informational tax nudges on retirement savings. *Management Science*, 67(8), 5011-5031.

218 Vgl. z.B. Cuccia, A. D., Doxey, M. M., & Stinson, S. R. (2022). The impact of tax incentive structure on taxpayers' retirement savings decisions. *The Journal of the American Taxation Association*, 44(1), 23-47.

219 BVerfG v. 6.3.2002 – 2 BvL 17/99, juris Rn. 203 ff.

220 Vgl. auch BVerfG v. 29.9.2015 – 2 BvR 2683/11, juris Rn. 35. Entgegen der Annahme von Sohn/Müller-Franken, *StuW* 2000, 442 ist es nach Einschätzung des BVerfG verfassungsrechtlich nicht unbedingt erforderlich, die Beiträge der Arbeitnehmer in der Aufbauphase zum Abzug zuzulassen, eine vorgelagerte Besteuerung soll grundsätzlich möglich sein, BVerfG v. 14.6.2016 – 2 BvR 290/19, juris Rn. 49. Maßgeblich ist vornehmlich, dass es nicht zu einer doppelten Belastung kommt.

221 BFH v. 21.1.2010 – VI R 52/08, juris Rn. 12 m.w.N.

222 Die Steuerbefreiung in § 3 Nr. 62 EStG ist deshalb, insoweit sie den gesetzlich geschuldeten Arbeitgeberanteil betrifft, als lediglich deklaratorisch zu verstehen, BFH v. 21.1.2010 – VI R 52/08, juris Rn. 12 m.w.N.; H/H/R, § 3 Nr. 62 EStG Rn. 3.

einer nachgelagerten Besteuerung des Ertragsanteils der Rente beschreiten, stellt sich wiederum das Problem, dass sich der Ertragsanteil an der ausgezahlten Rente kaum realitätsgerecht fingieren lässt, weil die Arbeitsvita und persönliche Situation der Steuerzahler die Zusammensetzung der Rente beeinflusst und diese so äußerst individuell ist. Ohne Typisierung des Ertragsanteils wäre die Besteuerung aber kaum handhabbar.²²³

Angesichts der genannten Aspekte wird die Einführung einer gleichheitsgerecht vorgelagerten Besteuerung für Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung als **insgesamt schwer umsetzbar** betrachtet. Gegen eine nachgelagerte Besteuerung sowohl von gesetzlicher Rente als auch Pensionen, wie sie momentan gesetzlich vorgesehen ist, bestehen hingegen keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Die einheitlich geltende nachgelagerte Besteuerung stellt eine gleichheitsgerechte Besteuerung beider Arten von Altersbezügen sicher. Verfassungsrechtliche Bedenken, die bzgl. der aus der Übergangsphase entstehenden Wirkungen vorgebracht wurden, wies das BVerfG stets zurück.²²⁴

Aufgrund der verfassungsrechtlichen Bedenken und der mit dem Alterseinkünftegesetz getroffenen Grundsatzentscheidung für eine nachgelagerte Besteuerung scheidet daher nach Auffassung der Expertenkommission ein Übergang zu einer vorgelagerten Besteuerung der Renten aus.

5.3.2. Rentenabzugsteuer

5.3.2.1. Vor- und Nachteile in der Diskussion um die Einführung einer Rentenabzugsteuer

Eine weitere Alternative, um viele Rentner von der Steuererklärungspflicht zu befreien, wäre die **Einführung einer Rentenabzugsteuer auf Alterseinkünfte**. Ein Quellensteuerabzug bei Auszahlung von Renten findet sich auch bereits im geltenden Recht, allerdings begrenzt auf beschränkt Steuerpflichtige auf Anordnung des Finanzamtes im Einzelfall (§ 50a Abs. 7 EStG, § 73e EStDV). Bereits in der Diskussion zum Alterseinkünftegesetz hatte der Bundesrat zudem die Einführung einer Rentenabzugsteuer vorgeschlagen:

„Nach Auffassung des Bundesrates wird sich die Zahl der in die Einkommensbesteuerung hineinwachsenden Rentner bereits in den nächsten Jahren deutlich erhöhen. Vor diesem Hintergrund könnte ein Quellenabzugsverfahren die bessere Alternative sein. In diesem Zusammenhang ist auch zu bedenken, dass ein Steuerabzug, der das steuerliche Existenzminimum wie auch die sonstigen Freibeträge nach Möglichkeit berücksichtigen sollte, für alle Beteiligten – die Rentner, aber auch die Finanzverwaltung – das verwaltungsmäßig einfachere Verfahren ist. Insbesondere werden (...) Rentner vor für sie überraschenden Steuernachzahlungen geschützt.“²²⁵

Als Vorteile der Rentenabzugsteuer hebt der Bundesrat das **einfachere Verfahren** und die **Vermeidung von Steuernachzahlungen** hervor. Hinzu kommt nach Auffassung der Expertenkommission, dass die Pflicht der vierteljährlichen ESt-Vorauszahlungen für Rentner entfielen und der Steuerabzug einer etwaigen Einkommensillusion der Steuerpflichtigen entgegenwirken würde. Anzumerken ist jedoch, dass sich im Hinblick auf die Steuerbefolgungskosten der vom Bundesrat betonte Vereinfachungseffekt der Rentenabzugsteuer nur dann entfalten kann, wenn der Steuerabzug so ausgestaltet wird, dass eine Veranlagung für Rentner ohne weitere, nicht dem Steuerabzug unterliegende Einkünfte unterbleiben kann, wie dies bei Arbeitnehmern nach § 46 Abs. 2 Nr. 1 EStG der Fall ist.

Die Bundesregierung hielt hingegen das Mitteilungsverfahren (§ 22a EStG) für effizienter:

„Zur Sicherung der Besteuerung der Leibrenten werden die Versicherungsträger an eine zentrale Stelle der Finanzverwaltung Rentenbezugsmitteilungen senden. Diese Mitteilungen ermöglichen es der Finanzverwaltung, die Fälle zu identifizieren, bei denen von einer Steuerpflicht auszugehen ist, und die dabei ermittelten Personen zur Abgabe einer Steuererklärung aufzufordern. Diese Maßnahme ist effizient und mindert im Vergleich zu einem Steuerabzugsverfahren die Verwaltungskosten und die Steuerbefolgungskosten der Bürger“ (BT-Drs. 15/2150, S. 25).

²²³ Vgl. Zu alle dem BVerfG v. 6.3.2002 – 2 BvL 17/99, juris Rn. 101 ff.

²²⁴ Z. B. BVerfG v. 29.9.2015 – 2 BvR 2683/11.

²²⁵ BT-Drs. 15/2563, S. 9.

Ein Nachteil des Mitteilungsverfahrens ist jedoch, dass es in der Praxis zu Zeitverzögerungen kommt, die teilweise erheblich sein können. So wird von Fällen berichtet, in denen Rentner erst nach Jahren aufgefordert werden, rückwirkend Steuererklärungen einzureichen und entsprechend Nachzahlungen zu leisten haben (vgl. Finanzausschuss, Protokoll-Nr. 19/72, S. 20). Bezüglich der vermeintlich geringeren Effizienz einer Rentenabzugsteuer lag wohl die Annahme der damaligen Bundesregierung zu Grunde, dass die meisten Rentner aufgrund der Übergangsphase zunächst steuerunbelastet bleiben würden und sich eine Steuer überwiegend nur beim Zusammentreffen mit anderen Einkünften ergeben würde, die beim Abzug an der Quelle aber nicht bekannt seien (BT-Drs. 15/2150, S. 42f.). Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass aufgrund des steigenden Steueranteils und der voll steuerpflichtigen Rentnererhöhungen der Anteil steuererklärungspflichtiger Rentner deutlich angestiegen ist (vgl. Abschnitt 1.3.4).

Zudem wird von Vertretern der Deutschen Rentenversicherung Bund argumentiert, dass Rentner ohne steuerpflichtige Einkünfte durch ein Quellenabzugsverfahren gezwungen wären, sich „die Steuern über ihre Einkommensteuerveranlagung wieder zurück[zuh]olen“ (Finanzausschuss, Protokoll-Nr. 19/72, S. 17). Dies ließe sich jedoch durch eine die Höhe der Einkünfte berücksichtigende Ausgestaltung der Rentenabzugsteuer nach Auffassung der Expertenkommission leicht vermeiden (vgl. Abschnitt 5.3.2.2).

Dem zweiten Argument der damaligen Bundesregierung, dass ein zutreffender Quellensteuerabzug wegen fehlender Informationen bei den Rentenauszahlenden Stellen nicht möglich sei, kann ebenfalls durch die Ausgestaltung der Rentenabzugsteuer begegnet werden (vgl. Abschnitt 5.3.2.2).

Damit verbleibt vor allem der Nachteil, dass die Einführung der Rentenabzugsteuer **beiden Rentenversicherungsträgern** Kosten verursachen würde. Diesen sind jedoch die Einsparungen an Steuerbefolgungskosten bei den Steuerpflichtigen und an Verwaltungskosten bei den Finanzämtern gegenüberzustellen, wobei die Expertenkommission davon ausgeht, dass diese Einsparungen die Mehrbelastungen der Rentenversicherungsträger bei geeigneter

Ausgestaltung der Rentenabzugsteuer deutlich übersteigen werden.

Im folgenden Abschnitt sollen daher die Ausgestaltungsmöglichkeiten einer Rentenabzugsteuer diskutiert und bewertet werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Einführung einer solchen Quellensteuer sicherlich nicht kurzfristig möglich ist. Die Deutsche Rentenversicherung Bund hat im Jahr 2020 den Zeitraum für die technische Umsetzung mit etwa zwei Jahren beziffert (Finanzausschuss, Protokoll-Nr. 19/72, S. 17).

5.3.2.2. Mögliche Ausgestaltung einer Rentenabzugsteuer

Steuergegenstand einer Rentenabzugsteuer

Rechnet man basierend auf der Einkommensteuerstatistik 2019 die Anzahl der Steuererklärungen mit Alterseinkünften für das Jahr 2023 hoch, so ergibt sich nach Berechnungen des Statistischen Bundesamtes, dass etwa 10,39 Millionen Steuererklärungen mit Alterseinkünften vorliegen (4,91 Mio. Einzelveranlagungen und 5,48 Mio. Zusammenveranlagungen).

Um abschätzen zu können, wie stark das Vereinfachungspotential einer Rentenabzugsteuer ist, die darauf abzielt, dass die Veranlagung – wie bei Beziehern von lohnsteuerpflichtigen Einkünften – entfallen kann, wenn keine bzw. nur geringfügige weitere nicht abzugspflichtige Einkünfte bestehen (§ 46 EStG), sei zunächst die Verteilung der 10,39 Mio. Einkommensteuererklärungen mit Alterseinkünften näher betrachtet. Aus Abbildung 4 wird ersichtlich, dass nur in 7,2 % der Fälle (749.200 Steuererklärungen) ausschließlich Einkünfte aus der gesetzlichen Rentenversicherung bzw. berufsständischen Versorgungseinrichtungen deklariert werden. Würde man den Einbehalt der Rentenabzugsteuer auf Deutsche Rentenversicherung bzw. die berufsständischen Versorgungseinrichtungen beschränken, so wäre der potenzielle Vereinfachungseffekt auf die rund 750.000 Fälle beschränkt. Bezieht man aber auch Fälle ein, in denen unterschiedliche Renten bezogen werden, kommt man hingegen auf ein deutlich höheres Vereinfachungspotential. So könnten bis zu **4,4 Mio. Fälle von der Steuererklärungs-pflicht befreit** werden. Dies umfasst die Fälle

mit ausschließlich Einkünften aus der gesetzlichen Rentenversicherung (inkl. der berufsständischen Versorgungswerke), mit gemischten Renteneinkünften (also z.B. Bezug von gesetzlicher Rente und Pension oder Bezug von gesetzlicher Rente und Riester-Rente) sowie die Fälle, in denen Alterseinkünfte zusammen mit lohnsteuerpflichtigen Arbeitnehmereinkünften vorliegen.

Aus dieser Betrachtung ergibt sich, dass ein größerer Vereinfachungseffekt der Rentenabzugsteuer voraussetzt, dass alle Altersrenten der Rentenabzugsteuer unterliegen sollten. Wie die Bemessung der Rentenabzugsteuer erfolgen sollte, wird in den folgenden Abschnitten untersucht.

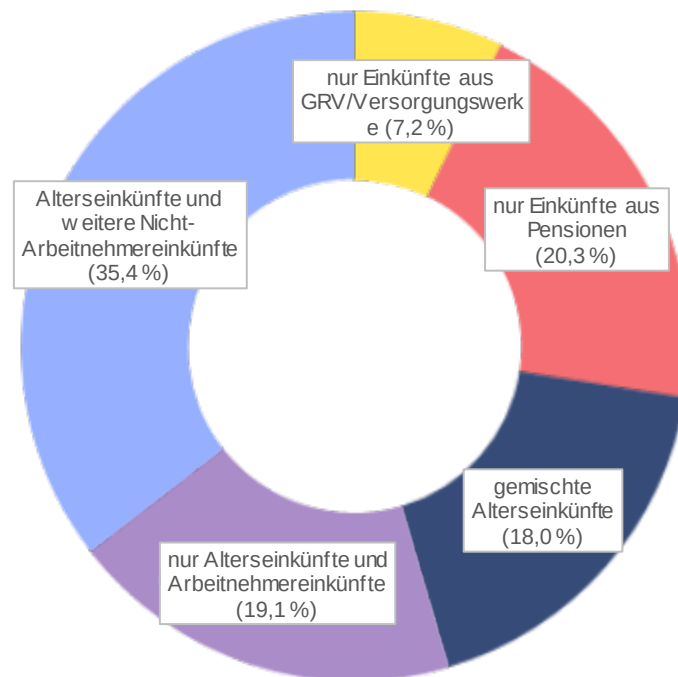


Abbildung 4: Verteilung der Einkommensteuererklärungen mit Alterseinkünften (N = 10,39 Mio.).

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fortschreibung der Einkommensteuerstatistik 2019 auf das Veranlagungsjahr 2023.

Rentenabzugsteuer als proportionale Abgeltungsteuer?

Eine Alternative wäre die Ausgestaltung der Rentenabzugsteuer als Abgeltungsteuer mit Proportionaltarif, ähnlich der 2009 eingeführten Abgeltungsteuer auf Kapitalerträge (vgl. § 32d EStG i.V.m. § 43 Abs. 5 EStG).

Der Vorteil der Abgeltungsteuer wäre, dass nur noch Rentner, die weitere Einkünfte erzielen, zur Abgabe einer Einkommensteuererklärung verpflichtet werden müssten, so dass die Steuerbefolgungskosten deutlich gesenkt werden könnten. Zudem wäre die Steuerbelastung aufgrund des proportionalen Tarifs für Rentner leicht zu ermitteln, sodass etwaigen

Einkommensillusionen entgegengewirkt werden würde. Auch die Pflicht der vierteljährlichen ESt-Vorauszahlungen würde für Rentner ohne weitere Einkünfte entfallen. Zudem wäre die Umsetzung für die zum Einbehalt der Quellensteuer verpflichteten Stellen relativ einfach, da aufgrund des proportionalen Tarifs keine weiteren Informationen über den Steuerpflichtigen erforderlich wären.

Ein **Nachteil einer reinen Abgeltungsteuer** wäre allerdings, dass Rentner mit geringem Einkommen, die bei individueller Besteuerung mit einem Steuersatz unterhalb des Abgeltungsteuersatzes besteuert würden, zu hoch belastet werden würden; auch eine Freistellung des Existenzminimums wäre nicht mehr gewährleistet.

Dies scheint nicht hinnehmbar, so dass – wie bei Kapitaleinkünften – ein Antrag auf Besteuerung zum individuellen Steuersatz zulässig sein müsste (Günstigerprüfung). Dies würde den Vereinfachungseffekt der Rentenabzugsteuer jedoch deutlich reduzieren. Um den Vereinfachungseffekt aufrechtzuerhalten, müsste der Abgeltungssteuersatz daher eher niedrig bemessen sein. Dies hätte aber einen weiteren Nachteil zur Folge, denn durch die Abgeltungsteuer würden dann v.a. Personen mit hohen Renteneinkünften privilegiert werden. Der Expertenkommission ist insofern bewusst, dass der Ausgestaltung und damit Höhe des Steuersatzes eine hohe fiskalische Bedeutung zukäme. Wird der Satz zu hoch gewählt, entfielen in vielen Fällen der Vereinfachungseffekt, wird der Satz zu gering gewählt, hat dies massive fiskalische Auswirkungen und führt ggf. auch zu von der Politik nicht gewünschten Verteilungseffekten.

Die Einführung eines abgeltend wirkenden Proportionaltarifs für Altersbezüge würde zudem eine Abkehr von der gesetzgeberischen Entscheidung für eine synthetische Einkommenssteuer und einem linear progressiven Steuertarif im Einkommensteuerrecht implizieren. Zudem ginge mit dem proportionalen Tarif die bereits beschriebene Besser- und Schlechterstellung von Steuerpflichtigen im Vergleich zum sonst geltenden progressiven Steuersatz einher, sodass die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit durchbrochen wäre.²²⁶ Eine abweichende Behandlung einzelner Einkunftsarten **verstößt gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung aller Einkunftsarten**.²²⁷ In Bezug auf Alterseinkünfte käme de lege lata erschwerend hinzu, dass es sich nicht einmal um eine eigene Einkunftsart, sondern Teile anderer Einkunftsarten (Nichtselbständige Arbeit, Sonstige Einkünfte) handelt. Hat der Gesetzgeber sich grundsätzlich dazu bekannt, dass die verschiedenen Einkunftsarten die gleiche Leistungsfähigkeit abbilden, muss die Wahl eines gesonderten Tarifs für nur einzelne Einkünfte

besonderen Rechtfertigungsanforderungen genügen.²²⁸

An der Möglichkeit, diese Durchbrechungen der verfassungsrechtlichen Besteuerungsprinzipien zu rechtfertigen, bestehen nach Einschätzung der Expertenkommission erhebliche Zweifel. Anders als seinerzeit bei der Besteuerung von Kapitaleinkünften, besteht hier kein strukturelles Vollzugsdefizit. Letzteres hat das BVerfG seinerzeit dazu veranlasst, dem Gesetzgeber die Einführung einer linearen Definitivsteuer für Kapitaleinkünfte nahezu legen.²²⁹ Am ehesten tragfähig dürfte die Rechtfertigung über eine angestrebte administrative Vereinfachung sein. Diese würde nach den vorstehenden Erläuterungen unzweifelhaft eintreten. Erforderlich wäre es dann aber, eine passende Typisierung zu wählen. Dass dies gelingen kann und damit den Anforderungen einer verfassungsmäßigen Typisierung verwirklicht werden, ist zweifelhaft.²³⁰ Angesichts der auch bei Alterseinkünften sehr unterschiedlichen Einkommensverhältnisse dürfte eine Typisierung kaum gelingen. Zwar mag man den durchschnittlichen Progressionsatz ansetzen können, damit wäre aber dennoch nicht der Steuersatz des Großteils der Steuerpflichtigen zutreffend abgebildet. Es bedarf aber einer solchen realitätsgerechten Abbildung des typischen Falls. Hinzu kommt, dass die Lösung über einen Proportionaltarif nicht erforderlich, jedenfalls aber nicht angemessen sein dürfte. Mit einer progressiven Rentenabzugsteuer kann ein ähnlicher Vereinfachungseffekt bei weniger tiefgreifenden Abweichungen von Leistungsfähigkeitsprinzip und Folgerichtigkeitsgebot erreicht werden (dazu näher Abschnitt 5.3.2.2).

Über den Steuersatz hinaus ergeben sich **Abweichungen vom objektiven Nettoprinzip**, die wiederum jedenfalls eine Abweichung von der folgerichtigen Ausgestaltung der Einkommensbesteuerung darstellen²³¹ und insofern rechtfertigungsbedürftig sind. Je nach konkreter Ausgestaltung wäre es dem Steuerpflichtigen entweder gänzlich verwehrt,

226 In Bezug auf die Abgeltungssteuer für Kapitalerträge z. B. Englisch, StuW 2007, 221 (223 f.).

227 Z. B. BVerfG v. 10.4.1997 – 2 BvL 77/92, BVerfGE 96, 1 (6); v. 8.10.1991 – 1 BvL 50/86, BVerfGE 84, 348 (363 f.).

228 BVerfG v. 21.6.2006 – 2 BvL 2/99, BVerfGE 116, 164 (181).

229 BVerfG v. 27.6.1991 – 2 BvR 1493/89, BVerfGE 84, 239 (282).

230 Dass dies bei der geltenden Regelung für Kapitaleinkünfte gelingen ist, wird ebenfalls weithin bezweifelt, z. B. FG Nds.

Vorlagebeschluss v. 18.3.2022 7 K 120/21; Tipke, StuW 2007, 221 (223 f.); Worgulla, FR 2013, 921 (922 ff.); Englisch, StuW 2007, 221 (223 ff.); kritisch auch Anzinger, GmbHR 2018, 445 ff. 231 Versteht man das objektive Nettoprinzip überdies als Ausprägung der leistungsfähigkeitsgerechten Besteuerung selbst (siehe hierzu z. B. Lang, StuW 2007, 3 (4f.); Tipke, JZ 2009, 533), wäre auch das Leistungsfähigkeitsprinzip berührt.

Erwerbsaufwendungen geltend zu machen oder diese würden nur mit einem pauschal bestimmten Freibetrag berücksichtigt. Jedenfalls würden nicht die tatsächlichen Aufwendungen berücksichtigt. Davon ausgehend, dass Erwerbsaufwendungen in der Bezugsphase von Alterseinkünften in der Regel eher gering ausfallen, dürfte hier allerdings eine realitätsgerechte Typisierung über einen Freibetrag gelingen, sodass dieser Aspekt nicht zur Verfassungswidrigkeit führen dürfte.

In der Gesamtabwägung hält die Expertenkommission die **Einführung einer Abgeltungsteuer auf Alterseinkünfte für nicht sinnvoll**, da ein ähnlicher Vereinfachungseffekt bei weniger tiefgreifenden Abweichungen von Leistungsprinzip und Folgerichtigkeitsgebot mit einer anderen Ausgestaltung einer Rentenabzugsteuer erreicht werden kann.

Rentenabzugsteuer als progressive Einkommensteuer ohne Abgeltung

Verwirft man den Gedanken einer Abgeltungsteuer, so stellt sich die Frage nach der Ausgestaltung einer Rentenabzugsteuer, die die Idee der synthetischen Einkommensteuer und die Besteuerung mit dem progressiven Tarif gemäß § 32a EStG berücksichtigt.

Zunächst könnte für die Bemessung des Abzugs an eine Regelung ähnlich der Lohnsteuerklassen (§ 38b EStG) gedacht werden. Bei Arbeitnehmern ist der typische Fall jedoch der Bezug von Arbeitslohn von nur einem Arbeitgeber. In diesem Fall kann die Veranlagung entfallen. Sollte ein Arbeitnehmer hingegen Arbeitslohn von mehreren Arbeitgebern bezogen haben, entfällt die Veranlagung grundsätzlich nicht (§ 46 Abs. 2 Nr. 1 EStG). Letzteres ist aber beim Bezug von Alterseinkünften nicht die Ausnahme, sondern der Regelfall. Nur 7,2 % der Steuererklärungen mit Alterseinkünften enthalten ausschließlich Einnahmen aus der gesetzlichen Rentenversicherung bzw. berufsständischen Versorgungswerken. Der **Bezug von Renten aus mehreren Quellen ist also eher der Regelfall**, so dass eine entsprechende Übernahme des Lohnsteuerklassensystems (z.B. „Lohnsteuerklasse I“ für die Hauptrente, „Lohnsteuerklasse VI“ für die weiteren Renten) nicht zweckmäßig erscheint, da dies dazu führen würde, dass trotz

Rentenabzugsteuer die meisten Rentner eine Steuererklärung einreichen müssten.

Möchte man hingegen mehr Rentner von der Steuererklärungspflicht befreien, so setzt dies eine genauere Berechnung der Einkommenssteuerschuld voraus. Dies macht es erforderlich, für die Höhe des Rentenabzugs auf die gesamten Renteneinkünfte des Steuerpflichtigen abzustellen. Wie bei der Bemessung von Einkommenssteuervorauszahlungen (§ 37 Abs. 3 EStG), erscheint es der Expertenkommission sinnvoll, dabei **auf den vergangenen Veranlagungszeitraum abzustellen**. Dem liegt die Annahme zu Grunde, dass sich die Einkommenssituation der meisten Rentner von Jahr zu Jahr nicht allzu stark ändert. Entsprechend könnten die gesamten Renteneinkünfte des Vorjahres als Ausgangsgröße dienen, die dann um Vorsorgeaufwendungen gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 3 EStG, den Pauschbetrag gemäß § 10c EStG und gegebenenfalls um Pauschbeträge gemäß § 33b EStG gekürzt werden würden. Die durch Anwendung des für das Veranlagungsjahr gültigen Tarifs gemäß § 32a EStG ermittelte Einkommensteuer sollte sodann im Verhältnis der Bruttorenten aufgeteilt werden, dabei sollten Bagatellrenten (z.B. Bruttorenten < 100 Euro) außer Acht gelassen werden. Der sich für jede Bruttorente ergebende Abzugssatz entspräche danach dem Verhältnis zwischen dem zugeordneten Abzugsbetrag und der Bruttorente. Mit dem Verfahren wäre sichergestellt, dass sich der individuelle Durchschnittssteuersatz an dem gesamten Renteneinkünften des Steuerpflichtigen ausrichtet, sich somit nicht nur auf eine Quelle bezieht. Die Abzugssätze wären den Rentenversicherern ähnlich wie im Verfahren der elektronischen Lohnsteuerabzugsmerkmale (Verfahren ELStAM) durch die Finanzverwaltung zur Verfügung zu stellen. Zu Beginn des Rentenbezugs setzt dies voraus, dass die Rentenversicherer rechtzeitig vor Beginn der Auszahlung die Finanzverwaltung in Kenntnis setzen, damit diese die Abzugssteuersätze ermitteln kann.

Die Expertenkommission hält auch eine **schrittweise Einführung** der Rentenabzugsteuer für möglich. Im ersten Schritt würden dann nur Steuerpflichtige einbezogen werden, die neben den Alterseinkünften keine weiteren Einkünfte ohne Steuerabzug erzielen. Ohnehin kann nur für diese Steuerpflichtigen die

Steuererklärungspflicht entfallen. In einem zweiten Schritt könnte dann überlegt werden, ob die Rentenabzugsteuer auch auf Steuerpflichtige ausgedehnt werden sollte, die weitere Einkünfte, z.B. aus Vermietung und Verpachtung, Gewerbebetrieb oder selbständiger Arbeit haben. In diesen Fällen wäre dann bei der Bemessung der Einkommensteuervorauszahlungen eine Anrechnung der Rentenabzugsteuer erforderlich (vgl. § 37 Abs. 3 S.2 EStG).

Die durch den Rentensteuerabzug auf Alterseinkünfte erhobene Einkommensteuer wäre im Rahmen einer Veranlagung auf die Jahreseinkommensteuer anzurechnen; § 36 EStG wäre entsprechend anzupassen. Zudem sollte nach Abschluss der Übergangsphase zur vollständigen nachgelagerten Besteuerung der Renten die Rentenabzugsteuer auch für Pensionen greifen, so dass eine einheitliche Besteuerung der Alterseinkünfte erfolgen würde.

5.3.3. Fazit

Um viele Rentner von der Steuererklärungspflicht befreien zu können, sollte für alle Renteneinkünfte eine **Rentenabzugsteuer** eingeführt werden. Alle Rententräger (Deutsche Rentenversicherung, Versorgungswerke, private Rentenversicherer etc.) wären zum Einbehalt der Rentenabzugsteuer verpflichtet (es gibt lediglich eine Bagatellgrenze). Gegebenenfalls könnte die Rentenabzugsteuer schrittweise eingeführt werden – zunächst nur für Steuerpflichtige ohne zusätzliche Einkünfte, die keinem Steuerabzug unterliegen. Nach Abschluss der Übergangsphase zur vollständigen nachgelagerten Besteuerung der Renten sollte die Rentenabzugsteuer auch für Pensionen greifen.

Die Höhe der Rentenabzugsteuer sollte sich **aus der Höhe der Renteneinkünfte des Vorjahrs** ergeben. Bei mehreren Renten ist die gesamte Rentenabzugsteuer im Verhältnis der Bruttorenten auf die auszahlenden Stellen aufzuteilen. Die sich ergebenden Abzugssätze sind von der Finanzverwaltung zu ermitteln und den Rententrägern elektronisch zur Verfügung zu stellen.

5.4. Behandlung der Werbungskosten von Rentnern/Pensionären

Aus dem Ziel, viele Bezieher von Alterseinkünften aus der Veranlagung herauszunehmen, um Steuerbefolgungs- und -verwaltungskosten zu reduzieren, folgt, dass die Ausgaben von Rentnern und Pensionären daraufhin überprüft werden sollten, ob es Möglichkeiten zur Pauschalierung bzw. Typisierung gibt, so dass auf Einzelnachweise verzichtet werden kann. Dies soll in diesem Abschnitt erfolgen.

Werbungskosten bei Alterseinkünften umfassen beispielsweise Ausgaben für einen Rentenberater, für die Beantragung einer Rente, Gewerkschaftsbeiträge und Ausgaben für Rechtsstreitigkeiten im Zusammenhang mit der Rentenbemessung. Für Bezieher von Renten (Einnahmen im Sinne des § 22 Nr. 1 und 5 EStG) und Pensionen (Versorgungsbezüge im Sinne des § 19 Absatz 2 EStG) ist ein Werbungskostenpauschbetrag in Höhe von jeweils 102 Euro (§ 9a Nr. 3 EStG bzw. § 9 Nr. 1 lit. b) vorgesehen.

Um zu überprüfen, ob bezüglich der Werbungskosten eine (unwiderlegbare) Pauschalierung vertretbar ist, sei die Verteilung der Werbungskosten bei unbeschränkt Steuerpflichtigen mit Renten bzw. Versorgungsbezügen in Abbildung 5 und Abbildung 6 betrachtet. Dargestellt sind die Verteilung der Werbungskosten für Bezieher von Renten- und/oder Pensionseinkünften gem. § 22 bzw. § 19 EStG. Im Fall der Zusammenveranlagung sind nur Fälle enthalten, in denen beide Partner Renten- und/oder Pensionseinkünfte beziehen, Fälle mit Wittensplitting wurden ausgeschlossen. Die Daten wurden vom Statistischen Bundesamt bereitgestellt und basieren auf der Einkommensteuerstatistik 2019.

Aus Abbildung 5 wird ersichtlich, dass in **mehr als 70 %** der Einzelveranlagungen **keine Werbungskosten oberhalb des Pauschbetrags** von 102 Euro geltend machen werden. Zudem machen 17,62 % den Werbungskostenpauschbetrag doppelt geltend, da dieser nach § 9a Nr. 1 Buchstabe a, Nr. 3 EStG jeweils für unterschiedliche Quellen pro Rentenbezieher in Anspruch genommen werden kann. Bei Zusammenveranlagungen, in denen beide Partner Renten bzw.

Pensionen beziehen, machen 67 % nicht mehr als 204 Euro Werbungskosten geltend. Zudem geben 17,86 % der Paare den dreifachen Pauschbetrag (306 Euro) und 2,43 % der Paare den vierfachen Pauschbetrag (408 Euro) geltend.

Die Expertenkommission hält auf der Grundlage dieser Datenlage die **Einführung eines abgeltenden Pauschbetrags** (wie beim Sparer-Pauschbetrag) **in Höhe von 102 Euro pro Person** für begründbar. Die sich daraus ergebende Einschränkung des objektiven Nettoprinzips wäre durch den zu erzielenden Vereinfachungseffekt gerechtfertigt. Dem Erfordernis einer realitätsgerechten Abbildung des typischen Falls der Werbungskosten von Rentnern dürfte damit genügt sein, wie sich aus den dargestellten Daten zur derzeitigen Nutzung des Pauschbetrages ergibt. Dadurch entstehende Härten im Einzelfall sind verfassungsrechtlich hinzunehmen.²³²

Die vorliegenden Daten lassen darauf schließen, dass die Zahl der durch eine entsprechende Pauschalierung schlechter gestellten Steuerpflichtigen im niedrigen einstelligen Prozentbereich liegt, sodass es sich um entsprechende Einzelfälle handelt und ein abgeltender Pauschbetrag damit verfassungsgemäß wäre.²³³

Will man dennoch im Einzelfall besonders hohe Werbungskosten berücksichtigen, schlägt die Expertenkommission vor, eine **Wesentlichkeitsgrenze** einzuführen, bei deren Überschreitung die tatsächlichen Kosten in Ansatz gebracht werden können. Als Grenzwert hält die Expertenkommission auf Grundlage der vorliegenden Daten das Dreifache des Pauschbetrages für angemessen.

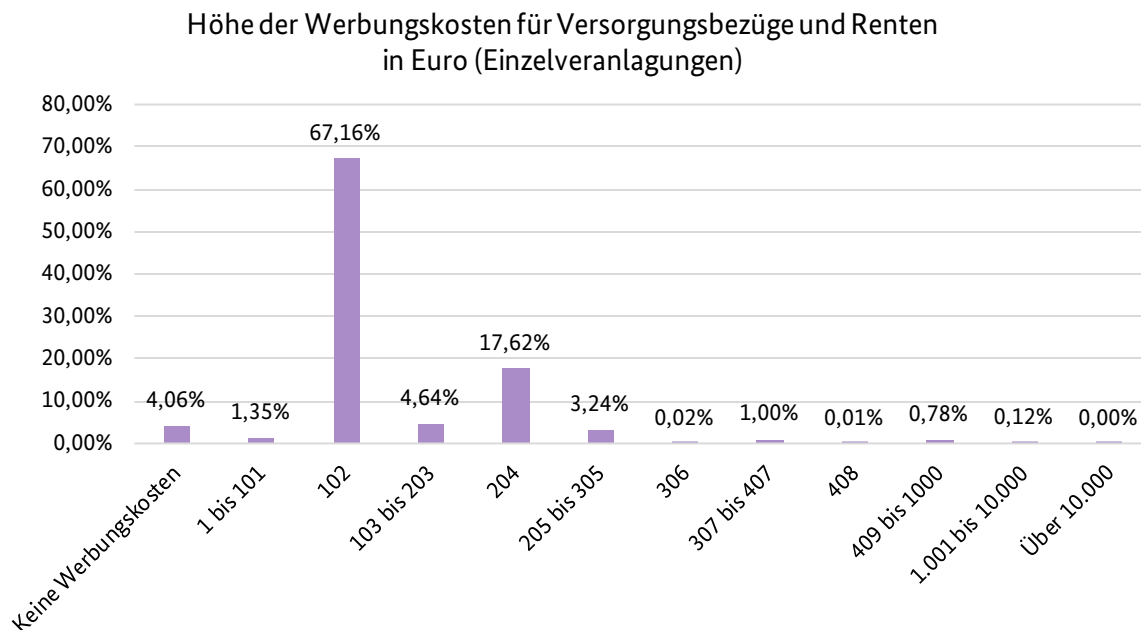


Abbildung 5: Verteilung der Werbungskosten bei unbeschränkt Steuerpflichtigen mit Renten/ Versorgungsbezügen, d.h., Bezieher von Renten- und/oder Pensionseinkünften gem. § 22 bzw. § 19 EStG (nur Einzelveranlagungen).

Quelle: Statistisches Bundesamt, Einkommensteuerstatistik 2019.

232 Z. B. BVerfG v. 21.6.2006 – 2 BvL 2/99; BVerfGE 116, 164 (183) mwN.

233 Hinsichtlich des sog. Sparer-Pauschbetrages wird die Verfassungsmäßigkeit in Teilen der Literatur bezweifelt (z.B. Buge, in: H/H/R, § 20 EStG Rn. 682; Englisch, StuW 2007, 221 (239); Kämmerer, DStR 2010, 27 ff.), vom BFH und anderen Autoren allerdings – u.a. unter Verweis auf den gleichzeitig angepassten

Steuersatz – angenommen (BFH v. 1.7.2014 – VIII R 53/12, Rn. 12; Eckhoff, FR 2007, 989 (998); Musil, FR 2010, 149 (154 f.)). Es ist aber zu beachten, dass die hier vorgeschlagene Pauschalierung aufgrund der dargestellten Datenlage für weniger Steuerpflichtige nachteilig wäre, als es beim Sparerpauschbetrag der Fall ist, sodass die Zweifel nicht übertragbar sein dürften.

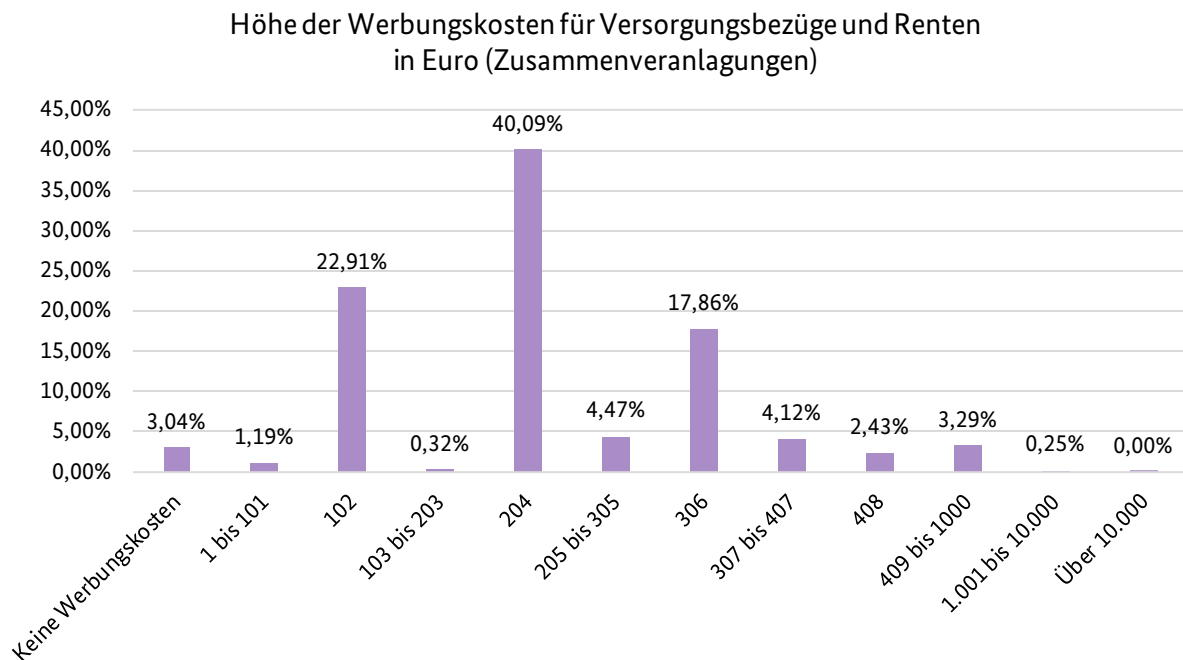


Abbildung 6: Verteilung der Werbungskosten bei unbeschränkt Steuerpflichtigen mit Renten/ Versorgungsbezügen, d.h., Bezieher von Renten- und/oder Pensionseinkünften gem. § 22 bzw. § 19 EStG (nur Zusammenveranlagungen). Einbezogen wurden nur Fälle, in denen beide Partner Renten- und/oder Pensionseinkünften beziehen. Fälle mit Witwensplitting sind nicht enthalten.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Einkommensteuerstatistik 2019.

Darüber hinaus spricht sich die Expertenkommission dafür aus, zu **prüfen, ob die Pauschbeträge gemäß § 9a Nr. 1 lit. b EStG und § 9a Nr. 3 EStG zu einem Betrag in Höhe von insgesamt 102 Euro zusammengefasst werden sollten**. Nach der zeitigen Rechtslage gibt es eine Ungleichbehandlung zwischen Beziehern von Alterseinkünften aus verschiedenen Einkunftsarten (§ 19 EStG und § 22 EStG) und solchen, die Alterseinkünfte nur aus einer der beiden Einkunftsarten beziehen. Zum Beispiel erhalten Pensionäre, die zusätzlich eine Riesen-Rente beziehen, einen Pauschbetrag von insgesamt 204 Euro, während Rentner, die zusätzlich eine Riesen-Rente beziehen, nur einen Pauschbetrag von 102 Euro erhalten. Dies erklärt die Häufung in der Verteilung der Werbungskosten beim Zweifachen des Pauschbetrags bei Einzelveranlagungen (vgl. Abbildung 5 bzw. dem Drei- und Vierfachen des Pauschbetrags bei Zusammenveranlagungen (vgl. Abbildung 6).

5.5. Empfehlungen

1. *Einführung einer Rentenabzugsteuer:* Um viele Rentner von der Steuererklärungs-pflicht zu befreien, schlägt die Expertenkommission die Einführung einer Rentenabzugsteuer auf alle Renteneinkünfte vor. Alle Versorgungsträger (Deutsche Rentenversicherung, Versorgungswerke, private Rentenversicherer etc.) sollen zum Einbehalt der Rentenabzugsteuer verpflichtet werden (es gibt lediglich eine Bagatellgrenze). Gegebenenfalls könnte die Einführung der Rentenabzugsteuer stufenweise erfolgen - zunächst nur für Steuerpflichtige ohne zusätzliche Einkünfte, die nicht dem Steuerabzug unterliegen.
2. *Wegfall der Veranlagung:* Die Einführung der Rentenabzugsteuer sollte - ähnlich wie in § 46 EStG für Arbeitnehmer - zu einem Verzicht auf die Veranlagung führen, wenn andere Einkünfte, die weder dem Steuerabzug vom Arbeitslohn noch der Rentenabzugsteuer unterliegen, von untergeordneter Bedeutung sind (z.B. in Anlehnung an § 46 Abs. 2 Nr.1 EStG: < 410 €). Durch die Einführung

der Rentenabzugsteuer könnten so bis zu 4,4 Millionen Steuererklärungsfälle aus der Veranlagungspflicht genommen werden. Die damit verbundene Reduktion der Steuerbefolgungskosten entspräche einer Entlastung auf Seiten der Steuerpflichtigen in Höhe von etwa 658 Millionen Euro pro Jahr (vgl. Abschnitt 1.3.4).

3. *Ausdehnung der Rentenabzugsteuer auf Pensionäre:* Nach Abschluss der Übergangsphase zur vollständigen nachgelagerten Besteuerung der Renten sollte die Rentenabzugsteuer auch für Pensionen und andere Alterseinkünfte, die bisher dem Lohnsteuerabzug unterliegen, greifen.
4. *Berechnung der Rentenabzugsteuer:* Die Höhe der Rentenabzugsteuer soll sich aus der Höhe der Renteneinkünfte des Vorjahrs ergeben. Bei mehreren Renten ist die gesamte Rentenabzugsteuer im Verhältnis der Bruttorenten auf die auszahlenden Stellen aufzuteilen. Die sich ergebenden Abzugssätze sind von der Finanzverwaltung zu ermitteln und den Rententrägern elektronisch zur Verfügung zu stellen.
5. *Werbungskostenpauschbetrag:*
 - a) Hinsichtlich der Werbungskosten schlägt die Expertenkommission die Einführung eines abgeltenden Rentner-Pauschbetrags vor. Aufgrund der Datengrundlage erscheint ein Betrag von 102 EUR (Einzelveranlagung) bzw. 204 EUR (Zusammenveranlagung) angemessen.
 - b) Für den Fall, dass auf die Abgeltungswirkung des Rentner-Pauschbetrags verzichtet werden soll, schlägt die Expertenkommission alternativ die Einführung einer Wesentlichkeitsgrenze vor, nach der z.B. Werbungskosten abgezogen werden können, wenn sie das Dreifache des Pauschbetrags übersteigen.
 - c) Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob es einen einheitlichen Pauschbetrag für Renten und Pensionen geben sollte. Nach der zeitigen Rechtslage besteht eine Ungleichbehandlung zwischen Beziehern von Alterseinkünften aus verschiedenen Einkunftsarten (§ 19 EStG und § 22 EStG) und Beziehern von

Alterseinkünften aus nur einer der beiden Einkunftsarten (Pauschbeträge nach § 9a Nr. 1 Buchstabe b EStG und § 9a Nr. 3 EStG).

6. *Überprüfung der Ertragsanteilsberechnung:* Schließlich fordert die Expertenkommission den Gesetzgeber auf, zu prüfen, ob der derzeitige Zinssatz in Höhe von 3 % bei der Bestimmung der Höhe des Ertragsanteils noch zutreffend gewählt ist, und ob die Ertragsanteilsbesteuerung im Hinblick auf die fehlende Entscheidungsneutralität systematisch verbessert werden kann.

6.

Sonderausgaben

6.1. Die Behandlung von Sonderausgaben

6.1.1. Subjektives Nettoprinzip

Nach der Grundkonzeption des Einkommensteuergesetzes sollen über die Sonderausgaben und die außergewöhnlichen Belastungen existenzsichernde private Aufwendungen steuerlich berücksichtigt werden (subjektives Nettoprinzip).²³⁴ Damit wird das Prinzip der Besteuerung nach der (subjektiven) finanziellen Leistungsfähigkeit umgesetzt, da es sich um indisponible Aufwendungen handelt.²³⁵ Diese dürfen also nicht in das (steuerpflichtige) disponible Einkommen einbezogen werden.

In der derzeitigen gesetzlichen Ausgestaltung finden sich in der Kategorie der zu berücksichtigenden Sonderausgaben neben solchen Aufwendungen, die unzweifelhaft dem subjektiven Nettoprinzip zuzuordnen sind, auch solche, deren Berücksichtigung andere gesetzgeberische Hintergründe hat.²³⁶ Während insbesondere die Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung als Teil belastungsfreien Existenzminimums von Verfassung wegen abzugsfähig sein müssen,²³⁷ ist dies z.B. bei der Kirchensteuer weniger eindeutig,²³⁸ bei Posten wie dem anteiligen Schulgeld für Privatschulen²³⁹ oder Zuwendungen (Spenden) für steuerbegünstigte Zwecke²⁴⁰ stehen vor allem lenkungspolitische Erwägungen

hinter der legislativen Anerkennung als Sonderausgabe. Eine völlige Bereinigung der Sonderausgaben von solchen Aufwendungen, mit denen nicht das subjektive Nettoprinzip verwirklicht wird, könnte insofern zu einer Vereinfachung führen, dass den Steuerpflichtigen weniger Erklärungsaufwand entsteht. Gleichzeitig kann es gesamtgesellschaftlich das Gerechtigkeitsempfinden in Bezug auf die Einkommensteuer erhöhen. Denn jede punktuelle Abzugsmöglichkeit bedeutet eine (gefühlte) Bevorzugung einzelner Steuerpflichtiger gegenüber dem Gros der Steuerpflichtigen. Ein ideales Steuersystem wäre frei von Sozialzweck- und Lenkungsnormen.²⁴¹

Die Expertenkommission schlägt dennoch **keine radikale Bereinigung der §§ 10 ff. EStG** vor. Sie nimmt hiervon vor allem deshalb Abstand, weil sich bei einigen Abzugsposten die Notwendigkeit ergeben würde, an anderen Stellen des EStG oder gar in anderen Rechtsbereichen für einen entsprechenden Ausgleich zu sorgen. Insbesondere bestehen Wechselwirkungen mit dem Sozialrecht. Eine umfassende Überarbeitung der Sonderausgaben könnte größere gesetzliche Reformen z.B. im Bereich der Schulfinanzierung oder der Kinderbetreuung bedingen. Die Vorschläge der Expertenkommission beschränken sich daher auf **punktueller Vereinfachungsmöglichkeiten**, die in

²³⁴ Vgl. BVerfG v. 19.11.2019 – 2 BvL 22/14, juris Rn. 104 ff.

²³⁵ Vgl. kritisch zum subjektiven Nettoprinzip aus ökonomischer Sicht z.B. Siegel, Eine systematische, prinzipienorientierte Einkommensteuer – eine Utopie?, FR 2019, S. 353-359; Bareis, Transparenz bei der Einkommensteuer – Zur systemgerechten Behandlung sog. „notwendiger Privatausgaben“, StuW 1991, S. 38-51; Schneider, Leistungsfähigkeitsprinzip und Abzug von der Bemessungsgrundlage, StuW 1984, S. 356-367.

²³⁶ Vgl. hierzu auch Scheffler, W., & Kandel, H.: Systematisierung der Sonderausgaben aus ökonomischer Sicht. StuW 2011, 88(3), 236-249.

²³⁷ Vgl. BVerfG v. 13.2.2008 – 2 BvL 1/06, BVerfGE 120, 125 (154 ff.).

²³⁸ Eine verfassungsrechtlich bedingte Pflicht, den Abzug zuzulassen überzeugend ablehnend z.B. Kulosa, in: H/H/R, § 10 EStG Rn. 130; Wernsmann, StuW 1998, 317 (326); jene annehmen hingegen Sohn in KSM, § 10 Rz. G 5 [5/2001]; Schön, DStZ 1997, 385; Kirchhof, DStZ 1986, 25 (32).

²³⁹ BVerfG v. 16.4.2004 – 2 BvR 88/03; Die anteilige Berücksichtigung des Schulgeldes für Privatschulen dient dem Zweck der Förderung von Privatschulen.

²⁴⁰ BFH v. 22.9.1993 – X R 107/91, juris Rn. 19 m.w.N.; Bürger sollen zu uneigennützigem Handeln angeregt werden

²⁴¹ Hey, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, Rn. 7.7 f.; vgl. auch Abschnitt 2.3.

ausgewählten Bereichen zu einer Erleichterung führen sollen.

6.1.2. Altersvorsorgeaufwendungen

Das Einkommensteuergesetz lässt momentan den Abzug diverser Aufwendungen für die persönliche Altersvorsorge zu. Hinsichtlich des konkreten Umfangs der Abzugsfähigkeit und der Voraussetzungen im Einzelnen wird zwischen verschiedenen Altersvorsorgeaufwendungen differenziert.

§ 10 Abs. 1 Nr. 2 lit. a) EStG betrifft die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung bzw. landwirtschaftlichen Alterskasse und berufsständischen Vorsorgeeinrichtungen, die den gesetzlichen Rentenversicherungen vergleichbare Leistungen erbringen. Die genauen Abzugsmodalitäten regelt § 10 Abs. 2 EStG. Diese Aufwendungen der Steuerpflichtigen sind infolge des Übergangs zur nachgelagerten Besteuerung der Renten nun in vollem Umfang als Sonderausgaben zu berücksichtigen.

Dass es zu einem **Abzug** dieser Aufwendungen der Steuerpflichtigen **von der Bemessungsgrundlage** kommt, ist **unumgänglich**, da es andernfalls zu einer doppelten Belastung käme, die nach den oben dargestellten Grundsätzen (vgl. Abschnitt 5.1.2.2) nicht verfassungsgemäß wäre. Das geltende System der nachgelagerten Besteuerung von Alterseinkünften verlangt insofern nach einer Abzugsfähigkeit der Beiträge zur Rentenversicherung.

Mit weiten Teilen der Fachliteratur und dem BFH geht die Expertenkommission davon aus, dass die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung nach der Umstellung auf die nachgelagerte Besteuerung von Renten **systematisch zu treffend als Werbungskosten** zu qualifizieren wären.²⁴² Sie werden von den Steuerpflichtigen geleistet, um später mit der Rente steuerpflichtige Einnahmen zu erzielen, es besteht insofern ein offensichtlicher Veranlassungszusammenhang zwischen den Aufwendungen und späteren Einnahmen. Sie müssten dementsprechend bereits bei der Ermittlung des Gesamtbetrags

der Einkünfte und nicht als Sonderausgaben Berücksichtigung finden.

Der Gesetzgeber hat sich dennoch – auch entgegen dem Vorschlag der damals eingesetzten Sachverständigenkommission²⁴³ – dazu entschieden, an der Einordnung als Sonderausgabe festzuhalten. Die Gründe hierfür sind nicht bekannt. Das BVerfG hält die Einordnung für verfassungsgemäß. Es weist diesbezüglich auf die weite Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers bei gemischt veranlassten Aufwendungen hin. Die gemischte Natur ergebe sich daraus, dass die Beiträge zur Altersvorsorge nicht in vollem Umfang dem Charakter von Werbungskosten entsprächen, sondern auch der Hinterbliebenenversorgung dienen und eine vermögensbildende Komponente hätten.²⁴⁴ Das Gericht macht aber auch deutlich, dass die Einordnung als Werbungskosten gesetzssystematisch vorzugswürdig gewesen wäre.²⁴⁵

Die Expertenkommission regt insofern an, eine **systematisch konsistente Qualifizierung der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung als Werbungskosten zu prüfen**. Zwar würde sich hieraus keine unmittelbare Vereinfachung für den Steuerpflichtigen ergeben. Die Einordnung dürfte für die Steuerpflichtigen aber besser nachvollziehbar sein. Zudem hätte die Einordnung als Werbungskosten für die Bürger den Vorteil, dass auch Steuerpflichtige, die im Abzugsjahr keinen positiven Gesamtbetrag der Einkünfte haben, einen Abzug ihrer Altersvorsorgeaufwendungen über den Verlustabzug nach § 10d EStG wirksam geltend machen könnten.

Soweit die Geltendmachung sonstiger Altersvorsorgeaufwendungen im Rahmen der Sonderausgaben ermöglicht wird (zB. § 10 Abs. 1 Nr. 2 lit. b), § 10a EStG), gilt aufgrund der nachgelagerten Besteuerung auch dieser Erträge Entsprechendes.

²⁴² Z.B. BFH v. 23.11.2016 – X R 41/14, juris Rn. 33; Kulosa, in: H/H/R, § 10 EStG Rn. 51; Vogel, in: Brandis/Heuermann, § 10 EStG Rn. 121; Heidrich, FR 2004, 1321; Stützel, DStR 2010, 1545.

²⁴³ Abschlussbericht, BMF-Schriftenreihe Band 74, 2003, 21 ff.

²⁴⁴ BVerfG v. 16.6.2016 – 2 BvR 290/10, juris Rn. 45 f.

²⁴⁵ BVerfG v. 16.6.2016 – 2 BvR 290/10, juris Rn. 48.

6.1.3. Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung

Die in § 10 Abs. 1 Nr. 3 EStG vorgesehene Abzugsfähigkeit der Kranken- und Pflegeversicherung ist **verfassungsrechtlich geboten**, da die Basisabsicherung dem unantastbaren Existenzminimum zuzurechnen ist. Eine typisierende Berücksichtigung über das im Grundfreibetrag abgesicherte Existenzminimum ist aufgrund der stark unterschiedlichen Höhe der Beiträge nicht möglich.²⁴⁶

Die Beiträge werden nach derzeitiger Lage in den in § 10 Abs. 4 EStG normierten abzugsfähigen Höchstbetrag für Vorsorgeaufwendungen einbezogen, werden aber ihrerseits nicht durch den Höchstbetrag begrenzt. D.h. der Höchstbetrag kann durch die Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung bereits vollständig ausgeschöpft sein. Die Beiträge zur Basisabsicherung der Kranken- und Pflegeversicherung selbst sind aber auch dann vollständig abzugsfähig, wenn sie den Höchstbetrag übersteigen.

Mit der bestehenden Regelung werden die Vorgaben des BVerfG an die verfassungsgemäße Berücksichtigung der Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung umgesetzt.²⁴⁷ Die Expertenkommission sieht hier **keinen Anpassungsbedarf**. Zur Reformbedürftigkeit des Höchstbetrags des § 10 Abs. 4 EStG siehe Abschnitt 6.1.4.

6.1.4. Sonstige Vorsorgeaufwendungen

Neben den Altersvorsorgeaufwendungen und den Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung ist in § 10 Abs. 1 Nr. 3a EStG die Möglichkeit vorgesehen, Beiträge zu diversen anderen Versicherungen geltend zu machen. Dazu zählen bspw. die Arbeitslosenversicherung, Risiko-lebensversicherung, Erwerbs- und Berufsunfähigkeitsversicherung, Unfall- und Haftpflichtversicherungen.

Die Geltendmachung dieser Beiträge wird allerdings durch § 10 Abs. 4 EStG auf einen jährlichen Höchstbetrag von 1.900 bzw. 2.800 Euro begrenzt. In diesen Betrag werden neben den hier thematisierten Versicherungsbeiträgen auch diejenigen zur Kranken- und Pflegeversicherung einbezogen. Soweit es sich zur Absicherung eines Basisniveaus handelt, sind diese

selbst aber in jedem Fall in voller Höhe abzugsfähig, also auch, wenn sie den Höchstbetrag überschreiten. Da die Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung tatsächlich bei vielen Steuerpflichtigen bereits den Höchstbetrag mit dem Vollabzug der Kranken- und Pflegeversicherung ausschöpfen, wirkt sich die Abzugsmöglichkeit für die sonstigen Vorsorgeaufwendungen praktisch bei einem Großteil der Steuerpflichtigen nicht aus.

So zeigt Tabelle 1, dass in 25,01 Mio. Steuererklärungen der Höchstbetrag durch die Beiträge zur Basis-Krankenversicherung und Pflegeversicherung bereits vollständig ausgeschöpft ist. Dies macht zwischen 54,7 und 85,3 % aller Steuerpflichtigen aus. Von allen einzelveranlagten Steuerpflichtigen, denen ein Höchstbetrag von 1.900 Euro zusteht, ist beispielsweise in 82,4 % der Fälle ein tatsächlicher Abzug der sonstigen Vorsorgeaufwendungen im Sinne des § 10 Abs. 1 Nr. 3a EStG gar nicht mehr möglich, da der Höchstbetrag bereits durch die Beiträge zur Basis-Krankenversicherung und Pflegeversicherung ausgeschöpft ist..

²⁴⁶ BVerfG v. 13.2.2008 – 2 BvL 1/06, BVerfGE 120, 125 (154 ff.).

²⁴⁷ BVerfG v. 13.2.2008 – 2 BvL 1/06, BVerfGE 120, 125 (154 ff.).

Art der Veranlagung	Höchstbetrag nach §10 (4) EStG in Euro	Zahl der Stpfl., die den Höchstbetrag durch Beiträge zur Basis-KV und PV (auch Privatversicherte) ausschöpfen	in Prozent aller Stpfl., die den Höchstbetrag ausschöpfen	In Prozent aller Stpfl. mit jeweiliger Veranlagung, auf die Höchstbetrag ... zutrifft
		in Tsd.		
Grundtabelle	1900	12.960	97,5 %	82,4 %
	2800	640	90,7 %	58,6 %
Splittingtabelle	1900 / 1900	9.890	95,2 %	85,3 %
	1900 / 2800	1.290	98,0 %	80,6 %
	2800 / 2800	230	85,7 %	54,7 %

Tabelle 2: Die Daten sind basierend auf der Einkommensteuerstatistik 2019 auf das Jahr 2024 hochgerechnet und umfassen ausschließlich Einkommensteuer-Veranlagungen, d.h. offene Lohnsteuer-Fälle bleiben unberücksichtigt.

Quelle: Fraunhofer-Institut für Angewandte Informationstechnik FIT.

Die Expertenkommission sieht an dieser Stelle **unbedingten Handlungsbedarf**. Die derzeitige Gesetzeslage führt zu einem erheblichen administrativen Aufwand bei den Steuerpflichtigen, der letztlich für die Mehrheit der Steuerpflichtigen keinen Mehrwert hat. Die Gesetzeslage **suggeriert dem Steuerpflichtigen einen Vorteil, der tatsächlich oft gar nicht besteht**. Dabei hält die Expertenkommission im Wesentlichen zwei Handlungsoptionen für gangbar.

6.1.4.1. (Partielle) Abschaffung des Abzugstatbestandes für sonstige Vorsorgeaufwendungen

Der Abzugstatbestand des § 10 Abs. 1 Nr. 3a EStG könnte ersatzlos gestrichen werden. Auf den ersten Blick scheint das für den Steuerpflichtigen zwar nachteilig zu sein. Tatsächlich hat die Regelung in der derzeitigen Fassung aber für sehr viele Steuerpflichtige keine Auswirkungen, sodass diese von der Erklärung der erfassten Versicherungsbeiträge entlastet würden. Die für viele Steuerpflichtige ohnehin nur theoretische Möglichkeit, diese Versicherungsbeiträge steuermindernd geltend zu machen, würde als Anreiz, eine ansonsten ggf. nicht erforderliche

Veranlagung durchzuführen, entfallen. Dadurch würden **Steuerpflichtige und Finanzverwaltung entlastet**.

Die ersatzlose Streichung des Tatbestandes ist aber nur möglich, soweit die Geltendmachung einzelner erfasster Versicherungen nicht verfassungsrechtlich geboten ist. Für die meisten der aufgeführten Versicherungen lässt sich festhalten, dass es sich nicht um solche Versicherungen handelt, die dem unantastbaren Bereich des Existenzminimums zuzuordnen sind. Zweifel könnten aber bzgl. der **Arbeitslosenversicherung** aufkommen. In der Fachliteratur sind diesbezüglich Stimmen zu finden, die eine Abzugsmöglichkeit für verfassungsrechtlich geboten halten.²⁴⁸ Demgegenüber ging der Finanzausschuss des Bundestages im Gesetzgebungsverfahren zur Einführung des Abzugstatbestandes davon aus, dass die Einführung verfassungsrechtlich nicht erforderlich sei und nur einen sozialpolitischen Anreiz setzen solle.²⁴⁹ Das BVerfG hat sich zu dieser Frage noch nicht explizit verhalten. Der Rechtsprechung ist aber zu entnehmen, dass das steuerrechtlich (über den Grundfreibetrag und die Sonderausgaben) zu

²⁴⁸ Söhn, Vorsorgeaufwendungen und einkommensteuerliches Existenzminimum, FS Lang, S. 559 (561).

²⁴⁹ BT-Drs. 16/13429, S. 44.

berücksichtigende Existenzminimum nur das Sozialhilfeniveau abbildet, nicht aber das Sozialversicherungsniveau.²⁵⁰ Das lässt den Schluss zu, dass der Abzug der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung nach Ansicht des BVerfG verfassungsrechtlich nicht erforderlich ist, obwohl sie für den Steuerpflichtigen indisponibel sind.²⁵¹ Andernfalls dürfte die derzeitige Höchstbetragsregelung verfassungswidrig sein, da sie dazu führt, dass es in vielen Fällen nicht zu einer effektiven Berücksichtigung eben dieser Beiträge kommt.

Anstelle einer gänzlichen Abschaffung wäre es auch **denkbar, den Abzugstatbestand beschränkt auf die Arbeitslosenversicherung zu erhalten**. Sie müsste dann aber so ausgestaltet sein, dass es zu einer tatsächlichen Berücksichtigung der Beiträge kommt. Die Höchstbetragsgrenze müsste also gestrichen werden.

6.1.4.2. Einführung eines Pauschbetrages für sonstige Vorsorgeaufwendungen

Alternativ sieht die Expertenkommission die Möglichkeit eine Vereinfachung zu erreichen, indem ein **Pauschbetrag für sonstige Vorsorgeaufwendungen** eingeführt wird. Dieser käme – analog zum derzeitigen Werbungskostenpauschbetrag für Arbeitnehmer – allen Steuerpflichtigen zugute, unabhängig davon, welche Versicherungsbeiträge tatsächlich geleistet werden. Den Steuerpflichtigen bliebe es dabei unbenommen, ihre tatsächlichen höheren Versicherungsbeiträge geltend zu machen. Diese müssen sich dann aber auch auswirken können, der

Höchstbetrag also zumindest angehoben oder nur auf die sonstigen Vorsorgeaufwendungen bezogen werden.

Hierdurch stellt sich ebenfalls ein Vereinfachungseffekt ein. Den Steuerpflichtigen wird die Möglichkeit gegeben, auf Nachweise zu verzichten und nur den Pauschbetrag zu nutzen, die Finanzverwaltung muss weniger Einzelfälle prüfen. Je höher der Pauschbetrag angesetzt wird, desto größer dürfte die administrative Entlastung ausfallen. Auf der anderen Seite ist aber zu bedenken, dass den Steuerpflichtigen eine fiskalisch belastende Begünstigung zu Teil wird, ohne dass sichergestellt ist, dass die Steuerpflichtigen tatsächlich eine entsprechende Versicherung abgeschlossen haben. Der angestrebte Anzeizeffekt des Abzugstatbestandes wird dadurch zumindest reduziert und das ursprüngliche gesetzgeberische Ziel – das die Regelung als Lenkungszweck rechtfertigt – nicht mehr in gleichem Maße erreicht wie bisher.

Einen Startpunkt für die Bestimmung eines Pauschbetrags können die Abbildung 1 und Abbildung 2 geben. Diese stellen die Verteilung der Summe der abziehbaren Vorsorgeaufwendungen nach § 10 Abs.1 Nr. 3a EStG in Einzelveranlagungs- bzw. Zusammenveranlagungsfällen basierend auf der Einkommensteuerstatistik 2019 dar. Im Median betrugen die Vorsorgeaufwendungen nach § 10 Abs.1 Nr. 3a EStG 3.408 Euro (Einzelveranlagung) bzw. 6.685 Euro (Zusammenveranlagung).

²⁵⁰ BVerfG v. 13.2.2008 – 2 BvL 1/06, BVerfGE 120, 125 (154 ff.).

²⁵¹ Ebenso BFH v. 9.9.2015 – X R 5/13 –, BFHE 251, 18, BStBl II 2015, 1043, juris Rn. 15 ff.

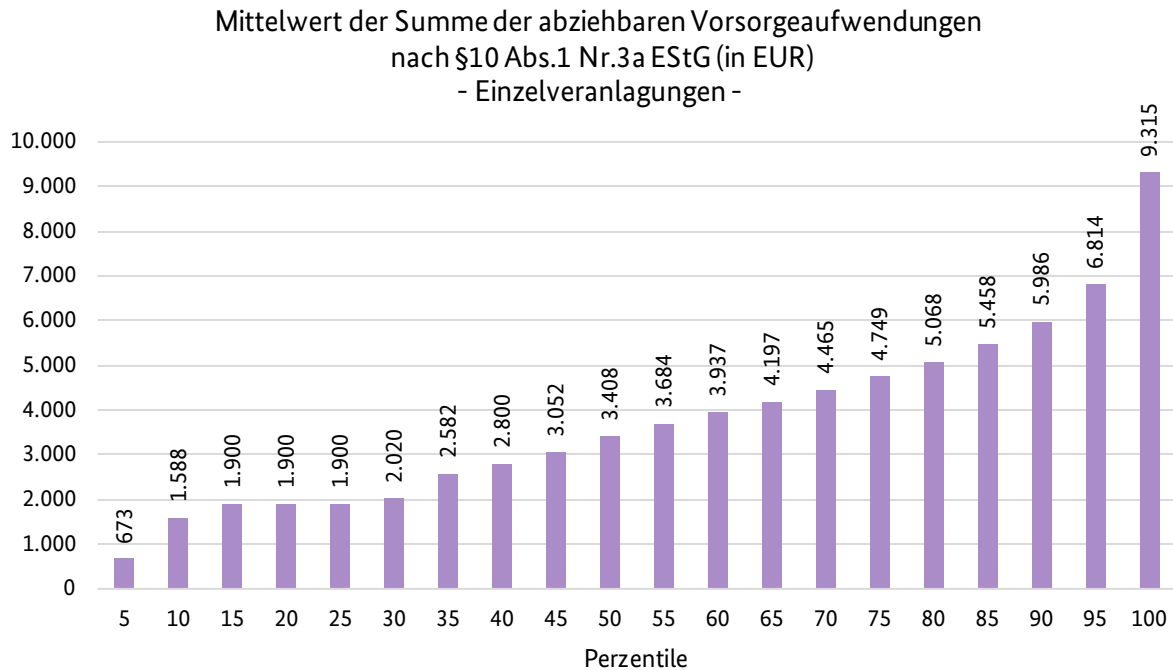


Abbildung 7: Verteilung der der Summe der abziehbaren Vorsorgeaufwendungen nach §10 Abs.1 Nr.3a EStG (in EUR) in Einzelveranlagungsfällen basierend auf der Einkommensteuerstatistik 2019.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

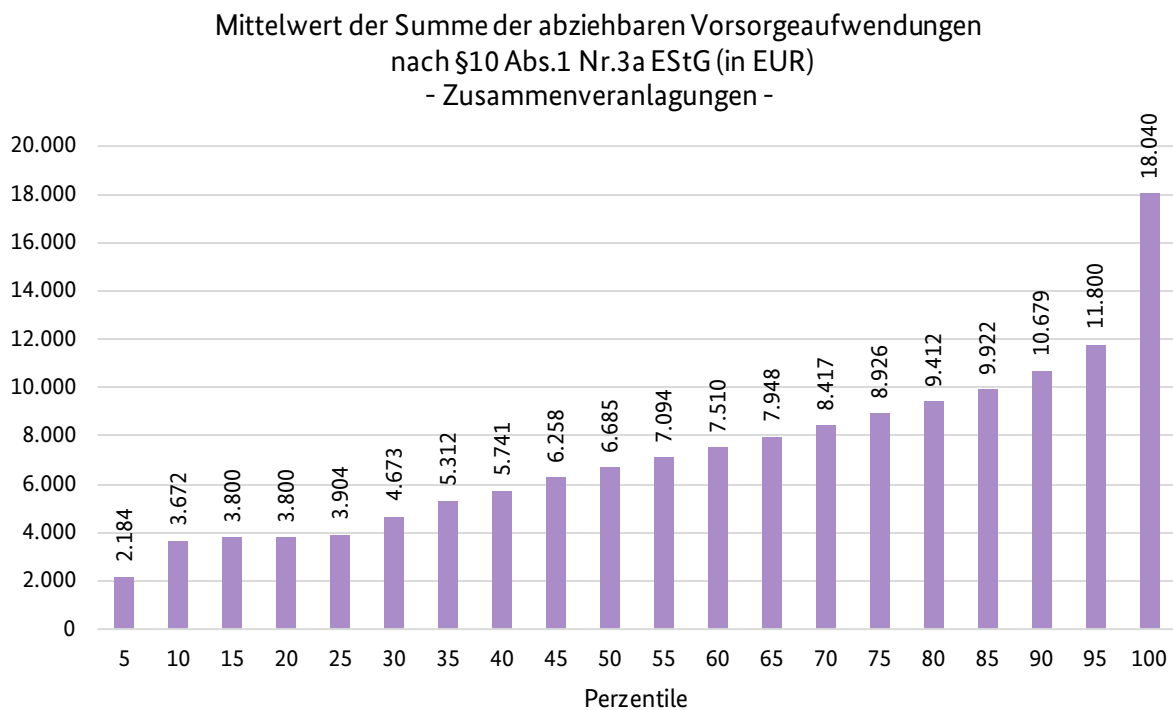


Abbildung 8: Verteilung der der Summe der abziehbaren Vorsorgeaufwendungen nach §10 Abs.1 Nr.3a EStG (in EUR) in Zusammenveranlagungsfällen basierend auf der Einkommensteuerstatistik 2019.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Die Ableitung konkreter Ergebnisse aus der dargestellten Verteilung wird allerdings dadurch erschwert, dass in den genannten Werten die Arbeitslosenversicherung enthalten ist. Damit **liegen aktuell keine Werte über sonstige Vorsorgeaufwendungen vor**, die sich als weitere freiwillige Versicherungen ergeben.

Sollte der Pauschbetrag nicht als abgeltend ausgestaltet werden, so müsste im Hinblick auf eine Deklaration der sonstigen Vorsorgeaufwendungen nach § 10 Abs. 1 Nr. 3a EStG ein Höchstbetrag festgesetzt werden, um die fiskalischen Auswirkungen einzugrenzen. Infolge der unvollständigen Datenlage sieht sich die Expertenkommission jedoch nicht in der Lage, den Höchstbetrag näher zu quantifizieren. Bei einer möglichen Bestimmung wäre zu berücksichtigen, wie sich die bisher deklarierten Vorsorgeaufwendungen nach § 10 Abs. 1 Nr. 3a EStG auf die Bereiche Arbeitslosenversicherung und weitere Versicherungsbeträge verteilen. Im Gegensatz zum geltenden Recht sollte der Höchstbetrag sehr salient sein, damit unnötige Deklarationskosten vermieden werden. Zudem sollte aus fiskalischen Gründen der Höchstbetrag nicht allzu weit über dem Pauschbetrag liegen.

Sollte sich der Gesetzgeber dafür entscheiden, den Abzug der sonstigen Vorsorgeaufwendungen nicht (partiell) abzuschaffen, sondern - wie hier alternativ vorgeschlagen - einen Pauschbetrag einzuführen, empfiehlt die Expertenkommission zudem zu prüfen, diesen mit § 10c EStG abzustimmen (vgl. hierzu Abschnitt 6.1.8).

6.1.5. Kinderbetreuungskosten

Der geltende Abzugstatbestand des § 10 Abs. 1 Nr. 5 EStG für Kinderbetreuungskosten wurde zu Zwecken der Steuervereinfachung geschaffen. Der Abzug ist auf Zweidrittel der tatsächlichen Betreuungskosten und maximal 4.000 Euro im Jahr begrenzt. Nicht erfasst sind dabei Kosten für Unterrichtsleistungen jeder Form. Durch die Regelung als Sonderausgabe findet er

unabhängig von einer Berufstätigkeit des Steuerpflichtigen selbst Anwendung.

Die Expertenkommission sieht hier **wenig Vereinfachungspotential**. Zwar wäre es gesetzes-systematisch treffender, die Kinderbetreuungskosten berufstätiger Eltern als Erwerbsaufwendungen zu berücksichtigen. Das würde allerdings höhere Nachweisanforderungen bedeuten und damit nicht zu einer Vereinfachung, sondern Verkomplizierung führen. Die bestehende Regelung im Rahmen der Sonderausgaben wurde gerade getroffen, um die vorherige Lage zu vereinfachen, in der es die Möglichkeit gab, Kinderbetreuungskosten als Werbungskosten geltend zu machen.²⁵² Das BVerfG gewährt dem Gesetzgeber bei der Zuordnung zu Erwerbsaufwendungen bzw. Sonderausgaben eine weite Einschätzungsprärogative, infolge derer die getroffene gesetzgeberische Entscheidung für die Anerkennung nur als Sonderausgabe verfassungsrechtlich zulässig ist. Eine Rückkehr zu diesem System würde Steuerpflichtige und Finanzverwaltung stärker belasten, weshalb die Expertenkommission dies nicht empfiehlt.²⁵³

Die **Datenlage** rechtfertigt derzeit **keine Anpassung des Höchstbetrags**. Der Höchstbetrag sollte allerdings im Hinblick auf die Gebührenentwicklung bei der Kinderbetreuung und die Inflation **regelmäßig evaluiert** werden. Zum momentanen Zeitpunkt zeigt sich, dass der Großteil der Steuerpflichtigen den Höchstbetrag nicht ausschöpft (vgl. Abbildung 3). Im Mittelwert betrugen die deklarierten Kinderbetreuungskosten im Veranlagungszeitraum 2017 1.314 Euro, für 38 % der Kinder unter 14 Jahren wurden Kinderbetreuungskosten geltend gemacht und nur bei 3,1 % aller Kinder, für die Betreuungskosten steuerlich geltend gemacht wurden, wurde die Höhe von 4.000 Euro überschritten.

Die Begrenzung auf Zweidrittel der tatsächlichen Betreuungskosten rechtfertigt sich damit, dass auch der Kinderfreibetrag bereits dazu dient, Betreuungsaufwand abzudecken.²⁵⁴

²⁵² Zur wechselhaften Geschichte der Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten Kulosa, in: H/H/R § 10 EStG Rn. 141.

²⁵³ Die entstehenden Friktionen mit der Bemessungsgrundlage der Kindergartengebühren werden derzeit durch die Regelung

des § 2 Abs. 5a S. 2 EStG abgedeckt. Die Expertenkommission sieht die entstehende Inkonsistenz zwischen verschiedenen Rechtsgebieten, hält es aber dennoch für die einfachere Lösung.
254 BFH v. 9.2.2012 – III R 67/09, juris Rn. 13.

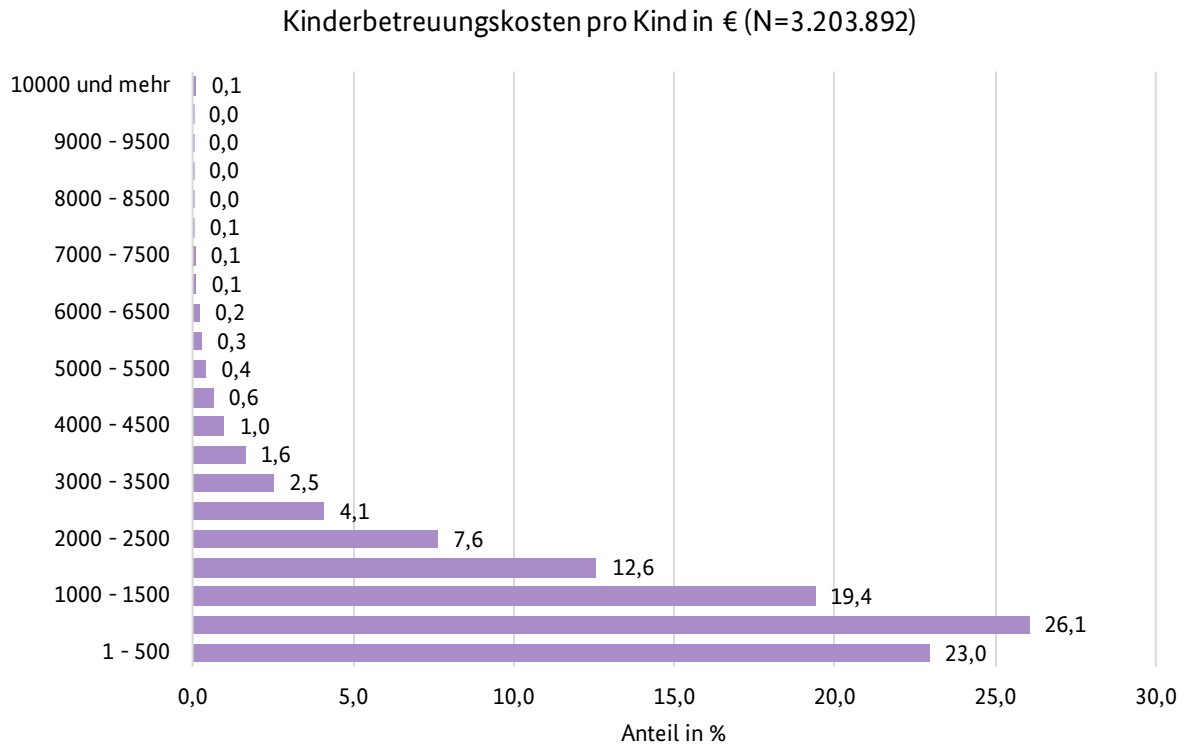


Abbildung 9: Verteilung der Höhe der Kinderbetreuungskosten (in Euro) pro Kind basierend auf der Einkommensteuerstatistik 2017.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Eine stärkere Vereinfachung könnte sich grundsätzlich durch eine typisierende Pauschalierung des Abzugs der Kinderbetreuungskosten ergeben. Diese scheitert jedoch daran, dass sich die tatsächlichen Kosten der Steuerpflichtigen stark unterscheiden. Sie divergieren einerseits aufgrund kommunaler Unterschiede bzgl. der Kostenbeteiligung der Eltern für Kindertagesstätten. Dies verdeutlicht Abbildung 4. Je nach Bundesland variierte die Höhe der durchschnittlich steuerlich geltend gemachten Betreuungskosten im Veranlagungsjahr 2017 für Kinder unter 14 Jahren zwischen 882 Euro (Rheinland-Pfalz) und 1749 Euro (Bremen). Auch der Anteil der Kinder

unter 14 Jahren, für die Betreuungskosten steuerlich geltend gemachten wurden, unterscheidet sich zwischen den Bundesländern erheblich. So betrug er beispielsweise im Veranlagungsjahr 2017 15 % in Rheinland-Pfalz, aber 53,4 % in Sachsen.

Andererseits zeigen die vorliegenden Daten auch deutliche Unterschiede bei den Altersgruppen (vgl. Abbildung 5). Während sich dies ggf. noch in einer Pauschale abbilden ließe, verhindern die signifikanten kommunalen Abweichungen die Bildung eines realitätsgerechten Leitbildes.

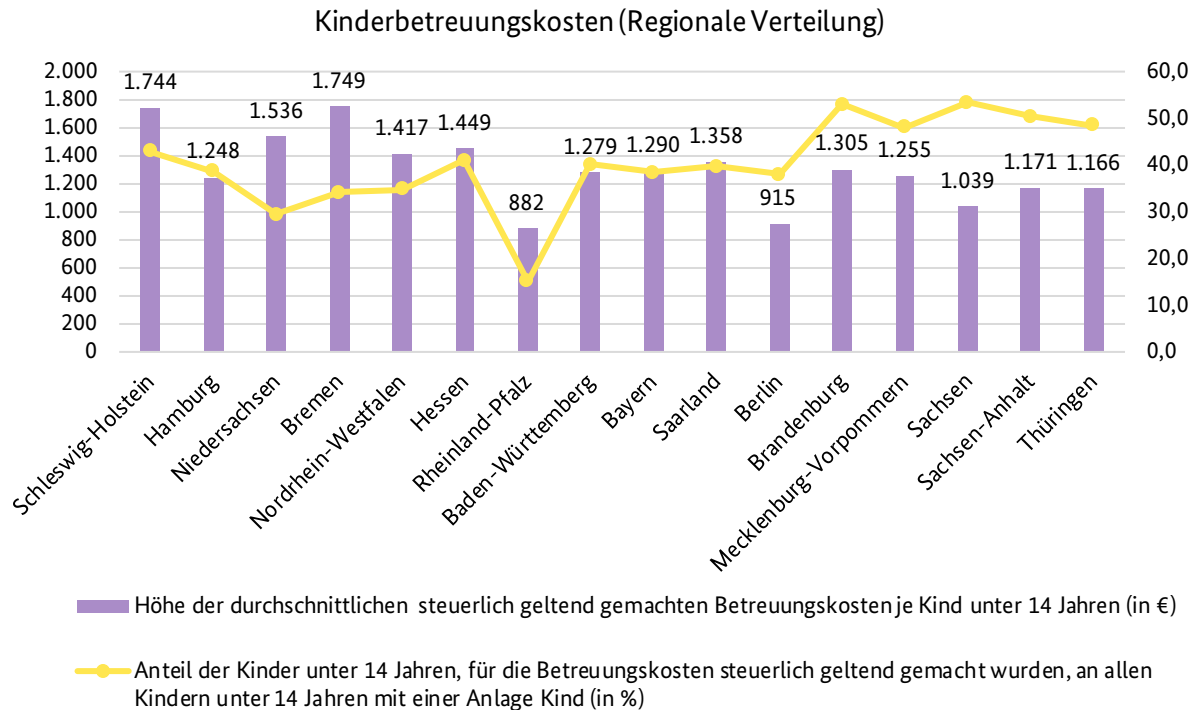


Abbildung 10: Höhe der durchschnittlich steuerlich geltend gemachten Betreuungskosten für Kinder unter 14 Jahren (in Euro, linke Vertikalachse) und Anteil der Kinder unter 14 Jahren, für die Betreuungskosten steuerlich geltend gemacht wurden (in %, rechte Vertikalachse) nach Bundesländern. Einkommensteuerstatistik 2017.

Quelle: Statistisches Bundesamt

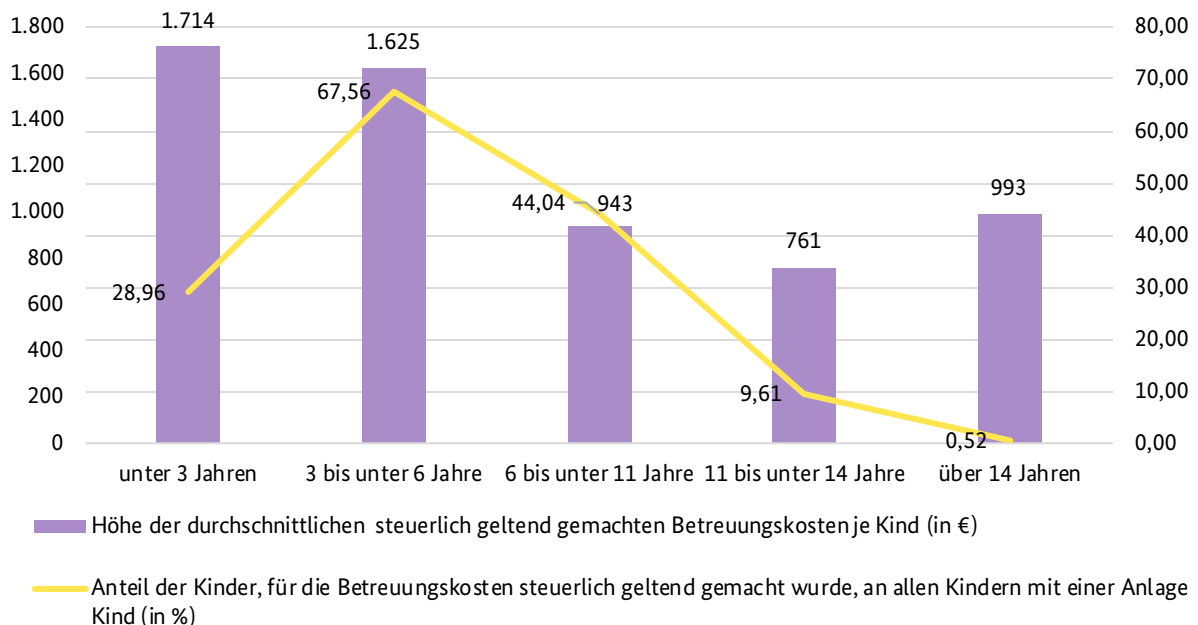


Abbildung 11: Höhe der durchschnittlich steuerlich geltend gemachten Betreuungskosten je Kind nach Altersgruppen (in Euro, linke Vertikalachse) und Anteil der Kinder, für die Betreuungskosten steuerlich geltend gemacht wurde, an allen Kindern mit einer Anlage Kind (in %, rechte Vertikalachse). Einkommensteuerstatistik 2017

Quelle: Statistisches Bundesamt

Dass die Steuerpflichtigen aufgrund der kommunal unterschiedlichen Ausgestaltung der Kostentragung bei Kinderbetreuungskosten in sehr unterschiedlichem Maße finanziell belastet sind, erkennt die Expertenkommission als Problem. Die Ursache hierfür liegt aber **außerhalb des Steuerrechts**. Das Einkommensteuerrecht kann hier nicht den erforderlichen Ausgleich schaffen. Eine Angleichung müsste über die Gebührenregelungen der Betreuungsplätze erfolgen, die allerdings de lege lata Sache der Länder sind.

6.1.6. Spenden

6.1.6.1. Zuwendungen zur Förderung steuerbegünstigter Zwecke

Nach derzeitiger Konzeption des EStG sind Zuwendungen zur Förderung steuerbegünstigter Zwecke im Sinne der Abgabenordnung als Sonderausgaben abzugsfähig. Diese Berücksichtigung ist unter dem subjektiven Nettoprinzip nicht verfassungsrechtlich geboten,²⁵⁵ rechtfertigt sich aber über die damit geschaffene Anreizwirkung für Steuerpflichtige, sich uneigennützig zu betätigen bzw. ihr Einkommen uneigennützig einzusetzen.²⁵⁶

Der progressive Einkommensteuertarif führt dazu, dass sich die Reduzierung der Bemessungsgrundlage durch die Geltendmachung von Spenden bei Besserverdienern im Ergebnis in größerem Umfang auswirkt als bei Geringverdienern. Gleichheitsrechtlich dürfte das unbedenklich sein, da es schlicht die Folge der Entscheidung für einen progressiven Steuertarif ist.²⁵⁷

Wollte man diesen Effekt dennoch beseitigen, gelänge das, indem man den Spendenabzug statt als Sonderausgabe im Rahmen einer Steuerermäßigung vornehmen würde. In diesem Fall wären die Spenden (anteilig) von der tariflichen Einkommensteuer abzuziehen. Die Expertenkommission empfiehlt dies jedoch nicht. Gerade die Auswirkungen des progressiven Tarifs **erhöhen die Anreizwirkung zum Spenden** für diejenigen Steuerpflichtigen, die finanziell besonders leistungsfähig sind. Die damit verbundene

Förderung gemeinnütziger Tätigkeiten liegt im gesamtgesellschaftlichen Interesse.

6.1.6.2. Zuwendungen an politische Parteien

Zuwendungen an politische Parteien sind ebenfalls steuerbegünstigt. Der Abzug als Sonderausgabe gem. § 10b Abs. 2 EStG erfolgt allerdings nur subsidiär zur Steuerermäßigung nach § 34g EStG. § 34g EStG ermöglicht eine Ermäßigung der tariflichen Einkommensteuer für Zuwendungen an politische Parteien i.S.d. Parteiengesetzes und Wählergemeinschaften. Erfasst sind damit neben Spenden auch Mitgliedsbeiträge. Die Ermäßigung beträgt 50 % der Zuwendung, allerdings maximal 825 Euro (bei Zusammenveranlagung 1650 Euro). Das bedeutet, dass über § 34g EStG ein Zuwendungsbetrag von höchstens 1650 Euro (bei Zusammenveranlagung 3300 Euro) berücksichtigt wird.

Übersteigen die Zuwendungen in einem Veranlagungszeitraum den Betrag von 1650 Euro, so kann der darüber hinausgehende Betrag als Sonderausgabe gem. § 10b Abs. 2 EStG berücksichtigt werden. Das gilt allerdings **nur, soweit es sich um eine Zuwendung an politische Parteien handelt**. Wählergemeinschaften sind in § 10b Abs. 2 EStG nicht erfasst. Die Abzugsfähigkeit ist hier wiederum auf einen Höchstbetrag von 1650 Euro (bei Zusammenveranlagung 1650 Euro) begrenzt.

Es ergibt sich, dass Zuwendungen an politische Parteien in Höhe von maximal 3.300 Euro (bzw. 6.600 Euro bei Zusammenveranlagung) und an Wählergemeinschaft in Höhe von maximal 1.650 Euro (bzw. 3.300 Euro bei Zusammenveranlagung) einkommensteuerlich berücksichtigt werden.

Die steuerliche Berücksichtigung von Zuwendungen an politische Parteien dient der mittelbaren Staatsfinanzierung von Parteien und ist wegen ihrer besonderen Stellung im Verfassungsleben, das in Art. 21 GG zum Ausdruck kommt, grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässig.²⁵⁸ Die Berücksichtigung verwirklicht damit nicht den Belastungsgrund der Besteuerung nach der finanziellen Leistungsfähigkeit,

²⁵⁵ Z.B. Seer in Kirchhof/Seer, 22. Aufl. 2023, § 10b Rn. 1; Kulosa, in: H/H/R, § 10b EStG Rn. 7; Brandl, in: Brandis/Heuermann, § 10b EStG Rn. 7.

²⁵⁶ BFH v. 22.9.1993 – X R 107/91, juris Rn. 19 m.w.N.

²⁵⁷ Zweifelnd dennoch Seer, in: Kirchhof/Seer, § 10b Rn. 1.

²⁵⁸ BVerfG v. 24.6.1958 – 2 BvF 1/57, BVerfGE 8, 51, unter B.II; BVerfG v. 9.4.1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264, unter B.I.2.

sondern dient mit der Parteienfinanzierung einem Lenkungs zweck.²⁵⁹

Das Nebeneinander der beiden Formen steuerlicher Berücksichtigung von Spenden an politische Parteien führt zu einer **unnötigen Komplexität**, die für die Steuerpflichtigen nur schwierig zu durchdringen ist und für die Finanzverwaltung unnötigen Aufwand mit sich bringt. Die abweichende Behandlung von Wählergemeinschaften in beiden Regelungen erschwert diesen Befund noch weiter.

Aus rechtlicher Sicht gibt es keine zwingenden Gründe, den Dualismus beizubehalten, sodass die Expertenkommission eine **Konsolidierung der beiden Regelungen** vorschlägt. Die Berücksichtigung von Spenden an **politische Parteien** sollte **einheitlich über § 34g EStG** und damit nur noch im Wege der Steuerermäßigung erfolgen, eine Regelung einzig im Rahmen der Sonderausgaben verbietet sich aus verfassungsrechtlichen Gründen. Das BVerfG hat in Bezug auf den zwischenzeitlich unbegrenzten Abzug nach § 10b EStG a.F. explizit auf die mit dem Grundsatz der Chancengleichheit unvereinbare, aus dem progressiven Tarif resultierende ungleiche Behandlung von Spendern mit unterschiedlicher steuerlicher Leistungsfähigkeit hingewiesen.²⁶⁰ Die Berücksichtigung als Steuerermäßigung in § 34g EStG führt demgegenüber dazu, dass alle Zuwendenden, unabhängig vom individuellen Steuersatz, gleich entlastet werden und verwirklicht damit den Grundsatz der Chancengleichheit.²⁶¹

Die Begrenzung auf einen Höchstbetrag muss dabei erhalten bleiben. Der verfassungsrechtliche Grundsatz der Chancengleichheit politischer Parteien gebietet diese nach der Rechtsprechung des BVerfG.²⁶² Zwar wird der Effekt der „ungleichen Wertigkeit“ der Zuwendungen durch die Regelung einzig als Steuerermäßigung beseitigt und die Ausführungen des BVerfG zu den Höchstbeträgen galten der Berücksichtigung als Sonderausgabe. Dennoch dürfte sich der zugrundeliegende Gedanke auch hier

auswirken, denn es bleibt dabei, dass die Zuwendungen für Besserverdiener attraktiver sind als für einkommensschwache Gruppen. Sobald der Zuwendungsbetrag die tarifliche Einkommenssteuer übersteigt, wirkt sie sich mangels Vortragsfähigkeit nicht mehr aus. Davon ausgehend, dass die Parteien unterschiedliche Bevölkerungsgruppen ansprechen, wäre bei einer grenzenlosen Berücksichtigung die Chancengleichheit im politischen Wettbewerb nicht mehr gewahrt. Die geltenden Höchstbeträge werden nach überwiegender Auffassung für verfassungskonform erachtet.²⁶³ Hieran könnte auch bei einer einheitlichen Regelung in § 34g EStG festgehalten werden.

Um unnötigen verfassungsrechtlichen Zweifelsfragen zu begegnen, sollte zudem **nicht weiter zwischen Parteien und Wählervereinigungen unterschieden werden**. Würde man die derzeitige Lage auf eine einheitliche Berücksichtigung nur in § 34g EStG übertragen, bedeutete dies, den Höchstbetrag für Wählervereinigungen niedriger anzusetzen als für Parteien. Ob dies vor dem BVerfG Bestand hätte, lässt sich nicht mit Sicherheit sagen. Zwar hat das BVerfG eine unterschiedliche Behandlung in Bezug auf die noch vor 1984 geltende Rechtslage für verfassungsrechtlich zulässig erachtet, weil den nur kommunal tätigen Wählervereinigungen typischer Weise geringere Kosten entstünden als den umfassend an der politischen Willensbildung teilhabenden Parteien.²⁶⁴ Dabei wurde aber auch auf die damals nur geringfügige steuerliche Auswirkung hingewiesen (Höchstbetrag bei Parteispenden 600 DM).²⁶⁵ Nach Anhebung der Beträge wies das BVerfG in einer späteren Entscheidung darauf hin, dass eine zumindest teilweise Einbeziehung von Wählergemeinschaften erforderlich sei.²⁶⁶ Zur geltenden Rechtslage hat sich das BVerfG noch nicht geäußert, der BFH hat sie aber im Jahr 2011 für verfassungsgemäß erachtet. In der Literatur wird die Verfassungsmäßigkeit allerdings zum Teil bezweifelt²⁶⁷ und dabei auch auf Ausführungen des BVerfG zur Frage der Ungleichbehandlung

²⁵⁹ Seer, in: Kirchhof/Seer, § 34g EStG Rn. 1; Brandl, in: Brandis/Heuermann, § 34g EStG Rn. 3; Unger, in: BeckOK EStG, § 34g EStG Rn. 2.

²⁶⁰ BVerfG v. 9.4.1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264 (315 f.).

²⁶¹ Seer, in: Kirchhof/Seer, § 34g EStG Rn. 1; Unger, in: BeckOK EStG, § 34g EStG Rn. 7.

²⁶² BVerfG v. 9.4.1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264 (316).

²⁶³ Z. B. Brandl, in: Brandis/Heuermann, § 10b EStG Rn. 107; Kulosa, in: H/H/R, § 10b EStG Rn. 111.

²⁶⁴ BVerfG v. 15.1.1985 – 2 BvR 1163/82, BVerfGE 69, 92.

²⁶⁵ BVerfG v. 15.1.1985 – 2 BvR 1163/82, BVerfGE 69, 92.

²⁶⁶ BVerfG v. 21.6.1988 – 2 BvR 638/84, BVerfGE 78, 350.

²⁶⁷ Z. B. Seer, in: Kirchhof/Seer, § 10b EStG Rn. 51a.

im Rahmen der Erbschaft- und Schenkungsteuer²⁶⁸ hingewiesen.

Hinsichtlich der Berücksichtigung von Spenden an politische Parteien schlägt die Expertenkommission also zusammenfassend vor, die Regelung des **§ 10b Abs. 2 EStG zu streichen**. Dafür sollte der Höchstbetrag des § 34g EStG so angepasst werden, dass es zu einer der derzeitigen Gesetzeslage entsprechenden Berücksichtigung kommt. Die momentan bestehende partielle Differenzierung zwischen Parteien und Wählergemeinschaften würde damit aufgehoben, was eine gleichheitskonforme Ausgestaltung sichert.

6.1.7. Sonstige Sonderausgaben

6.1.7.1. Kirchensteuer

§ 10 Abs. 1 Nr. 4 EStG lässt die Geltendmachung der gezahlten Kirchensteuer als Sonderausgabe zu (soweit sie nicht als Zuschlag auf Kapitaleinkünfte gezahlt wurde). In der Literatur wird mit unterschiedlichen Argumenten teilweise angenommen, der Abzugstatbestand verwirkliche das subjektive Nettoprinzip.²⁶⁹ Überwiegend wird aber überzeugend ausgeführt, dass der Abzug verfassungsrechtlich nicht geboten ist, sich aber jedenfalls darüber rechtfertigt, dass die Kirchenförderungswürdigen Zwecken dienen.²⁷⁰ Dadurch besteht eine gewisse inhaltliche Nähe zu den in § 10b EStG geregelten Spenden, die dafür spricht, die Kirchensteuer in gleichlaufender Weise zu behandeln.

Die Berücksichtigung der Kirchensteuer führt wegen der bereits eingetretenen Automatisierung für die Steuerpflichtigen und die Finanzverwaltung zu keinem besonders großen Aufwand. Die Expertenkommission hält deshalb eine **Anpassung an dieser Stelle zum jetzigen Zeitpunkt für nicht erforderlich**.

Allerdings führt die fehlende Berücksichtigung des Sonderausgabenabzugs bei der Ermittlung der Lohnsteuer (gemäß des jeweils aktuellen Programmablaufplans) zu dem Umstand, dass Steuerpflichtige, die Mitglied in einer Kirche sind, einen ökonomischen Anreiz haben, eine Antragsveranlagung vorzunehmen. Typischerweise liegt in diesen Fallkonstellationen eine

Erstattung der Einkommensteuer im Wege der Veranlagung vor. Darüber hinaus ist unklar, inwieweit die fehlende Berücksichtigung des Sonderausgabenabzugs bei der Lohnsteuer allen Steuerpflichtigen bekannt ist. Mitunter könnten damit Fälle vorliegen, in denen aus reiner Unkenntnis des Steuerrechts auf eine Antragsveranlagung verzichtet wird und damit ökonomisch eine zu hohe Steuer gezahlt wird (vgl. dazu Abschnitt 9.3.7.5).

Die Expertenkommission empfiehlt daher als Prüfauftrag, zu eruieren, wie der Sonderausgabenabzug der Kirchensteuer **in das Lohnsteuerabzugsverfahren integriert** werden kann (vgl. dazu auch die Vorschläge zur Anpassung des Lohnsteuerabzugsverfahrens an die veranlagte Einkommensteuer in Abschnitt 9.3.7.1).

6.1.7.2. Schulgeld

Die in § 10 Abs. 1 Nr. 9 EStG normierte Möglichkeit anteilig das Schulgeld, das Steuerpflichtige für den Privatschulbesuch ihrer Kinder zahlen, als Sonderausgabe abzuziehen, ist verfassungsrechtlich nicht geboten, rechtfertigt sich aber über den Lenkungszweck, die erfassten Schulen zu fördern.²⁷¹ Aus verfassungsrechtlicher Sicht wäre es dementsprechend möglich, diesen Abzugstatbestand ersatzlos zu streichen. Das könnte zu einer gewissen Entlastung der (Finanz-)Verwaltung führen. Auch könnte eine Streichung der allgemeinen Akzeptanz der Abzugstatbestände zuträglich sein, weil der Eindruck, bestimmte Bevölkerungsgruppen würden in den Abzugstatbeständen bevorzugt, reduziert würde.

Die Expertenkommission spricht dennoch zum jetzigen Zeitpunkt keine entsprechende Empfehlung aus. Zu beachten ist, dass das BVerfG aus Art. 7 Abs. 4 GG die gesetzgeberische Pflicht ableitet, Privatschulen zu fördern. Die Expertenkommission erkennt zudem die **Notwendigkeit das finanzielle Überleben von Privatschulen zu sichern**, die zumindest momentan für ein flächendeckendes Bildungsangebot in Deutschland von Bedeutung sind. Dies kann auch außerhalb des Steuerrechts passieren und es wäre grundsätzlich zu begrüßen, das

²⁶⁸ BVerfG v. 17.4.2008 - 2 BvL 4/05, BVerfGE 121, 108 unter C.II.3.

²⁶⁹ Söhn in KSM, § 10 Rz. G 5 [5/2001]; Schön, DStZ 1997, 385; Kirchhof, DStZ 1986, 25.

²⁷⁰ Z.B. Tipke, Die Steuerrechtsordnung, 2. Auflage, 829; Kulosa, in: H/H/R, § 10 EStG Rn. 130.

²⁷¹ BVerfG v. 16.4.2004 - 2 BvR 88/03, juris Rn. 11.

Einkommensteuerrecht von solchen systemfremden Abzugstatbeständen zu befreien.²⁷² Das kann aber im gesamtgesellschaftlichen Interesse nicht ohne anderweitigen Ausgleich geschehen.

6.1.7.3. Eigene Berufsausbildung

Die einkommensteuerliche Berücksichtigung von Aufwendungen für die eigene (erste) Berufsausbildung unterlag in der Vergangenheit einem stetigen Wandel. Der status quo, nach dem sie nur dann als Erwerbsaufwendungen anerkannt werden, wenn der Steuerpflichtige bereits eine Erstausbildung abgeschlossen hat (§ 9 Abs. 6 EStG) und die Kosten der Erstausbildung nur als (nicht vortragsfähige) Sonderausgaben, begrenzt auf 6.000 Euro im Jahr berücksichtigungsfähig sind, hat das BVerfG für verfassungsgemäß erachtet.²⁷³

Insbesondere die erforderliche Differenzierung zwischen Erstausbildung und Weiterbildung führt immer wieder zu Streitigkeiten zwischen Steuerpflichtigen und Finanzverwaltung, die die Finanzgerichte beschäftigen und damit Ressourcen binden. Eine grundsätzliche Anerkennung der Ausbildungskosten als Erwerbsaufwendungen könnte dem abhelfen. Insbesondere aufgrund der dadurch entstehenden Vortragsfähigkeit von Studienkosten, dürften sich aber relevante fiskalische Auswirkungen einstellen. Insbesondere wegen der vom BVerfG angenommenen ausgeprägten privaten Mitveranlassung des Hochschulstudiums, erscheint es der Expertenkommission nicht geboten, diese Auswirkungen hinzunehmen. Zudem würde die **Anerkennung als Erwerbsaufwendungen** bei weitem **nicht allen Streitpunkten abhelfen**. Insbesondere die Frage, welche Kosten im Einzelfall erfasst werden, bliebe weiterhin klärungsbedürftig.

6.1.7.4. Korrespondenztatbestände zu § 22 EStG

Die in § 10 Abs. 1a EStG zum Abzug zugelassenen Aufwendungen korrespondieren mit den Besteuerungstatbeständen des § 22 Nr. 1a EStG. Sie dienen dazu, eine doppelte Belastung derselben Erträge zu verhindern. Die

Expertenkommission sieht an dieser Stelle keinen Änderungsbedarf.

6.1.8. Sonderausgaben-Pauschbetrag

Nach § 10c Satz 1 EStG existiert derzeit ein Sonderausgaben-Pauschbetrag von 36 Euro (Verdoppelung bei Zusammenveranlagung) für Sonderausgaben nach § 10 Abs. 1 Nr. 4, 5, 7 und 9 sowie Abs. 1a und nach § 10b EStG. Es werden damit die folgenden Komponenten erfasst:

- gezahlte Kirchensteuer gem. § 10 Abs. 1 Nr. 4 EStG
- Kinderbetreuungskosten gem. § 10 Abs. 1 Nr. 5 EStG
- Aufwendungen für die Berufsausbildung gem. § 10 Abs. 1 Nr. 7 EStG
- 30 % des Schulgelds für den Besuch bestimmter Privatschulen gem. § 10 Abs. 1 Nr. 9 EStG
- Unterhaltsleistungen an den geschiedenen oder dauernd getrenntlebenden unbeschränkt einkommensteuerpflichtigen Ehegatten, Realsplitting gem. § 10 Abs. 1a Nr. 1 EStG
- lebenslange und wiederkehrende Versorgungsleistungen gem. § 10 Abs. 1a Nr. 2 EStG
- Ausgleichszahlungen zur Vermeidung eines Versorgungsausgleichs gem. § 10 Abs. 1a Nr. 3 EStG
- Leistungen aufgrund eines Versorgungsausgleichs gem. § 10 Abs. 1a Nr. 4 EStG
- Zuwendungen an bestimmte begünstigte Empfänger und an politische Parteien gem. § 10b EStG.

Der Sonderausgaben-Pauschbetrag wurde letztmalig mit dem Steuer-Euroglättungsgesetz vom 19.12.2000 geändert, konkret von 108 DM auf 36 Euro. Die Absenkung des Pauschbetrags wurde mit Änderungen bei dem Arbeitnehmer-Pauschbetrag begründet.²⁷⁴ Er diene im Ausgangspunkt der **Verwaltungsvereinfachung**.²⁷⁵ Dieser gesetzgeberische Zweck wird ihm grundsätzlich auch heute noch zugeschrieben.²⁷⁶ Es wird hierbei unterstellt, dass jeder Steuerpflichtige in geringem Maße entsprechende Sonderausgaben als Ausgabe geltend machen würde.

²⁷² Für eine Streichung des Tatbestandes sprechen sich deshalb auch einige Autoren in der Literatur aus, z.B. Kulosa, in: H/H/R, § 10 EStG Rn. 190.

²⁷³ BVerfG v. 19.11.2019 - 2 BvL 22/14.

²⁷⁴ BT-Drucks. 14/4277, S. 47.

²⁷⁵ Vgl. BT-Drs. 11/2226, S. 10.

²⁷⁶ Z.B. Frotscher/Geurts, EStG § 10c EStG, Rz. 7; Hutter, in: Brandis/Heuermann, § 10c EStG Rn. 1; Kulosa, in: H/H/R, § 10c EStG Rn. 1; Palm, in: K/S/M, § 10c EStG Rn. A2.

Infolge der Pauschalierung muss der Steuerpflichtige diese Sonderausgaben nicht im Einzelnen deklarieren. Im Übrigen ist der Sonderausgaben-Pauschbetrag in das Lohnsteuerabzugsverfahren integriert. Insofern muss der Steuerpflichtige auch nicht in das Veranlagungsverfahren gehen, um Sonderausgaben in dieser Größenordnung geltend zu machen.

Die Expertenkommission sieht nur einen **sehr begrenzten Vereinfachungseffekt** für den Steuerpflichtigen durch den Sonderausgaben-Pauschbetrag. Die Abbildung 6 verdeutlicht, dass in der Mehrzahl der Veranlagungsfälle individuell höhere Sonderausgaben (SA) deklariert werden. Sehr deutlich ist dies im Falle der Zusammenveranlagung zu erkennen.

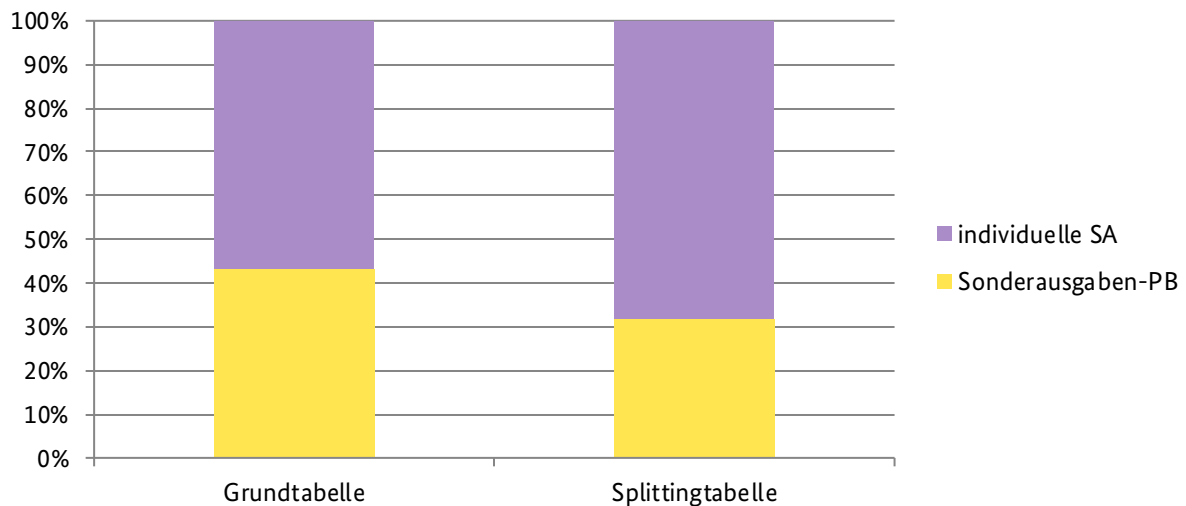


Abbildung 12: Verteilung des Sonderausgaben-Pauschbetrages nach Grund- und Splittingtabelle. Einkommensteuerstatistik (FAST) 2017.

Quelle: eigene Berechnungen.

Dies kann nicht verwundern, da bereits bei Arbeitnehmern, die in der Kirche Mitglied sind, typischerweise die individuellen Sonderausgaben höher ausfallen. Abbildung 7 stellt die

wesentlichen Positionen dar, die deklariert werden, wenn die individuellen Sonderausgaben über dem Pauschbetrag liegen.

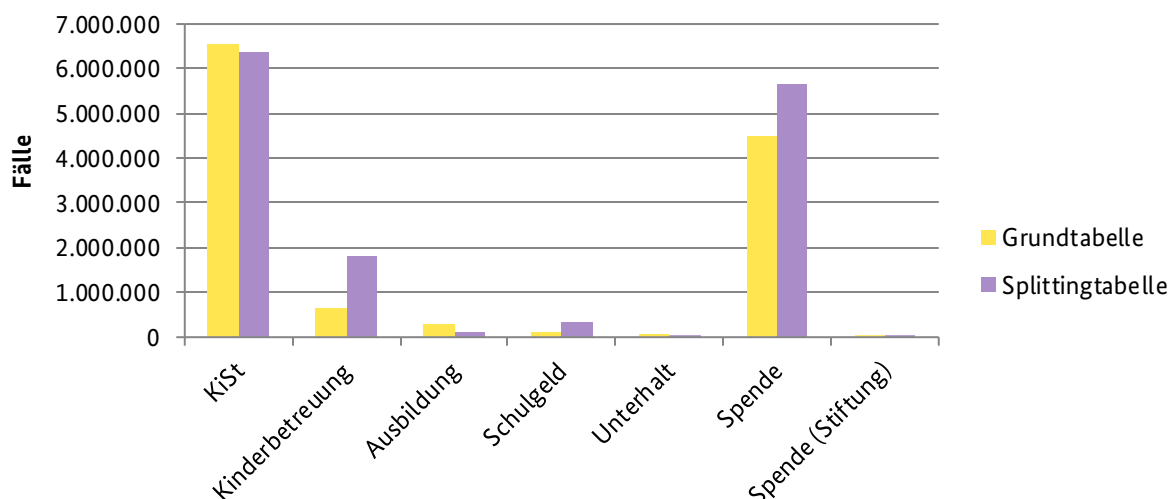


Abbildung 13: Verteilung der Sonderausgaben auf einzelne Positionen des Pauschbetrages. Einkommensteuerstatistik (FAST) 2017.

Quelle: eigene Berechnungen.

Es wird ersichtlich, dass typischerweise die individuellen Sonderausgaben für die Kirchensteuer den Pauschbetrag übersteigen. Die Ermittlung der Kirchensteuer als abzugsfähige Sonderausgabe dürfte typischerweise auch von dem Steuerpflichtigen ohne größere Probleme vollzogen werden können. Insofern ist es bereits fraglich, inwieweit der Pauschbetrag in diesen Fällen zu einer Vereinfachung führen kann. Auch dürften die Werte für die Kirchensteuer elektronisch vorhanden sein, so dass diese automationsgestützt vorausgefüllt bereitgestellt werden können.

Die Tabelle 2 stellt deskriptive Statistiken einzelner Positionen dar, die allesamt sachlich unter den Sonderausgaben-Pauschbetrag fallen. Hierbei bezieht sich die Statistik auf jene Fälle, in denen der Sonderausgaben-Pauschbetrag überschritten wurde. Die Werte P5 bis P95 beziehen sich auf die jeweiligen Dezile, StdAbw bezeichnet die Standardabweichung. In der Spalte Summe findet sich die Summe der deklarierten Sonderausgaben.

Grundtabelle	Summe	Mittelwert	StdAbw	P5	P10	P50	P90	P95
Kirchensteuer	3.712.818.519 €	566 €	1.657 €	37 €	60 €	339 €	1.108 €	1.657 €
Kinderbetreuung	564.061.429 €	869 €	744 €	107 €	178 €	688 €	1.751 €	2.217 €
Ausbildung	419.997.206 €	1.356 €	1.628 €	69 €	115 €	640 €	4.022 €	5.970 €
Schulgeld	74.992.892 €	574 €	748 €	54 €	86 €	360 €	1.199 €	1.714 €
Unterhaltsleistungen	564.414.387 €	7.978 €	4.645 €	1.500 €	2.217 €	7.200 €	13.805 €	13.805 €
Spenden	1.625.263.095 €	363 €	1.315 €	30 €	44 €	108 €	730 €	1.345 €
Vermögensstock	94.277.004 €	13.930 €	44.389 €	15 €	36 €	750 €	37.000 €	67.500 €
Summe	7.055.824.532 €	789 €	2.510 €	56 €	81 €	381 €	1.581 €	2.548 €

Splittingtabelle	Summe	Mittelwert	StdAbw	P5	P10	P50	P90	P95
Kirchensteuer	6.546.703.875 €	1.026 €	2.554 €	43 €	90 €	499 €	2.118 €	3.416 €
Kinderbetreuung	2.056.245.657 €	1.128 €	970 €	134 €	224 €	877 €	2.338 €	3.004 €
Ausbildung	149.034.105 €	1.125 €	1.355 €	50 €	100 €	616 €	2.965 €	4.350 €
Schulgeld	263.179.671 €	740 €	1.133 €	60 €	95 €	414 €	1.522 €	2.290 €
Unterhaltsleistungen	153.931.068 €	7.738 €	4.808 €	1.092 €	2.170 €	7.056 €	13.805 €	13.805 €
Spenden	3.235.271.952 €	573 €	1.847 €	30 €	50 €	177 €	1.220 €	2.291 €
Vermögensstock	131.712.512 €	16.309 €	56.290 €	16 €	42 €	500 €	38.500 €	90.641 €
Summe	12.536.078.838 €	1.421 €	3.584 €	100 €	133 €	708 €	3.066 €	4.652 €

Tabelle 3: Deskriptive Statistiken zu einzelnen Sonderausgaben. Einkommensteuerstatistik (FAST) 2017.

Quelle: eigene Berechnungen.

Die Tabelle verdeutlicht, dass die durchschnittlichen Sonderausgaben in den genannten Fällen deutlich über dem Pauschbetrag liegen. Wenn für die genannten Positionen eine stärkere Vereinfachung erreicht werden soll, so dass Steuerpflichtige von der Deklaration entlastet werden, so müsste der Sonderausgaben-Pauschbetrag deutlich steigen.

Die dargestellten empirischen Verteilungen der Sonderausgaben belegen, dass der Sonderausgaben-Pauschbetrag **derzeit eher zu einer geringen Vereinfachung** führt. Hinzu kommt der Umstand, dass die erfassten Positionen des Pauschbetrags stark von der konkreten Lebenssituation des Steuerpflichtigen abhängen, was eine realitätsgerechte Typisierung erheblich erschwert. So beziehen sich Kinderbetreuungskosten und Schulgeld auf den Umstand, dass der Steuerpflichtige Kinder hat. Ist der Steuerpflichtige Mitglied einer Kirche, so dürfte in nahezu jeglicher Fallkonstellation bereits die tatsächliche Kirchensteuer höher ausfallen als der Pauschbetrag. Eine ebenfalls bedeutende Gruppe für den Pauschbetrag sind Spenden. Allerdings ist auch hier zukünftig davon auszugehen, dass die konkrete Spendenhöhe elektronisch vorhanden sein wird. Ein elektronisches Bereitstellen in einer vorausgefüllten Steuererklärung wäre damit möglich. Insofern bedarf es hier keiner Vereinfachung über den Pauschbetrag mehr. Vereinfachungsbedarf besteht insofern nur noch bei solchen Tatbeständen bzgl. derer die Informationen nicht automatisch digital übermittelt werden können. Da diese aber sehr individuell sind, dürfte der Sonderausgaben-Pauschbetrag hier eher zu Mitnahmeeffekten führen.

Die Expertenkommission sieht dennoch Verbesserungsbedarf für die Ausgestaltung des Sonderausgaben-Pauschbetrags. Um einen stärkeren Vereinfachungseffekt erzielen zu können, wäre eine **deutliche Anpassung der Höhe nach** geboten. Hierbei wäre auch vorstellbar, dass weitere Komponenten von dem Sonderausgaben-Pauschbetrag erfasst würden. Dies wiederum würde die fiskalischen Effekte aus einer Erhöhung dämpfen. Die Expertenkommission denkt dabei insbesondere an die in Abschnitt 6.1.4

diskutierten sonstigen Vorsorgeaufwendungen. Sollte sich der Gesetzgeber gegen eine (partielle) Abschaffung des bestehenden Abzugs entscheiden (vgl. Abschnitt 6.1.4.1) und stattdessen einen Pauschbetrag einführen (vgl. Abschnitt 6.1.4.2), so könnte § 10c EStG um die Tatbestände der sonstigen Vorsorgeaufwendungen erweitert werden. Zugleich ist der **erweiterte Sonderausgaben-Pauschbetrag** dann zu **erhöhen**. Die Expertenkommission hält hier einen Wert von 850 Euro für denkbar, der dann neben den bisherigen Tatbeständen des § 10c Satz 1 EStG auch die Arbeitslosenversicherung und sonstigen Vorsorgeaufwendungen nach § 10 Abs. 1 Nr. 3a EStG umfassen würde.

Der Wert von 850 Euro ergibt sich aus den folgenden Erwägungen: der durchschnittliche Bruttomonatsverdienst bei vollzeitiger Beschäftigung beträgt für April 2023 4.323 Euro pro Monat.²⁷⁷ Hieraus ergibt sich eine Jahressumme an Beiträgen für die Arbeitslosenversicherung von 674 Euro. Für weitere Vorsorgeaufwendungen wird ein pauschaler Wert von ca. 175 Euro angenommen, so dass sich insgesamt ein Wert von 850 Euro ergibt. Die konkreten Werte sind empirisch zu plausibilisieren, insbesondere mit Informationen zu den deklarierten sonstigen Vorsorgeaufwendungen nach § 10 Abs. 1 Nr. 3a EStG ohne die Arbeitslosenversicherung. Der Expertenkommission standen hierzu keine Daten zur Verfügung. Im Übrigen geht der Vorschlag der Expertenkommission davon aus, dass diese Werte bei jedem Steuerpflichtigen wirken. Dies stellt in großen Teilen gegenüber der bisherigen Rechtslage eine deutliche Verbesserung dar.

6.2. Empfehlungen

Die derzeitige Ausgestaltung des Sonderausgabenabzugs geht nach Auffassung der Expertenkommission teilweise über die Verwirklichung des subjektiven Nettoprinzips hinaus und berücksichtigt zusätzlich Lenkungs- und Sozialzwecke. Eine Reduktion des Sonderausgabenabzugs auf die Bestandteile, die der Verwirklichung des subjektiven Nettoprinzips dienen, würde aus Sicht der

²⁷⁷ Vgl. Statistisches Bundesamt, Verteilung der Bruttomonatsverdienste von Vollzeitbeschäftigten im April 2023,

https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/_Grafik/_Interaktiv/verteilung-bruttomonatsverdienste-vollzeitbeschaeftigung.html.

Expertenkommission Vereinfachungspotentiale bieten. Allerdings wären hierbei zum Teil umfassende Abstimmungen mit anderen Rechtsgebieten, insbesondere dem Sozialrecht, erforderlich, so dass sich die Vorschläge der Expertenkommission auf punktuelle Verbesserungen beschränken.

1. *Werbungskostenabzug der Altersvorsorgeaufwendungen:* Es sollte geprüft werden, ob statt des Sonderausgabenabzugs für Altersvorsorgeaufwendungen ein Werbungskostenabzug gestattet werden sollte, den die Expertenkommission für sachlich angemessen hält und der den Vorteil hätte, dass auch Steuerpflichtige, die im Abzugsjahr keinen positiven Gesamtbetrag der Einkünfte haben, einen Abzug ihrer Altersvorsorgeaufwendungen über den Verlustabzug nach § 10d EStG wirksam geltend machen könnten.

2. *Überarbeitung des Abzugs sonstiger Vorsorgeaufwendungen:* Die derzeitige Regelung des Abzugs sonstiger Vorsorgeaufwendungen nach § 10 I Nr. 3a EStG ist nicht bürgerfreundlich ausgestaltet. Die Daten zeigen, dass bei den meisten Steuerpflichtigen der Höchstbetrag nach § 10 Abs. 4 EStG bereits durch Beiträge zur Basis-Krankenversicherung und Pflegeversicherung (inkl. Privatversicherte) ausgeschöpft ist. Daraus ergeben sich folgende Optionen zur Anpassung:

- o *Abschaffung des Abzugs:* Da die Angaben zu den sonstigen Vorsorgeaufwendungen Steuerbefolgungskosten bei den Steuerpflichtigen verursachen, würde eine Abschaffung des Abzugs der sonstigen Vorsorgeaufwendungen eine Vereinfachung bewirken, ohne dass sich dadurch für die meisten Steuerpflichtigen eine höhere Steuerbelastung ergäbe. Anstelle einer gänzlichen Abschaffung wäre es auch denkbar, den Abzugstatbestand beschränkt auf die Arbeitslosenversicherung zu erhalten. Sie müsste dann aber so ausgestaltet sein, dass es zu einer tatsächlichen Berücksichtigung der Beiträge kommt. Die Höchstbetragsgrenze müsste also diesbezüglich gestrichen werden.

- o *Erhöhung der Höchstbeträge bzw. Einführung eines Pauschbetrags:* Sollte ein Abzug der sonstigen Vorsorgeaufwendungen für sachgerecht angesehen werden, so sollte der Gesetzgeber einen angemessenen Pauschbetrag einführen und den Höchstbetrag entsprechend anpassen. Der Pauschbetrag könnte in § 10c EStG eingearbeitet werden (siehe unten).

3. *Weiterbestand der Kinderbetreuungskosten als Sonderausgaben ohne Typisierung:* Der Sache nach kann es sich bei Kinderbetreuungskosten um Werbungskosten handeln. Gegen eine Herausnahme aus den Sonderausgaben sprechen jedoch Vereinfachungsgesichtspunkte. Die Expertenkommission empfiehlt daher, die Kinderbetreuungskosten weiterhin als Sonderausgaben einzuordnen. Die Daten der Einkommensteuerstatistik zeigen, dass nur ein geringer Teil der Steuerpflichtigen mit Kindern Kinderbetreuungskosten von mehr als 4.000 Euro geltend gemacht hat. Die Daten rechtfertigen daher keine Anhebung des Höchstbetrages. Im Mittelwert betrugen die Kinderbetreuungskosten im letzten verfügbaren Datenjahr 2017 1.314 Euro. Die Höhe der Kinderbetreuungskosten variiert zudem sehr stark regional und in Abhängigkeit vom Alter der Kinder. Eine typisierte Berücksichtigung der Kinderbetreuungskosten scheint daher nicht vertretbar. Der Höchstbetrag sollte allerdings im Hinblick auf die Gebührenentwicklung bei der Kinderbetreuung und die Inflation regelmäßig evaluiert werden.

4. *Überarbeitung des Parteispendenabzugs:* Hinsichtlich der Berücksichtigung von Spenden an politische Parteien schlägt die Expertenkommission vor, die Regelung des § 10b Abs. 2 EStG zu streichen. Dafür sollte der Höchstbetrag des § 34g EStG so angepasst werden, dass es zu einer der derzeitigen Gesetzeslage entsprechenden Berücksichtigung kommt. Die momentan bestehende partielle Differenzierung zwischen Parteien und Wählergemeinschaften würde damit aufgehoben, was eine gleichheitskonforme Ausgestaltung sichert. Parteispenden werden somit einheitlich in § 34g EStG geregelt und Parteien und Wählervereinigungen gleichgestellt.

5. *Berücksichtigung der Kirchensteuer bei Berechnung der Lohnsteuer:* Die Expertenkommission empfiehlt als Prüfauftrag, zu eruieren, wie der Sonderausgabenabzug der Kirchensteuer in das Lohnsteuerabzugsverfahren integriert werden kann, da durch die fehlende Berücksichtigung einerseits ein Anreiz zur Antragsveranlagung besteht und andererseits aus Unkenntnis über die fehlende Berücksichtigung ungerechtfertigte Mehrbelastungen durch Verzicht auf die Antragsveranlagung entstehen können.
6. *Sonderausgaben-Pauschbetrag:* Nach § 10c Satz 1 EStG existiert derzeit ein Sonderausgaben-Pauschbetrag von 36 Euro. Dieser verfehlt nach Auffassung der Expertenkommission sein Vereinfachungsziel, da er zu niedrig ist und die vom Pauschbetrag erfassten Positionen zudem stark von der konkreten Lebenssituation des Steuerpflichtigen abhängen, die sich nur schwer typisieren lassen bzw. eine Typisierung aufgrund der Datenverfügbarkeit nicht erforderlich erscheint. Wenn der Gesetzgeber den Abzug sonstiger Vorsorgeaufwendungen zulassen will (s.o.), sollte er den Sonderausgaben-Pauschbetrag um die sonstigen Vorsorgeaufwendungen nach § 10 Abs. 1 Nr. 3a EStG erweitern und den Pauschbetrag entsprechend erhöhen. Die Expertenkommission hält hier einen Wert von 850 Euro für denkbar. Der konkrete Wert muss allerdings noch empirisch validiert werden, da der Expertenkommission hierzu keine aussagekräftigen Datenvorlagen.

7.

Außergewöhnliche Belastungen

7.1. Außergewöhnliche Belastungen

Von den 42 Millionen Einkommensteuererklärungen unbeschränkt Steuerpflichtiger wurden im Jahr 2019 in 6,83 % der Fälle außergewöhnliche Belastungen steuerwirksam. Fast die Hälfte (46,19 %) der Einzelveranlagungen, in denen außergewöhnliche Belastungen gemäß § 33 EStG steuerwirksam geltend gemacht werden, stammen von Steuerpflichtigen, die mindestens 65 Jahre alt sind. Während bei den unter 65-jährigen Steuerpflichtigen nur in 3 % der Fälle außergewöhnliche Belastungen vorkommen, sind es bei älteren Steuerpflichtigen immerhin 17 % (vgl. Abbildung 1). Auch die Höhe der außergewöhnlichen Belastungen nimmt mit dem Alter zu (vgl. Abbildung 2). Dies zeigt die **große Bedeutung von außergewöhnlichen Belastungen in der Gruppe der Rentner und Pensionäre** und legt zunächst nahe, eine altersabhängige Typisierung zu prüfen.

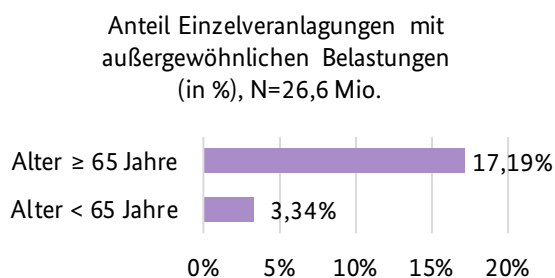


Abbildung 14: Anteil Einzelveranlagungen mit außergewöhnlichen Belastungen (in %), N=26,6 Mio. Einkommensteuerstatistik 2019.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Außergewöhnliche Belastungen in Einzelveranlagungen (Median in Euro) nach Alter

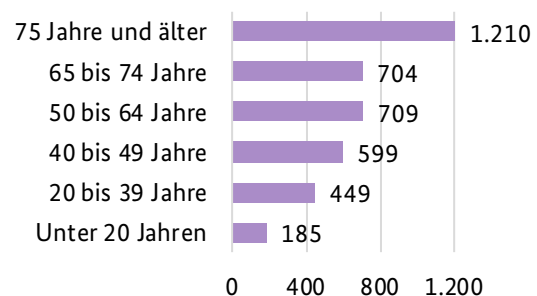


Abbildung 15: Höhe der außergewöhnlichen Belastungen, die steuerwirksam von unbeschränkt Steuerpflichtigen gemäß § 33 EStG nach Grundtabelle im Jahr 2019 abgezogen wurden. Einkommensteuerstatistik 2019.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Die Daten zeigen indes auch, dass die außergewöhnlichen Belastungen zwischen den Steuerpflichtigen stark schwanken. So machen beispielsweise die mittleren 50 % der mindestens 75-Jährigen, außergewöhnliche Belastungen in einem Intervall von 398 Euro und 4.463 Euro steuerwirksam geltend (vgl. Abbildung 3). Die starke Streuung spricht aus Sicht der Expertenkommission gegen eine allgemeine Typisierbarkeit der außergewöhnlichen Belastungen nach § 33 EStG. Für eine verfassungsgemäße Typisierung wäre nicht nur erforderlich, dass sie zu einem merklichen Vereinfachungseffekt führt, sondern überdies realitätsgerecht den typischen Fall als Maßstab der Typisierung zu Grunde legt.²⁷⁸ Letzteres kann aufgrund der **stark divergierenden Belastungen** nicht gelingen.

Hinzu kommt, dass mit den außergewöhnlichen Belastungen gerade nicht allgemeine, typische Kosten (einer bestimmten Altersgruppe) abgegolten werden sollen, sondern nur besondere

²⁷⁸ Z.B. BVerfG v. 21.6.2006 – 2 BvL 2/99; BVerfGE 116, 164 (183) m.w.N.

finanzielle Belastungen einzelner Steuerpflichtiger, die sie vom Gros der Steuerpflichtigen gleicher Einkommensverhältnisse, gleicher Vermögensverhältnisse und gleichen Familienstands unterscheiden. Es sollen dadurch Situationen berücksichtigt werden, in denen das Existenzminimum höher liegt als im Normalfall.²⁷⁹ Dafür, dass dies bei älteren Steuerpflichtigen grundsätzlich (und in ähnlichem Umfang) der Fall

wäre, sieht die Expertenkommission keine Anhaltspunkte. Insoweit unterscheidet sich die Gruppe der Rentner und Pensionäre von Menschen mit Behinderungen, für die ein prinzipiell erhöhter Bedarf gesetzgeberisch zutreffend angenommen (und typisiert) wurde. Insgesamt sieht die Expertenkommission daher keine weiteren Typisierungsmöglichkeiten.

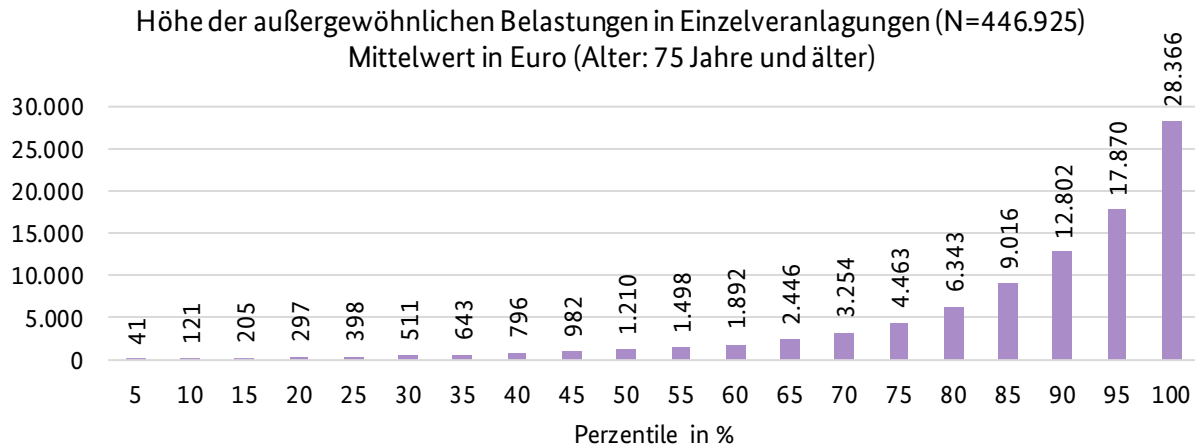


Abbildung 16: Höhe der steuerwirksam abgezogenen außergewöhnlichen Belastungen in Einzelveranlagungen unbeschränkt Einkommensteuerpflichtiger im Jahr 2019, die 75 Jahre und älter sind. Einkommensteuerstatistik 2019.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

7.2. Empfehlung

Keine weiteren Typisierungsmöglichkeiten: Die Expertenkommission sieht bei den außergewöhnlichen Belastungen keine weitere Typisierungsmöglichkeit. Die Höhe dieser Ausgaben variiert zwischen den einzelnen Steuerpflichtigen zu sehr, so dass eine realitätsgerechte Ausgestaltung der Typisierung, die sich an einem „typischen“ Fall orientiert, nicht möglich ist. Zudem soll der steuerliche Abzug außergewöhnlicher Belastungen nicht dazu dienen, allgemeine, typische Kosten (einer bestimmten Altersgruppe) zu berücksichtigen, sondern lediglich außergewöhnliche finanzielle Belastungen einzelner Steuerpflichtiger.

²⁷⁹ Z.B. Baldauf, in: Brandis/Heuermann, § 33 EStG Rn. 4, 80.

8.

Aufwendungen für haushaltsnahe
Beschäftigungsverhältnisse,
haushaltsnahe Dienstleistungen
und Handwerkerleistungen

8.1. Steuerermäßigung bei Aufwendungen für haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse, haushaltsnahe Dienstleistungen und Handwerkerleistungen (§ 35a EStG)

Die Steuerermäßigung bei Aufwendungen für haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse, haushaltsnahe Dienstleistungen und Handwerkerleistungen (§ 35a EStG) hat sich seit ihrer Einführung zu **einer der größten Subventionen** entwickelt. Allein die Subvention für die Inanspruchnahme von Handwerkerleistungen führt Schätzungen zufolge im Jahr 2024 zu Steuermindereinnahmen in Höhe 2,2 Mrd. Euro.²⁸⁰ Da Subventionen erheblich in das Marktgeschehen eingreifen, bedürfen sie einer besonderen Rechtfertigung. Vor diesem Hintergrund hat die Expertenkommission geprüft, ob die Norm geeignet ist, das angestrebte Ziel fiskalisch effizient zu erreichen, zumal der Bundesrechnungshof bereits mehrfach ihre Abschaffung gefordert hat.²⁸¹

280 Hinzu kommen Steuermindereinnahmen durch § 35a Abs. 1 und § 35a Abs. 2 EStG in Höhe von 95 Mio. bzw. 680 Mio. Euro. Vgl. BMF (2023): 29. Subventionsbericht des Bundes. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2021 bis 2024, S. 20, 117.

281 Vgl. Bundesrechnungshof (2011): Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung über die Steuerermäßigung für haushaltsnahe Dienstleistungen und Handwerkerleistungen nach § 35a des Einkommensteuergesetzes. Deutscher Bundestag, Drucksache 17/4641; Bundesrechnungshof (2016): Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung

8.1.1. Normzweck und Regelungsgehalt

§ 35a EStG wurde erstmalig mit dem Zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23.12.02 in das Einkommensteuergesetz aufgenommen. Durch die Regelung sollte ein Anreiz für Beschäftigungsverhältnisse im Privathaushalt geschaffen und damit in diesem Bereich die Schwarzarbeit bekämpft werden.²⁸² Obgleich die Regelung im Zeitablauf diverse Änderungen, Konsolidierungen und Maßnahmen der Vereinfachung erfahren hat, ergibt sich wohl kein veränderter Normzweck. So wurde mit dem Familienleistungsgesetz vom 22.12.08 eine wesentliche Vereinheitlichung der Förderungszwecke bewirkt, ein veränderter Normzweck wurde hier allerdings nicht dargelegt.

Nach § 35a EStG können Aufwendungen, die im Rahmen von haushaltsnahen Beschäftigungsverhältnissen, Dienstleistungen und Handwerkerleistungen entstehen, von der tariflichen Einkommensteuer als Steuerermäßigung in Abzug gebracht werden. Diese Aufwendungen müssen in der häuslichen Privatsphäre des Steuerpflichtigen anfallen und dürfen **nicht als Erwerbsaufwendungen oder Sonderausgaben oder außergewöhnliche Belastungen** dem Grunde nach abzugsfähig sein. Hierbei sieht das Gesetz vor, dass nach § 35a Abs. 1 bis 3 EStG 20%

über die Steuerermäßigung für haushaltsnahe Dienstleistungen und Handwerkerleistungen nach § 35a EStG, Bundesrats-Drucksache 40/11; Bundesrechnungshof (2024): Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium der Finanzen über die Prüfung "Steuerermäßigung nach § 35a EStG für von Vermietern und Hausverwaltungen bescheinigte haushaltsnahe Dienst- und Handwerkerleistungen", Gz.: VIII 3 - 0000476. https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2024/haushaltsnahe-leistungen-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 21.05.2024).

282 Vgl. BT-Drucks. Drucksache 15/91, S. 19.

der Aufwendungen in Abzug gebracht werden können. Die unterschiedlichen Absätze beziehen sich hierbei auf unterschiedliche haushaltsnahe Aufwendungen, konkret:

- haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse als eine geringfügige Beschäftigung nach § 35a Abs. 1 EStG mit einer Ermäßigungs-höchstgrenze von 510 €,
- weitere haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse sowie haushaltsnahe Dienstleistungen nach § 35a Abs. 2 EStG (Abseits von § 35a Abs. 3 EStG) mit einer Ermäßigungs-höchstgrenze von 4.000 €,
- Handwerkerleistungen für Renovierungs-, Erhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen nach § 35a Abs. 3 EStG mit einer Ermäßigungs-höchstgrenze von 1.200 €.

Im Rahmen der haushaltsnahen Dienstleistungen und der Handwerkerleistungen bezieht sich die Ermäßigung **ausschließlich auf die Arbeitskosten**. Ferner schreibt die Regelung in § 35 Abs. 5 EStG vor, dass für haushaltsnahe Dienstleistungen nach § 35a Abs. 2 EStG oder für Handwerkerleistungen nach § 35a Abs. 3 EStG der

Steuerpflichtige für die Aufwendungen eine Rechnung erhalten hat und die Zahlung auf das Konto des Erbringers der Leistung erfolgt ist. Diese Regelungen dürften den Normzweck flankieren, Schwarzarbeit zu verhindern.

8.1.1. Ausmaß der Nutzung der Steuerermäßigung und Subventionshöhe im Zeitablauf

Das Ausmaß der Steuerermäßigung lässt sich anhand der Einkommensteuerstatistik grob quantifizieren. Hierzu wird auf die Datensätze FAST 2017 und FAST 2014 zurückgegriffen. Die Höhe des gesamten Ermäßigungsbetrages lässt sich aus einer entsprechenden Kennziffer ableiten.²⁸³ Hierbei sei darauf hingewiesen, dass dies jener Betrag ist, der letztendlich die tarifliche Einkommensteuer gemindert hat und nicht jener Betrag, der als haushaltsnahe Dienstleistungen deklariert wurde.

Für die Jahre 2014 und 2017 stellen sich die Werte wie folgt dar:

	Summe	MW	StdAbw	P5	P10	P25	P50	P75	P90	P95
2014										
Einzelveranl.	665.710.087 €	154 €	296 €	8 €	12 €	24 €	58 €	140 €	377 €	663 €
Splitting	1.380.847.911 €	204 €	349 €	9 €	12 €	23 €	64 €	203 €	608 €	1.096 €
2017										
Einzelveranl.	830.131.775 €	157 €	292 €	9 €	13 €	28 €	63 €	146 €	380 €	651 €
Splitting	1.593.135.421 €	208 €	353 €	10 €	13 €	26 €	70 €	210 €	600 €	1.093 €

Tabelle 4: Ausmaß der Nutzung der Steuerermäßigung gemäß § 35a EStG in den Jahren 2014 und 2017. Einkommensteuerstatistik (FAST) 2014 und 2017.

Quelle: eigene Berechnungen.

Aus Tabelle 4 wird ersichtlich, dass in **nicht unerheblicher Weise eher Kleinstbeträge** deklariert werden. Im Median betrug die Steuerermäßigung im Jahr 2017 bei Einzelveranlagung 63 € bzw. bei Zusammenveranlagung 70 €. Das Gesamtvolumen hat sich von 2014 nach 2017 um 18,4 % erhöht. Bezüglich der Anzahl an Steuererklärungen mit Eintragungen zu § 35a EStG

sieht man ebenfalls eine deutliche Zunahme um etwa 16,6 %. In 2014 finden sich 11,1 Mio. Fälle, in 2017 sind es bereits knapp 13 Mio. Fälle.

Neben diesen einzelwirtschaftlichen Angaben lässt sich § 35a EStG auch anhand der Steuermindereinnahmen gesamtwirtschaftlich beschreiben. Die Höhe der

²⁸³ Vgl. C65635, Scientific-Use-File Lohn und Einkommensteuer (FAST) 2017.

Steuermindereinnahmen durch § 35a EStG ist im Zeitablauf deutlich angestiegen. Während die Steuermindereinnahmen im Jahr 2011 1,9 Mrd. Euro betrugen, werden sie für das Jahr 2024 auf fast 3 Mrd. Euro geschätzt (vgl. Abbildung 1). Der größte Teil der Steuermindereinnahmen entfällt

auf die Inanspruchnahme von Handwerkerleistungen für Renovierungs-, Erhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen (§ 35a Abs. 3 EStG), im Jahr 2024 werden diese auf 2,2 Mrd. Euro geschätzt.

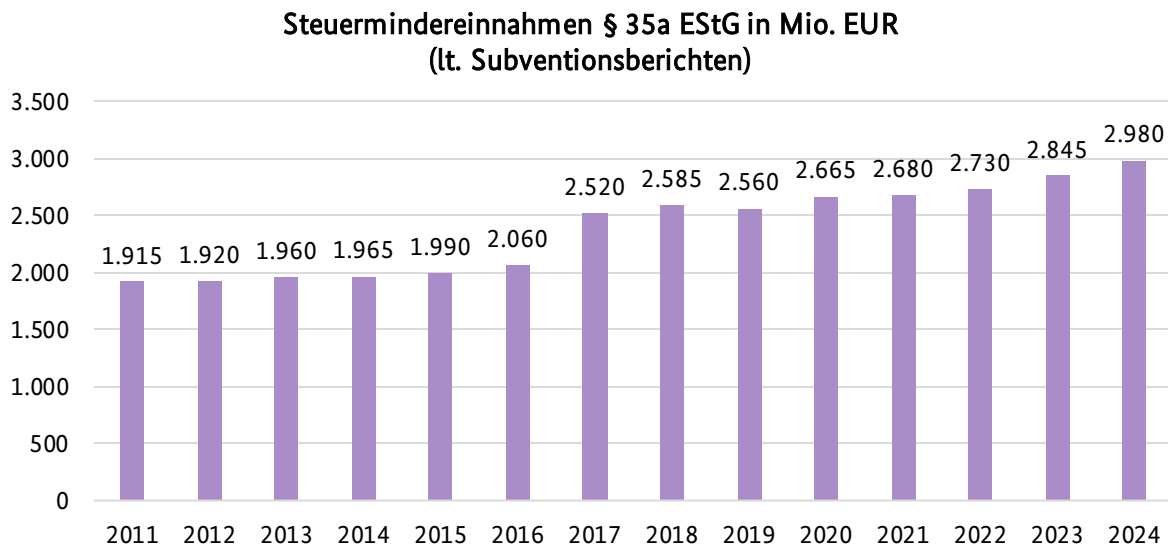


Abbildung 17: Steuermindereinnahmen § 35a EStG.

Quelle: Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2011 bis 2014 (24. Subventionsbericht), für die Jahre 2013 bis 2016 (25. Subventionsbericht), 2015 bis 2018 (26. Subventionsbericht), 2017 bis 2020 (27. Subventionsbericht), 2019 bis 2022 (28. Subventionsbericht) und 2021 bis 2024 (29. Subventionsbericht).

8.1.2. Problembereiche in der Anwendung der Norm

Die Regelung des § 35a EStG sieht unterschiedliche Anwendungsvoraussetzungen vor, die sich allesamt im persönlichen Bereich des Steuerpflichtigen befinden. Sie ist eine **Subventionsnorm**, die weder dem objektiven noch dem subjektiven Nettoprinzip zuzuordnen ist. Damit bedarf sie einer besonderen Rechtfertigung. Der Gesetzgeber hat hier einen weitreichenden Spielraum; allerdings ist die Forderung aufzustellen, dass derartige Subventionsnormen fortlaufend auf deren Notwendigkeit zu evaluieren sind.

Darüber hinaus führt die Regelung auch innerhalb des Normgefüges des EStG zu Verwerfungen. Während § 35a Abs. 1 EStG klassische Minijobs im privaten Haushalt anspricht, zielen § 35a Abs. 2, 3 EStG auch auf Dienstleistungen im Haushalt des Steuerpflichtigen. Hierdurch

können **Abgrenzungsprobleme** entstehen, welche Dienstleistungen im Haushalt des Steuerpflichtigen erbracht werden. Weiterhin stellt § 35a Abs. 3 EStG auf Handwerkerleistungen für Renovierungs-, Erhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen ab, hingegen § 35a Abs. 2 EStG auf haushaltsnahe Dienstleistungen, die nicht Dienstleistungen nach § 35a Abs. 3 EStG sind. Damit entstehen weitere Abgrenzungsprobleme einer korrekten Zuordnung bestimmter Dienstleistungen. Da hier auch unterschiedliche Höchstbeträge vorgesehen sind, ist es für den Steuerpflichtigen durchaus entscheidungserheblich, wie die konkrete Zuordnung aussieht. Im Bereich der Pflege können sich zudem noch Abgrenzungsprobleme zu unterschiedlichen außergewöhnlichen Belastungen ergeben.

Insgesamt handelt es sich bei § 35a EStG um einen Fremdkörper innerhalb des EStG. Ferner ist die Abgrenzung innerhalb der Norm nicht immer eindeutig. Insgesamt bestehen damit nicht

nur Mängel in der rechtsdogmatischen Begründung, auch können sich durch die beschriebenen Umstände zusätzliche Bürokratiekosten aus der Anwendung der Regelung ergeben.

8.2. Untersuchungen zur Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Norm

Subventionen unterliegen als Eingriffe in den Markt aus ökonomischer Sicht einem besonderen Rechtfertigungszwang, da der Staat mit ihnen lenkend in das Wirtschaftsgeschehen eingreift und damit relative Preise verzerrt.²⁸⁴ Der Gesetzgeber wollte einen Anreiz für mehr legale Beschäftigung in Privathaushalten schaffen, die Schwarzarbeit bekämpfen sowie Handwerk und Mittelstand unterstützen.²⁸⁵ Ob diese Ziele erreicht wurden, ist bereits mehrfach untersucht worden. Im Folgenden soll ein Überblick über die bisherigen Ergebnisse gegeben werden.

Im Jahr 2009 führten das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, Copenhagen Economics ApS und das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung im Auftrag des BMF eine Evaluation der Steuervergünstigungen durch.²⁸⁶ Die Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass insbesondere bei den Handwerkerleistungen im Bereich aller sicherheitsrelevanten Arbeiten (Austausch von Heizungsanlagen, Elektro-, Gas- und Wasserinstallationen) und bei der teilweisen Erstattung von (Miet-)Nebenkosten von **hohen Mitnahmeeffekten auszugehen** ist. Insgesamt wird empfohlen, die Steuerermäßigung in direkte Zuschüsse umzuwandeln, den Katalog der geförderten Leistungen zur Reduzierung von Mitnahmeeffekten einzuschränken und die empirischen

Wirkungen der verbleibenden Förderungen aufgrund der hohen Förderkosten zeitnah zu evaluieren.

Eine Studie des Volkswirtschaftlichen Instituts für Mittelstand und Handwerk an der Universität Göttingen²⁸⁷ kommt auf der Basis theoretischer Berechnungen zu einer positiveren Bewertung der Steuerermäßigung für Handwerkerleistungen. Erst bei hohen Mitnahmeeffekten solle es danach zu fiskalischen Ausfällen kommen, da den Mindereinnahmen höhere Steuer- und Sozialabgaben durch die Ausweitung legaler Beschäftigungsverhältnisse gegenüberstehen. Das in der Studie abgeleitete Ergebnis hängt allerdings stark von der Annahme ab, inwieweit durch § 35a EStG illegale Beschäftigung in legale umgewandelt wird. Dies kann von den Autoren aufgrund **fehlender Daten** jedoch nicht quantifiziert werden.

Eine Studie des Instituts für Wirtschaft, Arbeit und Kultur der Goethe-Universität Frankfurt am Main geht hingegen von Fehlanreizen durch § 35a EStG aus.²⁸⁸ Basierend auf einer deskriptiven Analyse der Einkommensteuerstatistik zeigt die Studie, dass **vor allem Steuerpflichtige mit hohem Einkommen die Steuerermäßigung** für haushaltsnahe Dienstleistungen **in Anspruch nehmen**; ältere Menschen mit niedrigen und mittleren Einkommen profitierten hingegen weniger. Eine eigene Analyse inwieweit das Ziel, die Schwarzarbeit zu reduzieren, durch § 35a EStG erreicht wurde, erfolgt mangels Daten in der Studie nicht.

Im Jahr 2013 wurde die Wirksamkeit der steuerlichen Förderung von Handwerkerleistungen nach § 35a EStG im Auftrag des BMF von Feld et al. (2013) erneut untersucht.²⁸⁹ Auf Basis der

²⁸⁴ Vgl. Feld, L. P., Necker, S., Kirbach, M., Petersen, H., Pirsig, S., & Pracz, K. (2013): Evaluierung der Wirksamkeit der steuerlichen Förderung für Handwerksleistungen nach § 35a EStG. Endbericht Forschungsvorhaben fe 14/11, im Internet: https://www.researchgate.net/publication/274068861_Evaluierung_der_Wirksamkeit_der_steuerlichen_Forderung_fur_Handwerksleistungen_nach_35a_EStG_Endbericht (abgerufen am 04.04.2024), S. 201.

²⁸⁵ Vgl. Bundesrechnungshof (2011): Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung über die Steuerermäßigung für haushaltsnahe Dienstleistungen und Handwerkerleistungen nach § 35a des Einkommensteuergesetzes. Deutscher Bundestag, Drucksache 17/4641.

²⁸⁶ Vgl. Thöne, M., & Jung, A. (2009). Haushaltsnahe Dienstleistungen und Handwerkerleistungen. Finanzwissenschaftliches

Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (Fifo), Copenhagen Economics ApS, ZEW-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Evaluierung von Steuervergünstigungen, 2, 95-163.

²⁸⁷ Vgl. Bizer, K., & Kornhardt, U. (2011). Volkswirtschaftliche Implikationen eines modifizierten Steuerbonus für Handwerkerleistungen. Göttinger Handwerkswirtschaftliche Arbeitshefte Nr. 66.

²⁸⁸ Vgl. Rand, S., Larsen, C., Ekert, S., & Frank, W. (2012). Funktionalität von Subventions- und Förderinstrumenten zur Versorgungssicherung von Personen in Privathaushalten. Frankfurt aM.

²⁸⁹ Vgl. Feld, L. P., Necker, S., Kirbach, M., Petersen, H., Pirsig, S., & Pracz, K. (2013): Evaluierung der Wirksamkeit der steuerlichen Förderung für Handwerksleistungen nach § 35a EStG.

Analyse von Beschäftigtenzahlen und Umsätzen sowie Befragungen von Handwerksbetrieben und mittelständischen Unternehmen kommen die Autoren zu dem Ergebnis, dass § 35a EStG einen positiven, aber **geringen Effekt** auf die Beschäftigtenzahl und die Höhe des Umsatzes hat. Darüber hinaus ergab sich, dass für 5 % der befragten Haushalte die Steuerermäßigung ausschlaggebend für die Durchführung einer Handwerkermaßnahme war, 90 % der Haushalte hätten die Leistungen jedoch auch ohne steuerlichen Anreiz nachgefragt. Im Hinblick auf das Ziel der Eindämmung der Schwarzarbeit gaben 7 % der Befragten an, dass die Steuerermäßigung ausschlaggebend dafür war, eine Handwerkerleistung nicht in Schwarzarbeit, sondern legal nachzufragen. Insgesamt kommen die Autoren daher zu dem Schluss, dass die Ziele des § 35a EStG in zu geringem Umfang und mit **zu hohen Mitnahmeeffekten** erreicht werden, so dass die Untersuchungsergebnisse für eine Abschaffung der steuerlichen Förderung von Handwerkerleistungen nach § 35a EStG sprechen.

Zu einer deutlich positiveren Einschätzung kommen Buettner et al. (2023).²⁹⁰ Sie analysieren Paneldaten der Umsatzsteuerstatistik für die Jahre 2001–2011 sowie Zeitreihen des Harmonisierten Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamtes. Sie vergleichen die Preis- und Umsatzentwicklung sowie die Veränderung des Verhältnisses von Verkäufen zu Einkäufen in den von § 35a EStG begünstigten Branchen mit einer Kontrollgruppe, die sich aus den Branchen Baugewerbe, Gastgewerbe, Speditions-, Transport- und Logistikgewerbe, Fleischverarbeitung, Friseurgewerbe und Kfz-Reparatur zusammensetzt. Die Ergebnisse zeigen, dass sich § 35a EStG positiv auf die gemeldeten Umsätze ausgewirkt hat. Dieser Anstieg kann zum Teil auf eine Marktexpansion bzw. Preiseffekte und zum Teil auf einen Rückgang der Steuerhinterziehung zurückgeführt werden. Die Autoren schätzen, dass mindestens 27 % und bis zu 48 % des Umsatzanstiegs auf den Rückgang der

Steuerhinterziehung zurückzuführen sind. Insgesamt wird geschätzt, dass die Umsatzsteuermehreinnahmen etwa zwei Drittel der gesamten Einkommensteuerausfälle kompensieren. Isoliert man den Anstieg der Umsatzsteuereinnahmen, der aus der reduzierten Schwarzarbeit kommt, würde dieser nach der Schätzung von Buettner et al. maximal $1/3 (= 2/3 \cdot 1/2)$ der direkten Einkommensteuerverluste kompensieren. Es müssten daher erhebliche weitere **positive Effekte** auf Steuereinnahmen oder Sozialversicherungsabgaben vorliegen, die durch die Reduktion von Schwarzarbeit entstanden, damit es insgesamt zu einer positiven Wohlfahrtswirkung käme. Diese sind jedoch bisher nicht nachgewiesen.

Im Gegensatz zu Buettner et al. (2023) konnten Harju et al. (2023)²⁹¹ keine Effekte für eine schwedische Steuerermäßigung, die § 35a EStG ähnelt, finden. In Schweden erhalten Steuerpflichtige eine Steuerermäßigung für einen Teil der Arbeitskosten für haushaltsnahe Dienstleistungen (z.B. Renovierung, Reinigung). Ähnlich wie in Deutschland soll damit die Beschäftigung im Dienstleistungssektor gefördert und die Steuerhinterziehung reduziert werden. Die Studie untersucht die Einführung der Steuerermäßigung für haushaltsnahe Dienstleistungen in Schweden im Juli 2007. Als Kontrollgruppe dienen finnische Dienstleistungsunternehmen. Wie Buettner et al. (2023) verwenden die Autoren für ihre Analyse Daten der Umsatzsteuerstatistik. Die Ergebnisse zeigen, dass die Steuerermäßigung **nur einen sehr begrenzten Effekt** auf die Erhöhung der Nachfrage nach Reinigungsdienstleistungen hat und nicht effektiv zur Reduzierung der Steuerhinterziehung beiträgt. Die Autoren begründen dies mit einer zu geringen Nachfrageelastizität und der sehr kleinen Bevölkerungsgruppe, die Reinigungsdienstleistungen in Anspruch nimmt.

Doerr & Necker (2021)²⁹² untersuchen die Bereitschaft zur Steuerhinterziehung unter Anbietern von Heimwerkerdiensten auf zwei deutschen

Endbericht Forschungsvorhaben fe 14/11, im Internet: https://www.researchgate.net/publication/274068861_Evaluierung_der_Wirksamkeit_der_steuerlichen_Forderung_fur_Handwerksleistungen_nach_35a_EStG_Endbericht (abgerufen am 04.04.2024).

²⁹⁰ Vgl. Buettner, T., Madzharova, B., & Zaddach, O. (2023). Income tax credits for consumer services: A tool for tackling VAT evasion?. *Journal of Public Economics*, 220, 104836.

²⁹¹ Vgl. Harju, J., Jysmä, S., Koivisto, A., & Kosonen, T. (2023). Do household tax credits increase consumption? The role of demand elasticity and the extent of demand, Finnish Centre of Excellence in Tax Systems Research, Working Paper 8.

²⁹² Vgl. Doerr, A., & Necker, S. (2021). Collaborative tax evasion in the provision of services to consumers: A field experiment. *American Economic Journal: Economic Policy*, 13(4), 185–216.

Online-Marktplätzen. Durch ein Feldexperiment, bei dem sie als Kunden auftraten und variierten, ob sie eine Rechnung anforderten, stellten sie fest, dass der Preisnachlass, den Kunden bei Nachfrage „ohne Rechnung“ erhalten würden, regelmäßig unterhalb der Steuerermäßigung gemäß § 35a EStG in Höhe von 20 % auf Arbeitskosten lag. Bei den Verkäufern blieb somit ein Vorteil für die Erbringung der Handwerkerleistungen in Schwarzarbeit, sodass offenbleibt, in welchem Ausmaß § 35a EStG tatsächlich zu einer Reduktion der Schwarzarbeit führen kann.

In zwei Befragungsexperimenten mit 1.974 Hausbesitzern in Deutschland untersuchen Burgstaller et al. (2023)²⁹³ die Wirkung des § 35a EStG auf die Nachfrage nach Malerarbeiten in Privathaushalten. Dabei wurden verschiedene Szenarien der Steuergutschrift - ohne Steuergutschrift, mit Steuergutschrift über die Steuererklärung und mit Steuergutschrift direkt beim Kauf - sowie unterschiedliche Ermäßigungssätze (20% bzw. 30%) und die Ausweisung des Preises nach Steuerermäßigung verglichen. Die Ergebnisse zeigen, dass alle Arten von Steuergutschriften die Zahlungsbereitschaft für Angebote mit Rechnung und die Wahrscheinlichkeit, ein Angebot mit Rechnung zu wählen, signifikant erhöhen. Allerdings stellen die Autoren auch erhebliche Mitnahmeeffekte fest. So würden etwa zwei Drittel der Befragten, die die Steuergutschrift nutzten, auch ohne die Steuergutschrift ein Angebot mit Rechnung wählen.

Auch der Bundesrechnungshof hat die Wirksamkeit von § 35a EStG bereits mehrfach untersucht. Im Jahr 2011 stellte der **Bundesrechnungshof** dabei **erhebliche Mitnahmeeffekte** fest (vgl. Bundesrechnungshof 2011):²⁹⁴

Im Veranlagungszeitraum 2008 enthielten 28 % der eingesehenen Fälle haushaltsnaher Dienstleistungen Mitnahmeeffekte (d.h., Mietnebenkostenabrechnungen).

Bei Handwerkerleistungen enthielten 71 % der für 2008 eingesehenen Fälle Mitnahmeeffekte (d.h., Wartungs- und Kaminkehrerleistungen)

Zudem spreche das Preisgefälle zwischen legaler und illegaler Leistungserbringung gegen eine wirksame Anreizwirkung zur Eindämmung der Schwarzarbeit, da durch die Inanspruchnahme des § 35a EStG zwar 20 % eingespart werden könnten, dafür aber 19 % Umsatzsteuer sowie die preisbeeinflussenden Sozialabgaben und die Lohnsteuer zu zahlen seien, so dass die illegale Leistungserbringung auch nach der Steuerermäßigung deutlich günstiger bleibe. Der Bundesrechnungshof empfahl daher, die Steuerermäßigung für haushaltsnahe Dienstleistungen und Handwerkerleistungen abzuschaffen.

Im Jahr 2016 hat der Bundesrechnungshof erneut zur Wirksamkeit der Steuerermäßigung für haushaltsnahe Dienstleistungen und Handwerkerleistungen nach § 35a EStG Stellung genommen. Danach ist ein Anstieg der Mitnahmeeffekte zu verzeichnen, die nunmehr in 82 % aller Fälle festgestellt wurden und bezogen auf die Steuerermäßigung im Veranlagungszeitraum 2012 30 % der gewährten Ermäßigungsbeträge ausmachten.²⁹⁵ Der Bundesrechnungshof empfahl daher erneut, die Steuerermäßigung für haushaltsnahe Dienstleistungen und Handwerkerleistungen abzuschaffen oder alternativ zumindest einen Sockelbetrag einzuführen.²⁹⁶

Im Februar 2024 untersuchte der Bundesrechnungshof schließlich erneut den § 35a EStG.²⁹⁷ Dabei zeigte sich, dass jährlich mehr als 25 Millionen Betriebskostenabrechnungen und

²⁹³ Vgl. Burgstaller, L., Doerr, A., & Necker, S. (2023). Do Household Tax Credits Increase the Demand for Legally Provided Services?. CESifo Working Paper No. 10211, Available at SSRN: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4329470>.

²⁹⁴ Vgl. Bundesrechnungshof (2011): Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung über die Steuerermäßigung für haushaltsnahe Dienstleistungen und Handwerkerleistungen nach § 35a des Einkommensteuergesetzes. Deutscher Bundestag, Drucksache 17/4641.

²⁹⁵ Vgl. Bundesrechnungshof (2016): Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung über die Steuerermäßigung für haushaltsnahe Dienstleistungen und Handwerkerleistungen nach § 35a EStG, Bundesrats-Drucksache 40/11, S. 15.

²⁹⁶ Vgl. Bundesrechnungshof (2016): Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung über die Steuerermäßigung für haushaltsnahe Dienstleistungen und Handwerkerleistungen nach § 35a EStG, Bundesrats-Drucksache 40/11, S. 17.

²⁹⁷ Vgl. Bundesrechnungshof (2024): Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium der Finanzen über die Prüfung „Steuerermäßigung nach § 35a EStG für von Vermietern und Hausverwaltungen bescheinigte haushaltsnahe Dienst- und Handwerkerleistungen“, Gz.: VIII 3 - 0000476. https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2024/haushaltsnahe-leistungen-voll-text.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 21.05.2024).

Bescheinigungen über haushaltsnahe Dienst- und Handwerkerleistungen erstellt werden, die dazu führen, dass eine Vielzahl von Steuerpflichtigen die Steuerermäßigung nach § 35a EStG in Anspruch nimmt. Insgesamt bleibt der Bundesrechnungshof bei seiner Empfehlung, die Steuerermäßigung abzuschaffen, bzw. nachrangig zumindest einen Sockelbetrag einzuführen.

Zusammenfassend weisen die dargestellten Studien auf **erhebliche Mitnahmeeffekte** der Steuerermäßigung nach § 35a EStG hin. Dies führt zu sehr hohen und stetig ansteigenden Förderkosten. Bezüglich des Ziels, durch § 35a EStG die Schwarzarbeit zu reduzieren, gibt es immer noch erstaunlich wenig Befunde. Die bisherigen Ergebnisse sprechen aber eher für eine geringe Wirksamkeit der Norm. So gaben in der Befragung von Feld et al. (2013) nur 7 % der Befragten an, dass die Steuerermäßigung ausschlaggebend dafür war, eine Handwerkerleistung nicht in Schwarzarbeit, sondern legal nachzufragen, und Doerr & Necker (2021) zeigen, dass trotz § 35a EStG ein ökonomischer Vorteil für Schwarzarbeit bestehen bleibt. Einzig die Untersuchung von Buettner et al. (2023) gelangt zu dem Schluss, dass zumindest 27 % des durch § 35a EStG ausgelösten Umsatzanstiegs auf den Rückgang der Steuerhinterziehung zurückzuführen sei. Den bisherigen Studien ist gemein, dass sie sich auf die Begünstigung von Handwerkerleistungen konzentrieren. Welchen Beitrag die Begünstigung von Beschäftigungsverhältnissen nach § 35a Abs. 1 und Abs. 2 EStG hat, ist bisher nicht empirisch untersucht worden.

8.3. Vollzugsdefizit

Neben der umstrittenen Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Steuerermäßigung nach § 35a EStG, wird auch die unzureichende Kontrolle der Angaben der Steuerpflichtigen im

Zusammenhang mit § 35a EStG immer wieder kritisiert. Bereits im Jahr 2011 hatte der Bundesrechnungshof ein Vollzugsdefizit festgestellt. So zeigte sich, dass im Veranlagungszeitraum 2007 79 % der Steuererklärungen, in denen die Steuerermäßigung für haushaltsnahe Dienstleistungen geltend gemacht wurde, und 66 % der Fälle, in denen die Steuerermäßigung für Handwerkerleistungen geltend gemacht wurde, nicht inhaltlich geprüft wurden.²⁹⁸ Der Bericht des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2016 zeigt, dass sich diese Zahlen im Veranlagungszeitraum 2013 weiter erhöht haben. So blieben 85 % der Handwerkerleistungen und 92 % der haushaltsnahen Dienstleistungen ungeprüft.²⁹⁹ Auch im Bericht des Jahres 2024 stellt der Bundesrechnungshof fest, dass die in den Betriebskostenabrechnungen und Bescheinigungen ausgewiesenen Aufwendungen von den Finanzämtern **in fast allen Fällen ungeprüft übernommen** werden.³⁰⁰

8.4. Steuerbefolgungskosten

Die Steuerermäßigung nach § 35a EStG wird nur auf Antrag gewährt. Die Steuerpflichtigen müssen dazu eine Einkommensteuererklärung abgeben. Eine Analyse der Daten aus FAST 2017 zeigt, dass ca. 200.000 Fälle p.a. existieren, die einzig aus der Deklaration von § 35a EStG eine Veranlagung begehren. Damit führt die Norm zu **zusätzlichen Steuerbefolungs- und verwaltungskosten**. Nimmt man durchschnittliche Steuerbefolgungskosten von 44 € an, was dem unteren 25%-Perzentil der Schätzung nach Blaufus/Hechtner/Jarzembki et al. (2019)³⁰¹ entspricht, so ergeben sich durch § 35a EStG zusätzliche Steuerbefolgungskosten in Höhe von 8,8 Millionen €.

Diese Schätzung stellt allerdings nur eine Untergrenze der Steuerbefolgungskosten dar, da nur die Fälle betrachtet wurden, die ausschließlich eine Steuerermäßigung nach § 35a EStG in

²⁹⁸ Vgl. Bundesrechnungshof (2011): Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung über die Steuerermäßigung für haushaltsnahe Dienstleistungen und Handwerkerleistungen nach § 35a des Einkommensteuergesetzes. Deutscher Bundestag, Drucksache 17/4641, S. 8.

²⁹⁹ Vgl. Bundesrechnungshof (2016): Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung über die Steuerermäßigung für haushaltsnahe Dienstleistungen und Handwerkerleistungen nach § 35a EStG, Bundesrats-Drucksache 40/11, S. 16.

³⁰⁰ Vgl. Bundesrechnungshof (2024): Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium der Finanzen über die Prüfung „Steuerermäßigung nach § 35a EStG für von Vermietern und Hausverwaltungen bescheinigte haushaltsnahe Dienst- und Handwerkerleistungen“, Gz.: VIII 3 - 0000476, S. 24.

³⁰¹ Vgl. Blaufus, K., Hechtner, F., & Jarzembki, J. K. (2019). The income tax compliance costs of private households: Empirical evidence from Germany. *Public Finance Review*, 47(5), 925-966.

Anspruch genommen haben. Geht man jedoch davon aus, dass sich Steuerpflichtige immer dann für eine (freiwillige) Veranlagung entscheiden, wenn der Steuervorteil die entstehenden Deklarationskosten übersteigt, so dürfte § 35a EStG in deutlich mehr Fällen zu einer freiwilligen Veranlagung geführt haben, und zwar immer dann, wenn durch § 35a EStG (zusammen mit anderen steuerwirksamen Aufwendungen und Steuerermäßigungen) die gesamte Steuererstattung über den Deklarationskosten lag.

8.5. Empirische Anwendung der Norm in Abhängigkeit vom Einkommen

Die Steuerermäßigung nach § 35a EStG bewirkt unabhängig von dem Einkommen eine (lineare) Entlastung, die nicht mit der Einkommenshöhe progressiv steigt. Gleichwohl wird häufig die Vermutung geäußert, dass mit höherem Einkommen die Norm häufiger zur Anwendung kommt. Gründe hierfür können in dem Umstand liegen, dass die Norm jene Steuerpflichtige begünstigt, bei denen stärker die Anwendungsvoraussetzungen vorliegen, die wiederum mit dem Einkommen korrelieren (beispielsweise die Möglichkeit aus dem verfügbaren Einkommen, einen Minijob im eigenen Haushalt zu generieren).

Aus der Tabelle 5 ist zu entnehmen, dass der prozentuale Anteil der Steuerpflichtigen mit Anwendung von § 35a EStG mit der Einkommenshöhe steigt. Für die Einkommenshöhe wurde hierbei das Dezil der Summe der Einkünfte verwendet. Auch ist ersichtlich, dass die Höhe der durchschnittlichen Aufwendungen nach § 35a EStG mit der Einkommenshöhe der Steuerpflichtigen steigt.

Dezil	Anwendung § 35a EStG	keine Anwendung § 35a EStG	Durchschnittliche Aufwendungen nach § 35a EStG
1	3,83%	96,17%	64 €
2	28,93%	71,07%	94 €
3	29,59%	70,41%	122 €
4	40,50%	59,50%	128 €
5	45,22%	54,78%	145 €
6	49,59%	50,41%	158 €
7	55,18%	44,82%	165 €
8	60,15%	39,85%	179 €
9	66,13%	33,87%	209 €
10	72,70%	27,30%	341 €

Tabelle 5: Häufigkeit der Nutzung von § 35a EStG und durchschnittliche Höhe der Aufwendungen nach § 35a EStG. Einkommensteuerstatistik (FAST) 2017.

Quelle: eigene Berechnungen.

Die Überlegungen können auch der folgenden Abbildung entnommen werden, die die zweite Spalte der vorherigen Tabelle noch einmal grafisch verdeutlicht.

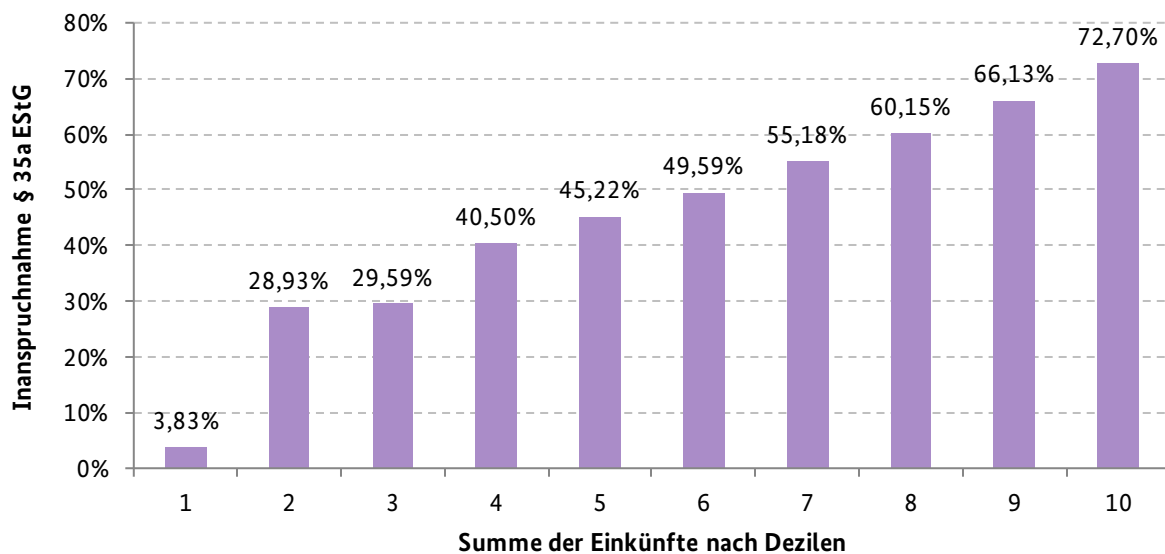


Abbildung 18: Häufigkeit der Nutzung von § 35a EStG. Einkommensteuerstatistik (FAST) 2017.

Quelle: eigene Berechnungen.

Insgesamt ergibt sich damit **empirisch ein sehr deutliches Bild**, wonach sowohl die Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme als auch die konkrete durchschnittliche Höhe pro Anwendungsfall nach § 35a EStG mit der Einkommenshöhe steigen. Derartige empirischen Befunde können sich mit dem Umstand erklären lassen, dass mit höherem Einkommen sowohl die Wahrscheinlichkeit steigt, eine der in § 35a EStG genannten Tatbestandsvoraussetzungen verwirklicht zu haben, als auch das verfügbare Haushaltseinkommen es ermöglicht, höhere Beträge für eben die in § 35a EStG genannten Tatbestandsmerkmale ausgeben zu können. So sind die höheren Einkommensbezieher häufiger Wohnungs- und Eigenheimeigentümer, die Renovierungs-/Reparaturkosten der Objekte selbst tragen müssen.

5. *Verteilungswirkungen*: Schließlich zeigt sich auch, dass durch § 35a EStG Steuerpflichtige mit hohem Einkommen überproportional profitieren, was aus Gerechtigkeitserwägungen fragwürdig erscheint.

Insgesamt empfiehlt die Expertenkommission daher mehrheitlich, den gesamten § 35a EStG abzuschaffen. Dies führt zu Steuermehreinnahmen, die zur Gegenfinanzierung anderer Reformvorschläge der Expertenkommission eingesetzt werden können.

8.6. Empfehlungen

1. *Subventionshöhe*: Die Steuerermäßigung für Aufwendungen für haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse, haushaltsnahe Dienstleistungen und Handwerkerleistungen (§ 35a EStG) hat sich seit ihrer Einführung mit Steuermindereinnahmen von fast 3 Mrd. Euro zu einer der größten Subventionen im Einkommensteuerrecht entwickelt.
2. *Normzweck nicht ausreichenderreicht*: Da die Regelung jedoch weder Ausdruck des objektiven Nettoprinzips noch des subjektiven Nettoprinzips ist, bedarf sie einer besonderen Rechtfertigung. Als Rechtfertigungsgrund ist die Bekämpfung der Schwarzarbeit grundsätzlich geeignet. Allerdings fehlt bislang der Nachweis, dass die Norm tatsächlich in nennenswertem Umfang zu einer erfolgreichen Reduzierung der Schwarzarbeit beigetragen hat. Vielmehr weisen die bisherigen Untersuchungen auf hohe Mitnahmeeffekte und damit verbundene hohe Förderkosten hin.
3. *Kontrolldefizit*: Hinzu kommt, dass § 35a EStG von der Finanzverwaltung nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofs kaum effizient kontrolliert wird.
4. *Steuerbefolgungskosten*: Darüber hinaus wirkt § 35a EStG einer Steuervereinfachung im Sinne einer Senkung der Steuerbefolgungskosten entgegen, da die Steuerermäßigung eine Veranlagung des Steuerpflichtigen voraussetzt.

9.

Digitalisierung

9.1. Gegenwärtiger Zustand

9.1.1. Entwicklung im Bereich der Steuerverfahren und aktueller Stand der Digitalisierung

Bereits seit vielen Jahren wird die Digitalisierung im Bereich der Finanzverwaltung vom deutschen Steuergesetzgeber vorangetrieben. Zahlreiche Maßnahmen und Projekte beschäftigen sich mit der immer digitaler werdenden Wirtschaftswelt. Bereits in den späten 1990er Jahren hat die Finanzverwaltung die Harmonisierung und Weiterentwicklung ihrer Softwareanwendungen sowie die Nutzung der Rechenzentren in Bund und Ländern im Rahmen des Verfahrens KONSENS vorangetrieben (koordinierte neue Softwareentwicklung der Finanzverwaltung)³⁰². Die Digitalisierung der Steuerverfahren wird aufgrund der föderalen Struktur sowohl auf Ebene des Bundes als auch auf Ebene der Länder angegangen. Im Bereich der Einkommensbesteuerung von natürlichen Personen greifen hier zahlreiche Verfahren der Bundes- und Landesverwaltungen ineinander. Im Rahmen dieser Digitalisierungsbemühungen ist auch das Projekt ELSTER entstanden³⁰³. Dieses regelt im Wesentlichen den Austausch von steuerlich relevanten Informationen für das Besteuerungsverfahren. In der Abgabenordnung (AO) und den Einzelsteuergesetzen sind unter anderem verschiedene Regelungen für die Ausgestaltung der elektronischen Datenübermittlung enthalten. Auf Grundlage von § 87a bis § 87d AO und der Verordnung über den automatisierten Abruf von Steuerdaten (Steuerdaten-Abrufverordnung) ergeben sich umfassende Möglichkeiten z. B. zur elektronischen Kommunikation zwischen Bürgern, Unternehmen und Finanzverwaltung. Der Austausch von steuerlich relevanten Informationen bildet einen

Kernbestandteil der Digitalisierungsbemühungen der Finanzverwaltung von Bund und Ländern. Die Interaktionen zu steuerlich relevanten Sachverhalten finden zwischen unterschiedlichen, am Besteuerungsverfahren beteiligten Gruppen statt und sind von einer erheblichen Komplexität geprägt.

Da steuerlich erhebliche Informationen und Nachweise zu den Einkunftsarten von einer Vielzahl von Prozessbeteiligten in digitaler Form bereitgestellt werden und weiterverarbeitet werden müssen, sind die **Anforderungen an die IT der Finanzverwaltung in den letzten Jahren erheblich gestiegen**. Aktuell existiert eine Vielzahl von IT-Verfahren und Fachanwendungen auf unterschiedlichen Ebenen der Verwaltung. Die Digitalisierungsbemühungen der Finanzverwaltung beziehen sich in diesem Zusammenhang nicht nur auf die Erhebung von steuerlich relevanten Informationen, sondern auch auf deren interne und externe Nutzung im Besteuerungsprozess. Aufgrund der zahlreichen Interdependenzen und Abhängigkeiten im Besteuerungsverfahren kommt es für alle Prozessbeteiligten zu einer Vielzahl von nebeneinander existierenden Verfahren, Austauschformaten, Schnittstellen, Dokumentationsanforderungen und Softwarenutzungen. Diese Verfahren sind insbesondere in den letzten Jahren immer stärker digitalisiert bzw. um digitale Komponenten erweitert worden.

An dem Zustand der Digitalisierung in der Finanzverwaltung, unter anderem im Verfahren KONSENS, wurde in den letzten Jahren vielfach Kritik geübt. Der Bundesrechnungshof hat das KONSENS Projekt stark kritisiert und darauf aufmerksam gemacht, dass die langen Entwicklungsdauern und die damit einhergehende, nur schleppende Ablösung von

³⁰² Vgl. <https://www.konsens-it.de/ueber-konsens/die-verfahren>

³⁰³ Vgl. <https://www.elster.de/eportal/infoseite/nutzen-und-vorteile>

Altverfahren zu einer erheblichen Ressourcenbindung führen.

Wichtige Bestandteile von KONSENS sind die drei Kernverfahren ELFE (zur Festsetzung der Steuer), BIENE (zur Erhebung der Steuer), GINSTER (zur Verwaltung der Grunddaten der Steuerpflichtigen). Auf diese Kernverfahren und die dort abgelegten Daten soll eine Vielzahl anderer KONSENS-Verfahren zugreifen. Das Vorhaben verzögert sich trotz des erheblichen Ressourceneinsatzes immer weiter. Wann das Ziel einer bundesweit einheitlichen Steuer-IT erreicht sein wird und die unterschiedlichen landeseigenen Altverfahren abgelöst werden können, ist noch nicht absehbar. So soll die Fertigstellung der Software für das Steuerfestsetzungsverfahren ELFE durch „geeignete Maßnahmen“ vom Jahr 2029 auf 2026/2027 vorgezogen werden. Belastbar sei das jedoch erst mit Vorlage einer verbindlichen Detailplanung. Der Bundesrechnungshof fordert daher eine verbindliche Gesamtplanung für diese Digitalisierungsbemühungen³⁰⁴.

9.1.2. Überblick über das steuerliche Ökosystem (status quo)

Aufgrund der Komplexität der zahlreichen nebeneinander existierenden Fachverfahren und Verfahrensbeteiligten hat sich die Expertenkommission für Zwecke der Digitalisierung intensiv mit dem sogenannten steuerlichen digitalen Ökosystem beschäftigt. Dieses zeichnet sich zunächst durch eine **Vielzahl von Verfahrensbeteiligten** aus und soll in diesem Abschnitt näher erläutert werden. Zu dem steuerlichen digitalen Ökosystem zählen demnach nicht nur die Finanzverwaltungen von Bund und Ländern, sondern darüber hinaus auch die Steuerpflichtigen, deren steuerliche Berater, Arbeitgeber sowie Softwareanbieter. Ferner sind weitere Verfahrensbeteiligte dem steuerlichen Ökosystem hinzuzurechnen. Dazu zählen insbesondere solche, die einkommensteuerlich relevante Informationen mit der Finanzverwaltung austauschen. Den Finanzämtern wird eine immer größer werdende Anzahl elektronischer Mitteilungen geliefert, um die Gesetzmäßigkeit und Gleichmäßigkeit der Besteuerung sicherzustellen. Diese Mitteilungen stammen von

öffentlichen Stellen (Deutsche Rentenversicherung), von den Arbeitgebern (Lohnsteuerbescheinigungen) oder von Unternehmen (z. B. Banken und Versicherungen). Einige davon werden direkt an die Finanzämter bzw. deren Rechenzentren übermittelt, andere werden zunächst bei einer zentralen Stelle, dem Bundeszentralamt für Steuern (BZSt), gesammelt und ergänzt.

Im Folgenden soll auf einzelne Akteure in dem steuerlichen digitalen Ökosystem kurz näher eingegangen werden, da diese für die Realisierung einer bürgernahen Einkommensteuer und deren Digitalisierung von besonderer Bedeutung sind. Wir weisen an dieser Stelle darauf hin, dass der Expertenkommission im Rahmen der Beratungen kein ganzheitliches Prozessmodell der Einkommensbesteuerung zur Verfügung gestellt werden konnte, aus dem die unterschiedlichen Verfahren und die Prozessbeteiligten hervorgehen.

1. Arbeitgeber

Dem Arbeitgeber kommt in dem Einkommensteuerverfahren eine zentrale Bedeutung für den Lohnsteuerabzug zu: Der Arbeitgeber ermittelt den Abzug der Lohnsteuer vom Arbeitslohn und die Beträge, die er an das Betriebsstättenfinanzamt abzuführen hat. Die Merkmale der Steuerpflichtigen, die für den Abzug von Lohnsteuer durch den Arbeitgeber erforderlich sind, werden über das elektronische Verfahren (ELStAM) geregelt³⁰⁵. Die Rechte und Pflichten der Arbeitgeber und Arbeitnehmer ergeben sich aus §§ 38 bis 39f des Einkommensteuergesetzes.

Arbeitnehmer und Beamte erhalten eine monatliche Abrechnung (analog oder digital) über ihr Gehalt oder ihre Bezüge. Die Abrechnung enthält Angaben über den steuerpflichtigen Arbeitslohn, den Lohnsteuerabzug und gegebenenfalls Angaben zu Solidaritätszuschlag und Kirchensteuer. Arbeitnehmern werden ferner noch Beiträge zur Sozialversicherung abgezogen. Diese Daten werden jährlich für das gesamte Kalenderjahr in der elektronischen Lohnsteuerbescheinigung durch den Arbeitgeber zusammengefasst.

³⁰⁴ Vgl. https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/nachrichten/augs-burger_erkl%C3%A4rung_kurzmeldung.html, Stand: 16.05.2024

³⁰⁵ ELStAM-Verfahren: https://www.elster.de/elsterweb/infoseite/elstam_%28arbeitsgeber%29

Nach Ablauf des Kalenderjahres (spätestens) bis zum letzten Tag des Monats Februar des Folgejahres muss der Arbeitgeber die elektronischen Lohnsteuerbescheinigungen nach amtlich vorgeschriebenem Datensatz der Arbeitnehmer den zuständigen Finanzbehörden übermitteln. Zeitgleich muss er den Arbeitnehmern einen Ausdruck der elektronischen Lohnsteuerbescheinigung zur Verfügung stellen.

Die **Pflichten des Arbeitgebers** im Rahmen des Lohnsteuerabzugs sind **vielfältig** und führen mitunter zu **komplexen Abgrenzungsfragen**, da die steuerlichen sowie sozialversicherungsrechtlichen Würdigungen von den Arbeitgebern vorgenommen werden müssen.

2. Steuerberater, Steuerliche Vertreter, Bevollmächtigte

Steuerpflichtige können sich zur Erfüllung ihrer steuerlichen Pflichten durch bestimmte Berufsgruppen vertreten lassen, die zur Hilfeleistung in Steuersachen befugt sind. Zur unbeschränkten Hilfeleistung in Steuersachen sind nur bestimmte Personen und Unternehmen befugt. Die Befugnis zur Hilfeleistung in Steuersachen ist in den §§ 2 ff. StBerG geregelt. Den Kreis der Personen, die zur unbeschränkten Hilfeleistung in Steuersachen befugt sind, definiert § 3 StBerG abschließend. Danach dürfen unbeschränkt steuerberatend tätig werden:

Steuerberater, Steuerbevollmächtigte, Rechtsanwälte, niedergelassene europäische Rechtsanwälte, Wirtschaftsprüfer und vereidigte Buchprüfer, Berufsausübungsgesellschaften nach den §§ 49 und 50 StBerG und im Sinne der BRAO, Gesellschaften nach § 44b Absatz 1 der Wirtschaftsprüferordnung, deren Gesellschafter oder Partner ausschließlich Wirtschaftsprüfer oder vereidigte Buchprüfer sind, sowie Wirtschaftsprüfungsgesellschaften und Buchprüfungsgesellschaften.

Diese Personengruppen müssen, um die steuerlichen Angelegenheiten für Dritte erfüllen zu können, über entsprechende Vollmachten verfügen. Die Bevollmächtigten übernehmen sodann die Pflichten für die Steuerpflichtigen selbst, wie z.B. im Rahmen der Abgabe und der elektronischen Übermittlung von Steuererklärungen und -anmeldungen. Diese Bevollmächtigungen stellen **besondere Anforderungen an die Abläufe im Steuerverfahren**, da die

Vertretung in den Steuerverfahren ebenfalls elektronisch erfolgen soll.

3. Dritte, mitteilungspflichtige Stellen (Banken, Versicherungen und weitere Gruppen)

Dritte sind am steuerlichen Ökosystem insbesondere seit 2016/2017 in erheblichem Umfang im Rahmen der Übermittlung von steuerlich relevanten Informationen zu Steuerpflichtigen an die Finanzverwaltung beteiligt. Es sind eine Vielzahl an steuerlichen Daten des Steuerpflichtigen von diesen sogenannten Dritten wie z.B. Banken, Versicherungen und der gesetzlichen Rentenversicherung elektronisch an die Finanzbehörden zu übermitteln. Diese Übermittlungspflichten sind gesetzlich geregelt (z.B. in § 10 Abs. 2, 2a, 4b EStG, § 10a EStG, § 32b Abs. 1 Nr. 1 EStG, § 41b EStG, § 15 Abs. 1 5. VermBG). Die verfahrensrechtlichen Regelungen zur Datenübermittlung Dritter sind in der AO festgelegt (insbesondere in § 93c AO - verfahrensrechtlichen Pflichten der elektronisch mitteilungspflichtigen Dritten).

9.1.3. Herausforderungen im steuerlichen Ökosystem

Das steuerliche Ökosystem ist von einer besonders hohen Komplexität geprägt, weil eine **Vielzahl von Prozessen** betrachtet werden muss und die zugrundeliegenden Daten einen sehr großen Umfang haben. Mit Blick auf die dem Besteuerungsverfahren zugrundeliegenden Prozesse wird deutlich, dass diese sowohl auf Ebene der Finanzverwaltung als auch auf Ebene des gesamten steuerlichen Ökosystems etabliert sein müssen, um eine Ende-zu-Ende Digitalisierbarkeit des Besteuerungsverfahrens sicherstellen zu können. Die Herausforderung einer Ende-zu-Ende Digitalisierung bedeutet dabei den Verzicht auf Medienbrüche, so dass die relevanten Daten möglichst von der Quelle bis zum Abschluss des Verfahrens (teil-)automatisiert verarbeitet werden können.

Die elektronische Mitwirkung am Besteuerungsverfahren durch die Teilnehmer des digitalen steuerlichen Ökosystems ist im Wesentlichen in der AO sowie dem Einkommensteuergesetz geregelt. Für die steuerliche Mitwirkung bestehen, bis auf wenige Ausnahmen (z.B. § 5b EStG: elektronische Übermittlung von Bilanzen sowie Gewinn- und

Verlustrechnungen), keine technischen Standards oder Normen für Prozesse oder den Umgang mit Daten innerhalb des materiellen Steuerrechts. Die Steuergesetze beschreiben lediglich die Rechte und Pflichten der Verfahrensbeteiligten; **Prozess- oder Datenmodelle** werden hingegen nicht zur Verfügung gestellt.

Im Zusammenhang mit der Digitalisierung des Besteuerungsverfahrens kommt es daher auch zu erheblichen Herausforderungen insbesondere im Umgang mit den digitalen Formaten und Prozessen des Besteuerungsverfahrens. Diese existieren nicht nur auf Ebene der Finanzverwaltung, sondern gerade auch auf Ebene der Steuerpflichtigen und den am Ökosystem Beteiligten.

9.1.4. Hemmnisse einer Digitalisierung

9.1.4.1. Bündelung der Kompetenzen (auf Bundesebene)

Mit der Anwendung des Gesetzes über die Koordinierung der Entwicklung und des Einsatzes neuer Software der Finanzverwaltung (KONSENS-G) vom 14. August 2017 (BGBl. Teil I Seiten 3122, 3129) ab dem 1. Januar 2019 verband der Gesetzgeber die Absicht einer Optimierung des Bund-Länder-Vorhabens KONSENS (Koordinierte neue Software-Entwicklung der Finanzverwaltung). Erstens wollte er die Entscheidungswege straffen und dabei die Rolle des Bundes für das im Finanzverwaltungsgesetz beschriebene Ziel einer länderübergreifend gleichmäßigen Besteuerung stärken. Zweitens sollten technologische Entwicklungen oder Anforderungen, die sich aus der europäischen und nationalen Rechtsetzung ergeben, flexibler als bisher umgesetzt werden.

Der Bund hat nach dem KONSENS-G den Vorsitz in der Steuerungsgruppe Informationstechnik (Stgr-IT; § 9 Absatz 1 Satz 2 KONSENS-G; Strategie). Davon getrennt hatte der Bund die Gesamtleitung bis einschließlich 31. März 2024. Ab April 2024 wurde die Leitung der Gesamtleitung vom Hessischen Ministerium der Finanzen übernommen.

Die Grundidee von KONSENS, insbesondere den mehr als 600 Finanzämtern in Deutschland einheitliche Software und Programme zur Verfügung zu stellen, zeigt auf, dass es sich hierbei um ein länderübergreifendes Vorhaben mit teilweise großen Auswirkungen auf Technik,

Aufbau- und Ablaufstrukturen in der Steuerfinanzverwaltung handelt. Das KONSENS-Vorhaben beinhaltet die Modernisierung und vor allem Vereinheitlichung teilweise langjährig gewachsener IT-Architekturen und Anwendungen. Die erhebliche Komplexität des Vorhabens wurde in der Vergangenheit vielfach stark kritisiert.

Mit der Verabschiedung des KONSENS-Gesetzes im Jahr 2017 strebte der Gesetzgeber eine Umstrukturierung der Aufbau- und Ablauforganisation des Vorhabens KONSENS an, um die Ziele von KONSENS, insbesondere die Modernisierung der Kernverfahren, auf die Basis einer klaren Governance zu setzen. Das Zusammenwirken von Bund und Ländern beim Einsatz automatischer Einrichtungen für die Festsetzung und Erhebung der Steuern erfolgte bis zu diesem Zeitpunkt auf der Grundlage des am 1. Januar 2007 in Kraft getretenen Verwaltungsabkommens zur Regelung der Zusammenarbeit im Vorhaben KONSENS.

Ein klares, richtunggebendes und von allen Bund- und Ländereinheiten des KONSENS-Vorhabens mitgetragenes **Zielbild** stellt eine **zentrale Grundlage** für die Sicherstellung des Vorhabenerfolgs dar. Ein Zielbild für das Gesamtvorhaben KONSENS ist den Teilnehmern nicht hinreichend bekannt und dementsprechend kann dieses von ihnen auch nicht mitgetragen bzw. begleitet werden, was als sehr grundlegendes Hemmnis einer Digitalisierung bewertet werden muss.

9.1.4.2. Abbau von Insellösungen und ressortspezifischen Programmierungen

Die Zusammenarbeit im Gesamtvorhaben KONSENS erfolgt im so genannten Einer-für-Alle Prinzip (EfA). Das bedeutet, dass einzelne Bundesländer federführend bestimmte Lösungen entwickeln, die nach Fertigstellung durch die übrigen Bundesländer nachgenutzt werden. Neben der Reduktion von Kosten und Entwicklungszeit soll dieses Vorgehen insbesondere sicherstellen, dass bundeseinheitliche Standards angewandt werden. Konkret in Bezug auf das KONSENS-Vorhaben heißt das, dass fünf umsetzende Länder (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen) die 19 Verfahren entwickeln bzw. betreiben, die einheitlich im gesamten Bundesgebiet Anwendung finden. Die Software-Entwicklung

erfolgt also durch den Einsatz individueller Länderrressourcen (Finanzierung erfolgt durch Bund und Länder). Jedoch können auch weiterhin unterschiedliche Interessen die EfA-Umsetzung von Verfahren dahingehend beeinflussen, dass bestimmte fachliche oder technische Ausprägungen nicht im Grundsatzinteresse aller, sondern vielmehr Partikularinteressen einzelner konzipiert und umgesetzt werden.

Ein vollständiges Bild der wesentlichen Hemmnisse bei der Nachnutzung wird nach der gegenwärtigen Planung erst im Jahr 2025 vorliegen. Es ist nicht auszuschließen, dass bei der Nachnutzung der EfA-Lösungen Hemmnisse auftreten, die mit dem derzeit geplanten Vorgehen nicht erkannt werden. So könnten bspw. weitere technische Hemmnisse auftreten, da davon auszugehen ist, dass die externen Dienstleister unterschiedliche Technologien bei der Entwicklung der EfA-Lösungen verwenden. Da die Länder und Kommunen nach Ablauf der OZG-Umsetzungsfrist verpflichtet sind, ihre Verwaltungsleistungen online anzubieten, müssen sie bereits jetzt weitere EfA-Lösungen nachnutzen, obwohl die Ergebnisse dieser Praxistests noch nicht vorliegen. Damit besteht die Gefahr, dass Hemmnisse weiterhin nicht erkannt werden und die Länder und Kommunen die EfA-Lösungen nicht (oder nicht wirtschaftlich) nachnutzen können. Dies wiederum kann dazu führen, dass sie eigene IT-Lösungen zur Digitalisierung ihrer Verwaltungsleistungen entwickeln³⁰⁶.

Neben den reinen KONSENS-Vorhaben existieren weitere, sehr umfangreiche Digitalisierungsvorhaben z.B. auf Ebene des BZSt sowie der Länder. Diese Verfahren werden in den jeweiligen Ressorts entwickelt und ausgerollt. Eine Gesamtsicht auf die für die Einkommensbesteuerung notwendigen Verfahren existiert nicht. Darüber hinaus findet auch keine über die Kernverfahren hinausgehende übergeordnete Portfolio-Steuerung dieser die Einkommensteuer betreffenden Maßnahmen statt. Die Zielbilder für die zu erreichenden Projektergebnisse werden, wenn diese überhaupt erstellt werden, in den jeweiligen Bereichen entwickelt und nicht auf ein Gesamtzielbild zugeordnet. Im Rahmen der Arbeit der Expertenkommission konnte keine abschließende Übersicht zu sämtlichen,

die Einkommensteuer betreffenden Digitalisierungsmaßnahmen zur Verfügung gestellt werden. Eine Inventarisierung von Vorhaben findet aktuell nicht statt. Erschwerend kommt im Rahmen der einheitlichen Digitalisierung der Besteuerungsverfahren hinzu, dass **keine einheitlichen Prozessstrukturen und -vorgaben** existieren. Zwar erfolgen wohl individuelle Festlegungen auf Projektebene, ein übergeordnetes fachliches oder technisches Architekturmodell oder ein Qualitätssicherungs- und Qualitätsmanagementsystem für gemeinsame Prozess- und Datenstrukturen liegt **nur für die technische Zielarchitektur** vor. Dies hat sehr weitreichende Folgen und stellt ein wesentliches Hemmnis dar, denn die Anpassung und Abstimmung der Verfahren untereinander ist nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich. Folgendes Beispiel macht die mangelnde Festlegung auf einheitliche Prozesse und Datenstandards sowie die Nutzung gemeinsamer Rechenzentren besonders deutlich:

Ein Steuerpflichtiger löst im Rahmen eines Umzugs von einem Bundesland in ein anderes Bundesland einen Wechsel des Wohnsitzfinanzamtes aus. Dies hat zur Folge, dass die digitalen und physischen Akten betreffend den Steuerpflichtigen auf das neue Wohnsitzfinanzamt zu übertragen sind. Um eine Übertragung zu gewährleisten, müssen die Inhalte der digitalen Akten ausgedruckt und per Post an das neue Wohnsitzfinanzamt gesendet werden. Dort werden diese wiederum erneut gescannt und digitalisiert. Eine **Übertragung der digitalen Inhalte ist im Regelfall nicht möglich**, da sich die Infrastrukturen in den Bundesländern auch weiterhin erheblich unterscheiden.

9.1.4.3. Einheitliche Datenstruktur

Sämtliche am steuerlichen Ökosystem Beteiligte erzeugen, verarbeiten und nutzen Daten entlang des Einkommensterverfahrens. Dabei handelt es sich nicht nur um steuerliche Daten, die das Besteuerungsverfahren betreffen, sondern eine Vielzahl weiterer Daten, die entlang der gesamten Prozessketten entstehen. Diese Daten betreffen die Tätigkeiten auf Ebene der Finanzverwaltung wie auch auf Ebene der Steuerpflichtigen sowie den übrigen Beteiligten am steuerlichen Ökosystem. Für die Nutzung und Übermittlung

³⁰⁶ Vgl. Bericht Umsetzung des Onlinezugangsgesetz, Nachnutzbarkeit von „Einer-für-Alle“-Lösungen, Bundesrechnungshof, Kap. 4.2,

https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2023/nachnutzbarkeit-efa-l%C3%B6sungen-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=2

von Daten wurden bereits in der Vergangenheit viele elektronische Zugänge geschaffen und amtlich vorgeschriebene Datensätze zur Übermittlung festgelegt. Ein **einheitliches, übergreifendes Datenmodell**, das die Anforderungen an den Inhalt und die Struktur von Daten festlegt, existiert für das Besteuerungsverfahren nicht (von einzelnen Ausnahmen wie der XBRL-Taxonomie für die Übermittlung der Jahresabschlusssinformationen gemäß § 5b EStG abgesehen³⁰⁷). Datenmodelle sind erforderlich, um die eindeutigen Inhalte und Struktur der Daten (Semantik) sowie deren Zusammenhänge (z.B. auch Berechnungslogiken) und Abhängigkeiten festzulegen und für Automatisierungszwecke nutzbar zu machen. Das gilt auch oder gerade in perioden- bzw. veranlagungszeitraumbezogenen Sichten für inhaltliche und technische Versionierungsbis hin zu Speicherungs- und Schnittstellenaspekten. Eine zu stark „einzelformularorientierte“ Sicht und Modellierung hemmt übergreifende Automatisierungsansätze erheblich. Denn die Verknüpfung der relevanten Informationen und ihrer Beziehungen ist für das Besteuerungsverfahren grundsätzlich von elementarer Bedeutung. Festlegungen auf bestimmte Datenmodelle existieren für das Besteuerungsverfahren nahezu nicht und stehen damit einer Digitalisierungsmöglichkeit sowie einer breiten Nutzbarmachung von Daten im Besteuerungsverfahren aktuell entgegen.

9.2. Strategisches Konzept für die Digitalisierung des bürgernahen Besteuerungsverfahrens

Wie die Ausführungen in den Vorkapiteln zeigen, beeinflussen zahlreiche Hemmnisse die Digitalisierung des Besteuerungsverfahrens. Insofern ist es notwendig, den Status Quo in besonderer Weise zu berücksichtigen, bevor Einschätzungen und Hinweise aus einer „State of the Art“-Sichtweise gegeben werden. Nur dadurch erscheint es möglich, grundlegende und notwendige „nächste Schritte“ zu skizzieren, die vom Gesamtansatz her zukunftsfähig sind. Deshalb wird zunächst nochmal vom Bild des aktuellen Zustands in einer Gesamtsicht

ausgegangen, bevor Ableitungen getroffen werden.

9.2.1. Zustand der IT-Landschaft und Strategie der Finanzverwaltung als Ausgangspunkt

Der Zustand der steuerlichen IT-Landschaft auf Ebene der Finanzverwaltungen von Bund und Ländern ist bereits **seit vielen Jahren nicht mehr marktgerecht** und hinkt hinter marktüblichen Standards weit hinterher. Die Komplexität der bestehenden Systemlandschaften verhindert es zunehmend, neue Verfahren einführen zu können, da die Anpassungen an die Altsysteme nicht mehr oder nur noch schleppend erfolgen können. Diese stammen teilweise noch aus den frühen 80er und 90er Jahren und wurden bisher nicht auf neue Systemwelten migriert.

Die Komplexität der zu betreibenden Systemlandschaften bindet erhebliche Ressourcen und für die Neuentwicklung von Verfahren und der Neukonzeption von Diensten bleibt fast kein Raum mehr. Dies führt zunehmend auch dazu, dass es einen erheblichen Rückstau an notwendigen, aber noch nicht begonnenen Verfahren gibt. Hinzu kommt, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Finanzverwaltung durch die zunehmende Diskrepanz des Arbeitens mit völlig veralteten Systemen und dem modernen Digitalisierungsumfeld zunehmend frustriert sind und die dringend notwendige Personalgewinnung dadurch zusätzlich erschwert wird.

Die **Rückstände** auf Ebene der Finanzverwaltung werden **von Jahr zu Jahr größer**. Mit zunehmender Komplexität gelingt es dabei immer weniger, auf dynamische Veränderungen zu reagieren und Innovationen einzusetzen, um diese flächendeckend nutzbar zu machen. Die Wartung und Betreuung sowie die Aufrechterhaltung der sogenannten Legacy-Systeme verhindert es, technologische Neuerungen zeitnah und umfassend einzusetzen.

Dies liegt zum einen darin begründet, dass die Länder sehr unterschiedliche Voraussetzungen mitbringen und die KONSENS-Verfahren bisher noch nicht dazu geführt haben, dass flächendeckend einheitliche Standards und einheitliche Kern-Systeme existieren. **Von einer einheitlichen föderalen Infrastruktur** für den Bereich

³⁰⁷ Vgl. dazu: <https://www.estuer.de/>.

der Besteuerungsverfahren ist die Finanzverwaltung **weit entfernt**.

Zum anderen ist es auf Bundesebene nicht gelungen, einheitliche Rahmenbedingungen zu schaffen, die eine gemeinsame technische Grundlage bilden. Allerdings scheitert dies auch an mangelnden Gestaltungsrechten des Bundes. So existieren bis heute in jedem Bundesland eine Vielzahl von Rechenzentren, zu wartende und zu pflegende unterschiedliche IT-Systeme. Obwohl es sich bei den Steuergesetzen überwiegend um Bundesgesetze handelt, die in allen Ländern einheitlich anzuwenden sind, existieren auf Ebene der Länder nach wie vor isolierte IT-Strategien zur Bewältigung der anstehenden Herausforderungen.

Diese einzelnen Strategien der Länder wurden bisher auch auf Ebene des Bundes und damit auf Ebene des Bundesministeriums der Finanzen einschließlich der Oberbehörden nicht zu einer einheitlichen, konsistenten IT-Strategie zusammengefasst. Für jede Behörde existieren unterschiedliche Pläne und Strategien, **an einem gemeinsamen Plan und einer Kernstrategie fehlt es** bislang weiterhin.

Zwar bildet das ELSTER-Verfahren hier in Teilen eine Ausnahme. Durch diese Frontend-Lösung konnte im Wesentlichen die Kommunikation zwischen Steuerpflichtigen und Finanzverwaltung verbessert und die Kollaboration ausgebaut werden. Allerdings handelt es sich dabei im Wesentlichen lediglich um ein Frontend-System³⁰⁸. Die dahinterliegenden Legacy-Systeme führen auch weiterhin zu **zahlreichen Medienbrüchen** und Prozesse können nicht vollständig Ende-zu-Ende durchgeführt werden. Die Modernität von ELSTER spiegelt damit nicht den Zustand der Altsysteme wider, sondern ist lediglich eine Art „Fassade“, die den dahinter liegenden Modernisierungsbedarf der IT-Struktur überdeckt.

Das Besteuerungsverfahren hängt nicht nur von den Kernprozessen der Verwaltung im Besteuerungsverfahren ab, sondern auch von den Unterstützungsprozessen innerhalb und außerhalb der Finanzverwaltung. Auch diese Prozesse sind dadurch geprägt, dass eine Vielzahl von

Systemen existieren und es zu erheblichen Medienbrüchen kommt. Agilität und Dynamik kann in diesen Prozessen nicht erwartet werden. Kurzfristige Anpassungsbedürfnisse können in den bestehenden System- und Prozesslandschaften kaum umgesetzt werden. Dies hemmt die Möglichkeiten der Digitalisierung immens und verhindert auch den Einsatz neuartiger und innovativer Verfahren. Darüber hinaus bestehen (zu viele) Abhängigkeiten in der gesamten System- und IT-Landschaft.

Die IT-Strategie der Bundesregierung wurde dabei nur teilweise in die Planungen der Finanzverwaltung der Länder übernommen.³⁰⁹ Eine strenge Orientierung an den Rahmenplänen liegt nicht vor. Insbesondere auf Ebene der Länder folgen die jeweiligen Strategien sehr unterschiedlichen Überlegungen, Zielsetzungen und Rahmenbedingungen. Eine Festlegung auf zentrale Elemente einer gemeinsamen IT-Rahmenstrategie wurde nicht getroffen. Eine Festlegung auf zentrale Elemente einer gemeinsamen IT-Rahmenstrategie wurde zwar 2018 grundsätzlich getroffen; die **Umsetzung auf Länderebene** fiel jedoch **sehr unterschiedlich** aus.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Wartbarkeit und Pflege sowie die Anpassung der Legacy-Systeme in allen Ländern und auf Ebene des Bundes die meisten Ressourcen (personell und finanziell) binden. Zahlreiche Verfahren können aus diesem Grund nicht begonnen oder nur mit erheblichem Mehraufwand umgesetzt werden. Verfahren können überwiegend nicht im Rahmen der definierten Zeiträume fertiggestellt und produktiv genommen werden. Die Finanzverwaltung bleibt damit hinter ihren eigenen Erwartungen und Ansprüchen weit zurück und wird den Markterfordernissen nicht gerecht. Im gesamten steuerlichen Ökosystem führt dies zu erheblichen Friktionen. Nicht nur die Erwartungen der Beteiligten, sondern auch deren technische Voraussetzungen entfernen sich immer weiter von den Rahmenbedingungen, die die Finanzverwaltung setzt. Es herrscht ein Nebeneinander von sehr unterschiedlichen Geschwindigkeiten. Exponentielles Wachstum im Bereich des technologischen Fortschritts **kann von der Finanzverwaltung nicht**

³⁰⁸ . Beim Frontend handelt es sich um die Präsentationsebene – also den Teil einer Software-Anwendung oder anderen Applikation wie beispielsweise einer Webseite, der für den Betrachter sichtbar ist (grafische Benutzeroberfläche).

³⁰⁹ Aufgrund der föderalen Verantwortung kann die Bundesregierung entsprechende Vorgaben einer Strategie der Bundesregierung auch nicht durchsetzen.

nachvollzogen werden und somit wird diese Lücke stetig größer. Es herrscht ein System der zwei Geschwindigkeiten.

9.2.2. Schaffung der fachlichen und technischen Voraussetzungen

Aus Sicht der Expertenkommission ist es dringend erforderlich, notwendige fachliche und technische Voraussetzungen zu schaffen, um eine Dynamisierung der Verfahren sowie der dem Steuerungsverfahren zugrundeliegenden Prozesse zu erreichen. Diese Voraussetzungen sollten in einer **gemeinsamen Grundsatzstrategie der Finanzverwaltung** festgelegt werden (Leitplankendefinition und Eckpunktevereinbarung).

Es sollte gelingen, die zentralen Parameter einer gemeinsamen Strategie kurzfristig zu definieren und festzulegen. Diese bilden die Voraussetzungen für die Schaffung der erforderlichen fachlichen und technischen Voraussetzungen, die Ableitung angemessener Prioritäten und Reihenfolgen sowie für die Begründung der damit einhergehenden Kapazitätsbedarfe auch in finanzieller Hinsicht.

Ohne den erforderlichen Überlegungen zur Ausarbeitung einer entsprechenden Strategie vorgreifen zu wollen, empfiehlt die Expertenkommission insbesondere die Auseinandersetzung mit den folgenden Handlungsfeldern:

1. Plattformstrategie
2. Prozessmanagement
3. Datenmanagement
4. Portalstrategie
5. Change-Management

9.2.2.1. Plattformstrategie

Aus Sicht der Expertenkommission ist es erforderlich, sich mit einer Plattformstrategie zur Bewältigung der technischen Herausforderungen zu befassen. In dieser Strategie sollten **zentrale Fragen der zukünftigen IT-Architektur, des Betriebs und der Weiterentwicklung** beantwortet werden. Darüber hinaus stellt die Strategie zur **Migration von Altsystemen** einen zentralen Diskussionspunkt dar. Es sollte gelingen, eine gemeinsame Entscheidung in Bezug auf die zu

verfolgende Plattformstrategie zu treffen und Rahmenbedingungen verlässlich zu vereinbaren. Es sollten die Voraussetzungen geschaffen werden, um zukünftige Verfahren einfacher und effizienter anbinden zu können, um dem dynamischen Marktumfeld Rechnung zu tragen.

Eine Digitale Plattform bildet den **technischen Kernaspekt** des digitalen Ökosystems und realisiert dadurch den Ökosystem-Service³¹⁰. Die digitale Plattform „trägt“ das Geschäftsmodell, insbesondere auch unter An- und Einbindung von relevanten Marktakteuren. Betreffend Einkommensteuererklärung existieren neben der Plattform der Finanzverwaltung auch Leistungsangebote privatwirtschaftlicher Lösungsanbieter sowie eine Vielzahl von datenzuliefernden Akteuren. In diesem Kontext digital ausgetauschte Daten sind derzeit häufig mit Medienbrüchen und Sicherheitsherausforderungen verbunden. Aus Sicht der Steuerpflichtigen würde der direkte Austausch von Daten zwischen bestehenden Plattformen einen schnelleren und effizienteren Prozess mit weniger Medienbrüchen bedeuten.

Plattformrelevante Aspekte werden auch regulatorisch beeinflusst. Mit Inkrafttreten der EU-Datenschutzgrundverordnung im Mai 2018 bekam erstmals jede Person das „Recht, die sie betreffenden personenbezogenen Daten, die sie einem Verantwortlichen bereitgestellt hat, in einem strukturierten, gängigen und maschinenlesbaren Format zu erhalten“. Der Artikel 20 kann es für Bürgerinnen und Bürger deutlich vereinfachen, ihre bei dem einen Anbieter gespeicherten Daten zu einem anderen Anbieter zu übertragen. Für die Anbieter von datenverarbeitenden Diensten ist es erforderlich, personenbezogene Daten so vorzuhalten, dass diese in einem gängigen Format "mitgenommen" werden können³¹¹.

Da die Daten in einem strukturierten, gängigen und maschinenlesbaren Format zur Verfügung gestellt werden müssen, stellt sich die Frage, was im Zusammenhang mit der Einkommensteuererklärung als gängiges interoperables Format gelten kann und ob tatsächlich (zukünftig) ein einfacher Transfer von Einkommensteuerdaten

³¹⁰ Digitale Ökosysteme und Plattformökonomie, Trapp Naab u.a., Informatik aktuell, <https://www.informatik-aktuell.de/management-und-recht/digitalisierung/digitale-oeko-systeme-und-plattformoekonomie.html>, abgerufen am 09.03.2024

³¹¹ Stiftung Datenschutz, Datenportabilität – Recht auf Datenübertragbarkeit, <https://stiftungdatenschutz.org/praxisthemen/abgeschlossene-projekte/datenportabilitaet>, abgerufen am 11.03.2024

zwischen der Plattform der Finanzverwaltung und den Herstellern von Steuersoftware bzw. Software mit steuerrelevanten Daten möglich ist. Zu denken ist dabei beispielsweise auch an Belegfunktionen, wie sie beispielsweise die App MeinELSTER+ mit der Funktion „Meine Belege“ in MeinELSTER bietet und den Fall eines Anbieterwechsels durch den Steuerpflichtigen.

Die Architektur der digitalen Plattform bestimmt ganz wesentlich deren **Anschlussfähigkeit an andere Schnittstellenpartner** sowie deren eigene Wartungs- und Weiterentwicklungsfähigkeit.

9.2.2.2. Prozessmanagement

Aus Sicht der Expertenkommission ist es erforderlich, die dem Besteuerungsfahren zugrundeliegenden **Prozessmodelle einheitlich zu definieren und festzulegen**. Nur wenn ein einheitliches Prozessverständnis geschaffen werden kann, ist eine bundesweit einheitliche Nutzung von Prozessen zukünftig auch sichergestellt.

Die aktive Gestaltung des Deklarationsprozesses beginnt aktuell im Wesentlichen erst mit der Befüllung der Einkommensteuererklärung. Davor liegende Prozesse wie zum Beispiel die Beantragung und Prüfung von Kindergeldansprüchen bei den Familienkassen sind nicht einbezogen, obwohl Daten aus solchen Vorsystemen automatisch übernommen werden könnten. Bei einer Ende-zu-Ende Prozesssicht und einem dadurch möglichen, echten „once only“ wären Belege nicht erneut nachzuweisen und erhaltene Zahlungen nicht erneut in der Einkommensteuererklärung manuell zu befüllen. Gleiches gilt beispielsweise bei Behinderten-Pauschbeträgen sowie der behinderungsbedingten Fahrtkostenpauschale. Hier muss bislang durch den Steuerpflichtigen ein Nachweis durch Vorlage von Ausweis/(Renten-)Bescheid/Bescheinigung erfolgen, obwohl diese von einer Behörde erteilt werden und dort die Daten vorliegen. In Zukunft soll zumindest durch ein elektronisches Nachweisverfahren die bisherige Nachweispflicht abgelöst werden, aber es ist noch nicht absehbar, wann dies erstmalig zur Anwendung kommen soll.

Großes Entbürokratisierungs- und Digitalisierungspotenzial in Ende-zu-Ende-Prozessen bergen zudem die **Übertragung und Verarbeitung von Steuerbescheiden**. Auf eine elektronische

Steuererklärung sollte auch ein digitaler Steuerbescheid in strukturierter Form folgen, dessen rechtliche Grundlage bereits 2017 geschaffen wurde (§ 122a Abs. 1 AO). Soweit heute eine Bekanntgabe eines Bescheids in elektronischer Form erfolgt, wird der Bescheid durch die Finanzverwaltung im PDF-Format zum Abruf bereitgestellt, was lediglich den papierhaften Bescheid ersetzt. Eine eindeutige Maschinenlesbarkeit auf Seiten des Steuerpflichtigen ist dabei mangels Bescheiddarstellung in strukturierter Form nicht gegeben.

Nutzt der Steuerpflichtige dafür den bestehenden Service „Abholung von Bescheiddaten“, erlauben ihm die als XML-Datei bereitgestellten Kennzahlen und Werte zwar einen automatischen Vergleich mit seinen erklärten Daten – die abgeholten Bescheiddaten haben allerdings keine rechtliche Bindungswirkung. Der papiergebundene Steuerbescheid ist weiterhin die Regel.

Solange digitale Steuerbescheide nach § 122a Abs. 1 AO nicht in strukturierter Form dem Steuerpflichtigen bereitgestellt werden, sind beispielsweise Steuerkanzleien weiterhin gezwungen, die Steuerbescheide manuell zu erfassen und in teilweise sehr aufwendigen Prozessen zu digitalisieren (z. B. mittels Scan-Straßen), um beispielsweise einen automatisierten Bescheidabgleich vornehmen oder Einspruchs- und Zahlungsfristen mit Hilfe eines digitalen Fristenkontrollbuchs überwachen zu können. Zu fordern ist der **flächendeckende Einsatz digitaler Steuerbescheide** verbunden mit deren **verpflichtenden Bereitstellung in strukturierter Form**. Dies wäre für die Praxis eine erhebliche Erleichterung.

9.2.2.3. Datenmanagement

Daten stellen für das Besteuerungsverfahren eine wesentliche Voraussetzung dar. Dies betrifft eine Vielzahl von Verfahren. Wenn der Automatisierungsgrad von Anwendungen ausgebaut werden soll, um Abläufe im Besteuerungsverfahren effizienter zu gestalten, sind Daten erforderlich, um menschliche Entscheidungen zu unterstützen oder teilweise auch ersetzen zu können.

Wie in den vorhergehenden Abschnitten bereits geschildert, existieren im Besteuerungsverfahren mannigfaltige Anknüpfungspunkte an Daten. Die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung

von Daten im Besteuerungsverfahren sollte nach Ansicht der Expertenkommission daher ebenfalls in einer **zentralen Datenstrategie** festgehalten werden. Transparente und verbindliche Datenmodelle tragen dazu bei, die Vielzahl an nebeneinander existierenden Anforderungen an Daten zu reduzieren und verbindlich zu regeln. Die notwendigen Voraussetzungen für eine „Once-Only“-Strategie von Daten sollten verbindlich festgelegt werden. Dabei dürfen die Grenzen nicht in einzelnen Verfahren gezogen werden oder auf die Finanzverwaltung beschränkt werden.

Aktuell werden jedoch an vielen Stellen des Besteuerungsprozesses Datenformate in semantischer und syntaktischer Hinsicht festgelegt, Datenübermittlungen eingefordert und Übermittlungsverfahren definiert. Dies fordert nicht nur die Finanzverwaltung, sondern auch das gesamte steuerliche Ökosystem heraus. Die Expertenkommission setzt sich dafür ein, den Umgang mit Daten in einer Datenstrategie für das Besteuerungsverfahren festzulegen.

Dafür wird es auch erforderlich sein, in **ressortübergreifende Abstimmungen** einzutreten, denn zahlreiche für das Besteuerungsverfahren notwendige Daten werden auch von anderen Beteiligten, wie z.B. der Sozialverwaltung eingebracht. Die Auseinandersetzung mit der zentralen Datenstrategie muss umfassend und mit hoher Aufmerksamkeit erfolgen. Daten in einer nicht redundanten Struktur und Bedeutung sowie mit einem klar definierten Zweck sind die notwendige Grundvoraussetzung für die Digitalisierung des gesamten Besteuerungsverfahrens.

Auf dem Formular-Management-System (FMS) der Bundesfinanzverwaltung³¹² erfolgt die Bereitstellung der Formulare lediglich im PDF-Format³¹³, nicht jedoch in einem strukturierten Format. Bislang gibt es lediglich für die sog. E-Bilanz ein Datenschema in Form einer Taxonomie als amtlich vorgeschriebenen Datensatz³¹⁴

nach § 5b EStG. Es existiert aktuell jedoch kein einheitliches Datenmodell im ertragsteuerlichen Bereich, welches als Strukturhilfe bei der Datenextraktion oder bei der Übertragung von Daten genutzt werden kann.

Taxonomien schaffen Transparenz zur Struktur und Abhängigkeit von Daten, erleichtern deren Verarbeitung über Schnittstellen hinweg und ermöglichen eine Versionierung, die deutliche Vorteile gegenüber einer formular- und/oder veranlagungsperiodenbezogenen Verkennzifferung aufweist.

Die zugrundeliegenden (Daten-)Formate sowie die Quellsysteme für die Erstellung und/oder Automatisierung einer Einkommensteuererklärung divergieren und sind in der Regel nicht an die bestehenden Deklarationslösungen angebunden. Datenmodelle der Finanzverwaltung, wie beispielsweise ein ELSTER-Datensatz, sind für die Abgabe von Deklarationen bzw. Datenmeldungen verpflichtend. Sie weisen zwar eine Reihe von Merkmalen von Taxonomien auf, sind aber letztlich nicht zweckneutral, sondern ausschließlich für die Belange des Deklarationsprozesses bzw. Meldeprozesses für den Verwender der Finanzverwaltung erstellt. Oft haben diese Standards noch Abhängigkeiten zu druckbaren Formularen und vermischen Inhalt und Layout (z.B. Schnitt in einzelne Formulare). Aufgrund dieser historischen Anleihen lassen sie sich auch nicht einfach erweitern. Daher sind die **formularorientierten Schnittstellenmodelle der Finanzverwaltung im Ergebnis nicht als Taxonomien zu verstehen**, die moderne digitale Plattformen und deren Schnittstellen tragen können.

Eine Automatisierung einer Steuererklärung ist theoretisch schon heute realisierbar³¹⁵, erfordert aber aktuell noch eine Kombination von vorhandenen Compliance-, ETL³¹⁶- und RPA³¹⁷-Lösungen sowie anderer Software-Produkte. Ziel führend wäre jedoch ein Umfeld, in welchem

312 <https://www.formulare-bfinv.de/>

313 Beispiel: Einkommensteuer 2023, <https://www.formulare-bfinv.de/ffw/content.do>, abgerufen am 09.03.2023

314 BMF: E-Bilanz; Veröffentlichung der Taxonomien 6.7 vom 1. April 2023,

https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/BMF_Schreiben/Steuerarten/Einkommensteuer/2023-06-09-e-bilanz-veroeffentlichung-der-taxonomien-6-7-vom-1-april-2022.html, abgerufen am 09.03.2024
315 am Beispiel der Körperschaftsteuererklärung für Unternehmen: Institut für Digitalisierung im Steuerrecht (IDSt),

Fachausschuss VII, „AG Automatisierte Steuererklärung“, White Paper, <https://idst.tax/wp-content/uploads/2023/12/IDSt-FA-VII-AG-Automatisierte-Steuererklaerung-White-Paper.pdf>, abgerufen am 09.02.2024

316 ETL steht für „Extract“, „Transform“ und „Load“, also für die Einzelschritte zur Vor- und Aufbereitung von Daten aus unterschiedlichen Quellen für die weitere Verarbeitung an zentraler Stelle.

317 RPA steht für „Robot Process Automation“, also die automatisierte Bearbeitung von strukturierten Geschäftsprozessen durch digitale Software-Roboter.

eine automatisierte Steuererklärung nicht nur geduldet, sondern integraler Bestandteil der Steuerveranlagung ist. Dies könnte insbesondere durch eine engere Zusammenarbeit und den Austausch mit Softwareanbietern sowie der Zurverfügungstellung von standardisierten Berechnungsmethoden und einer einheitlichen Einkommensteuer-Taxonomie erreicht werden.

9.2.2.4. Portalstrategie

Sowohl die Finanzverwaltung als auch die Steuerpflichtigen und die Beteiligten des digitalen steuerlichen Ökosystems haben nur eingeschränkte Möglichkeiten, umfassende Informationen zum Besteuerungsverfahren eines Steuerpflichtigen einzusehen und zu bearbeiten. Ein zentrales Portal für den Steuerpflichtigen oder auch die Bearbeiter auf Ebene der Finanzverwaltung existiert mit ELSTER bereits. Weder den Steuerpflichtigen, noch der Finanzverwaltung steht jedoch ein „Cockpit“ zur Verfügung, in dem sie (von einfachen Mitteilungen und Schreiben an die Finanzverwaltung abgesehen) die Anliegen bearbeiten und z.B. den Stand der Bearbeitung einsehen können. Dies betrifft sowohl das Verfahren zur Abgabe von Steuererklärungen, als auch sämtliche Verfahren zur Anpassung oder Änderung von Verwaltungsakten und schließt z.B. das Zahlungsmanagement mit ein.

Mit „Mein Elster“ (ursprünglicher Name „Elster-Online-Portal“) wird durch die Finanzverwaltung ein Portal zur Verfügung gestellt, über das man Steuererklärungen und Steueranmeldungen sowie Nachrichten inklusive Belegupload webbasiert erfassen und abgeben kann.

Mit Steuersoftware privatwirtschaftlicher Drittanbieter können mittels Nutzung der Clientbibliothek ERiC (Elster Rich Client) Steuerdaten elektronisch an das zuständige Finanzamt übermittelt werden. Aber auch in diesem Fall ist eine authentifizierte online-Übermittlung nur nach einer Registrierung bei ELSTER und mit ELSTER-Zertifikat möglich.

ERiC stellt für Hersteller bzw. Entwickler eine C-Bibliothek mit Schnittstellenspezifikation zur Verfügung. ERiC wird von der Finanzverwaltung kostenlos zur Integration in die eigenen Steuer-, Finanz- und Lohnbuchhaltungsprogramme zur Verfügung gestellt. ERiC

plausibilisiert die Steuerdaten und übermittelt diese verschlüsselt über eine sichere Verbindung an die Annahmeserver der Finanzverwaltung. Bei erfolgreicher Rückmeldung der Annahmeserver kann ERiC eine PDF-Datei erstellen.³¹⁸

Darüber hinaus können die dem Besteuerungsverfahren zugrundeliegenden Daten nur eingeschränkt eingesehen und genutzt werden. Die Bereitstellung eines Portals für die Einsichtnahme, Nutzung und Pflege von Daten und die zentrale Nutzung von sämtlichen Verfahren des Besteuerungsverfahrens sollte insbesondere für die Bürger und deren steuerliche Berater gewährleistet werden. Bürgernähe bedeutet nach Auffassung der Expertenkommission, dass die Steuerpflichtigen an einem zentralen Platz **ihre steuerlichen Belange umfassend und abschließend klären können**. Dafür müssen die notwendigen Voraussetzungen geschaffen werden.

9.2.2.5. Change-Management

Zentrale Merkmale der Umsetzung einer ganzheitlichen Strategie in den oben genannten Bereichen sind die Kommunikation und das Change-Management. Sowohl die Finanzverwaltung als auch die Steuerpflichtigen und die anderen Beteiligten des steuerlichen Ökosystems müssen mitgenommen werden. Auch die Teilhabe jener muss gewährleistet sein, die, aus welchen Gründen auch immer, nicht selbst an digitalen Verfahren teilnehmen können.

Die erforderlichen Veränderungen stellen **erhebliche Herausforderungen für die handelnden Menschen** dar und müssen daher umfassend Berücksichtigung finden. Der gesamte fachliche und technische Veränderungsprozess sollte daher von einem umfassenden Change-Management-Konzept begleitet und ergänzt werden.

9.2.3. Projektdurchführung und -steuerung

Zentrale Digitalisierungsprojekte der Finanzverwaltung zeichnen sich insbesondere dadurch aus, dass sie vielfach langen Planungs- und Umsetzungszeiträumen unterworfen sind. Die Komplexität des Besteuerungsverfahrens, aber auch die Komplexität im Bund-Länder-Umfeld tragen dazu bei, dass die Umsetzungen von Projekten zahlreichen Herausforderungen unterliegen. Die Komplexität der Fachverfahren als auch

³¹⁸ <https://www.elster.de/elsterweb/infoseite/entwickler>

das Management der relevanten Stakeholder führen häufig zu sehr umfassenden Abstimmungserfordernissen und damit zu einer institutionalisierten Trägheit der Projekte. Teilweise haben einzelne Verfahren eine so hohe Komplexität und lange Verfahrensdauer erreicht, dass viele Projektbeteiligte die ursprünglichen Rahmenbedingungen und Projektfestlegungen nicht mehr kennen oder Projekterfahrene aufgrund der langen Laufzeit bereits vor Beendigung der Verfahren ausscheiden. Dies führt dazu, dass die **Steuerungsmöglichkeit erheblich eingeschränkt** ist. Hinzu kommt, dass die Projekte nicht nur durch die Finanzverwaltung selbst, sondern durch zahlreiche weitere staatliche und nichtstaatliche Projektbeteiligte durchgeführt werden. In Bezug auf die Steuerbarkeit solcher Großprojekte bedeutet dies eine teilweise überbordende Komplexität. Der Mangel an strategischen Vorgaben und zentralen Rahmenbedingungen wird hier besonders deutlich.

Die Expertenkommission empfiehlt, den **Umfang und die Größe der Projekte zu überdenken und ggfs neu zu planen**. Darüber hinaus sollte auch angedacht werden, eine frühzeitigere Abstimmung mit und Beteiligung von Betroffenen vorzunehmen. Dies betrifft nicht nur die Bereiche des Designs von Anwendungen, sondern auch die Festlegung grundsätzlicher Daten- und Prozessmodelle. Die Komplexität im steuerlichen Ökosystem könnte an den Stellen deutlich reduziert werden, an denen die Finanzverwaltung und die Beteiligten des steuerlichen Ökosystems an dem Gelingen der steuerlichen Prozesse zur Kooperation und Kommunikation sowie dem Austausch von Daten ein gemeinsames Interesse haben.

Selbstverständlich kann und darf die Finanzverwaltung nicht sämtliche Informationen und Daten zu Besteuerungsprozessen teilen, aber die **grundlegenden Abstimmungen**, die zu einem besseren Gelingen beitragen, sollten dennoch **früher getroffen werden und über die reine Anhörung hinausgehen**. Die Finanzverwaltung könnte in erheblichem Umfang von den Erfahrungen und den technischen Kenntnissen der Beteiligten profitieren.

Viele Beteiligte des steuerlichen Ökosystems sind der Finanzverwaltung bereits um Jahre (wenn nicht Jahrzehnte) voraus und daher wäre es nur konsequent, diese Erfahrungen in der Ausgestaltung von Strategien und in der Durchführung von Projekten noch umfassender zu nutzen. Das Besteuerungsverfahren als auch die diesen Verfahren zugrundeliegenden Projekte zeichnen sich stets durch eine kaum zu beherrschende Komplexität aus. Von den heutigen Möglichkeiten des frühzeitigen Austauschs und innovativer Kollaborationsmöglichkeiten wird hingegen kaum Gebrauch gemacht. Daher sollten Projekte und Verfahren möglichst in kleine und zeitlich stark abgrenzbare Teilprojekte oder Schritte zerlegt werden, die nur wenigen exogenen Bedingungen unterworfen sind. Ein **stärkeres prototypisches Vorgehen** könnte zudem die Innovationsfähigkeit und Dynamik erheblich steigern, insbesondere wenn viele Erkenntnislaugen frühzeitig hergestellt werden.

Die Bürgernähe des Einkommensteuerverfahrens sollte darüber hinaus durch eine Serviceorientierung sichergestellt werden.³¹⁹ Bürger dabei an dem Aufbau von Prozessen und Portalen sowie der Entwicklung von Anwendungen zu beteiligten, wäre innovativ und zukunftsgerichtet. Kritik könnte frühzeitig aufgenommen und moderiert werden. Dabei sollte der Einbezug von Anwendern aber nicht nur auf Aspekte der Anwendungsoberfläche beschränkt bleiben, sondern auf komplette Prozesse (beginnend beim Beleg bzw. bei den Originärdaten) und den Einbezug relevanter Schnittstellenpartner ausgedehnt werden.

9.3. Forderungen

9.3.1. Gesamtstrategie Digitalisierung

Das steuerliche Ökosystem steht vor erheblichen Herausforderungen, die nicht nur die technologischen Veränderungen betreffen, sondern z.B. auch durch den Abgang der Baby-Boomer Jahrgänge bedingt sind und dazu führen, dass der Mangel an Fachkräften auf allen Ebenen immer bedeutender wird. In diesem Zusammenhang schlägt die Expertenkommission vor, die zentralen Herausforderungen für das steuerliche Ökosystem in einer Gesamtstrategie

³¹⁹ Die Expertenkommission anerkennt, dass professionelle Nutzerbefragungen in die Entwicklung einzelner Programme

eingehen, sieht aber hier noch erheblichen Raum für Verbesserungen.

Digitalisierung zu behandeln. Diese sollte sich mit Fragen der **übergreifenden Daten- und Prozessarchitekturen, der IT-Infrastruktur sowie den Automatisierungsmöglichkeiten in den Bereichen Kommunikation, Kollaboration und Verfahrensvollzug** beschäftigen.

Um ein gemeinsames Verständnis für die Funktionsweise des steuerlichen Ökosystems entwickeln zu können, ist es erforderlich, diese Strategie gemeinsam mit den Beteiligten des steuerlichen Ökosystems zu erarbeiten und stetig weiterzuentwickeln. Durch diese Institutionalisierung der strategischen Vorgehensweise soll erreicht werden, dass Abstimmungen zu digitalen Handlungsräumen, Chancen und Risiken frühzeitig erfolgen und fortwährend Berücksichtigung finden. Die Digitalisierungsstrategie kann nicht statisch und zeitpunktbezogen sein, sondern sollte auf Dauer angelegt sein und die dynamischen Veränderungen der Rahmenbedingungen und insbesondere der exponentiellen Entwicklung neuer Technologien einschließen.

9.3.2. Digital First Strategie

Um die Digitalisierung in allen Bereichen des Besteuerungsverfahrens fortentwickeln zu können, ist es sinnvoll, den Rahmen für die digitale Strategie zu setzen. In diesem Zusammenhang ist es erforderlich, einen „digital First“ Ansatz zu etablieren, der festlegt, dass **sämtliche Verfahren zunächst auf ihre Digitalisierbarkeit zu prüfen** sind. Bevor weitere Verfahren in analoger Form hinzukommen, sollte stets ein Mechanismus greifen, der eine digitale Bereitstellung und Nutzung vorsieht. Dafür wird es erforderlich sein, die Verwaltungsprozesse umfassend zu digitalisieren und Anpassungen an diese Prozessmodelle nur innerhalb dieser zuzulassen. Dies schließt z.B. auch die Zusammenarbeit im Rahmen von steuerlichen Außenprüfungen und die Kommunikation der Prozessbeteiligten innerhalb des steuerlichen Ökosystems mit ein.

9.3.3. Digitale Identität

Die Digitalisierung aller gesellschaftlichen Lebensbereiche ist eine der zentralen

Transformationsherausforderungen im 21. Jahrhundert. Gleichzeitig sind der private und wirtschaftliche Bereich längst durch digitale Prozesse gekennzeichnet, wenngleich zumindest im wirtschaftlichen Bereich die Entwicklung zuletzt stagnierte.³²⁰

Vor allem die Verwaltung bleibt jedoch weiter hinter den Erwartungen und selbst definierten Zielen zurück. Das zeigt nicht zuletzt das Scheitern des Onlinezugangsgesetzes (OZG). Im Mai 2024 waren 156 von 575 Verwaltungsleistungen flächendeckend digitalisiert.³²¹ Nach OZG sollten es bis Ende 2022 eigentlich alle 575 sein.

Die Gründe für das Zurückfallen der Digitalisierung der Verwaltung sind vielfältig und komplex.³²² Eine zentrale Herausforderung bei der Digitalisierung von Verwaltungsprozessen, vor allem wenn es um den Kontakt von Verwaltungsadressaten mit der Verwaltung geht, ist die korrekte Identifizierung und Authentifizierung des jeweiligen Subjekts, also die Schaffung einer digitalen Identität.

Digitale oder auch elektronische Identitäten enthalten gesammelte Informationen und Merkmale, die eine Person oder ein Unternehmen im digitalen Raum eindeutig identifizieren, wie etwa Namen, Anschriften oder das Geburtsdatum, aber auch biometrische Daten.

Je mehr administrative und geschäftliche Prozesse sich in den virtuellen Raum verschieben, desto wichtiger ist es, in diesem Raum vertrauensvolle Verfahren zu etablieren. Eine digitale Identität ist dafür die zentrale Voraussetzung.

Erste Grundlagen dafür sind bereits geschaffen. Die Potenziale, die bspw. die längst etablierte Steuer-Identifikationsnummer (Steuer-ID) bietet, werden abseits des steuerlichen Bereichs bisher aber nicht genutzt. Hier sollten Reformen angegangen werden, um die Zweckbestimmung der Steuer-ID zu erweitern und sie sinnvoll mit den Möglichkeiten des neuen Personalausweises (nPA) zu verzahnen.

Darüber hinaus bedarf es klarer gesetzlicher Grundlagen, standardisierter Verfahren und der

320 Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Digitalisierungsindex 2023, <https://www.de.digital/DIGITAL/Navigation/DE/Lagebild/Digitalisierungsindex/digitalisierungsindex.html> (abgerufen am 24.05.2024).

321 <https://dashboard.digitale-verwaltung.de/> (abgerufen am 24.05.2024).

322 Vgl. hierzu etwa Bogumil, Jörg; Gerber, Sascha; Vogel, Hans-Josef: Verwaltung besser machen. Vorschläge aus Wissenschaft und Praxis, 2022, http://www.zefir.ruhr-uni-bochum.de/mam/materialien_band_19_verwaltung_besser_machen.pdf (abgerufen am 19.05.2024).

Nutzung moderner Technologien wie z.B. der Wallet- und der Blockchain-Technologie, um eine vertrauenswürdige digitale Identitätsinfrastruktur zu schaffen, die gleichzeitig einen für die Anwender akzeptablen Komfort aufweist. Dies ist unerlässlich, um den Anforderungen des Datenschutzes gerecht zu werden und neben der Sicherheit und dem Vertrauen gleichzeitig die Benutzerfreundlichkeit zu gewährleisten.

Nur durch eine entschlossene und koordinierte Umsetzung dieser Maßnahmen kann die Digitalisierung der Verwaltung effektiv vorangebracht und ein einheitliches und sicheres digitales Identitäts- und Authentifizierungssystem etabliert werden.

9.3.3.1. Herausforderungen bei der Etablierung einer digitalen Identität in Deutschland

Zentrales Thema bei der Speicherung von Daten, die zur Schaffung einer digitalen Identität unausweichlich ist, ist der **Datenschutz**. Deutschland operiert unter sehr strengen datenschutzrechtlichen Bestimmungen, wie der Datenschutzgrundverordnung (DS-GVO) bzw. des Bundesdatenschutzgesetzes. Während diese in erster Linie dem Schutz der Bürger dienen, kann es für Unternehmen und Organisationen schwierig sein, die Anforderungen zu erfüllen und gleichzeitig innovative digitale Identitätslösungen zu entwickeln.³²³ Selbst die Verwaltung tut sich mit dem Datenschutz bzw. der Berücksichtigung der entsprechenden Normen schwer, und deshalb schwebt der Datenschutz über allen Überlegungen und Vorschlägen hinsichtlich innovativer und notwendiger Digitalisierungsansätze.

Rechtskonformität herzustellen ist aufgrund der strengen datenschutzrechtlichen Bestimmungen gleichsam komplex und kostspielig. Compliance mit datenschutzrechtlichen Bestimmungen bindet finanzielle und personelle Ressourcen, über die insbesondere kleinere Organisationen selten verfügen.³²⁴ Im staatlichen Bereich ist hingegen kein standardisiertes Vorgehen erkennbar. So setzen einzelne

Ministerien, Behörden und andere Körperschaften an ihre unterschiedlichen Digitalisierungsstrategien andere Anforderungen und verfolgen mitunter andere Ansätze.

Während es mit der europäischen digitalen Identität (eID) und hier insbesondere der sogenannten European Digital Identity Wallet (EUDI-Wallet, vgl. Kapitel 9.3.3.6., S. 23) auf europäischer Ebene konkrete Bemühungen gibt, digitale Identitäten EU-weit interoperabel zu machen³²⁵, ist die vollständige **Interoperabilität und Portabilität** über verschiedene Systeme und Länder – auch innerhalb Deutschlands – immer noch eine Herausforderung. Hier ist die Vielfalt der technologischen Plattformen sowie der regulatorischen Rahmenbedingungen und das Fehlen von kommunizierenden Schnittstellen ein sehr großes Hindernis. Zudem lässt sich bisher, trotz aller Vorstöße, keine überregionale Bereitschaft erkennen, internationale Standards zu schaffen. Das Silo-Denken der verschiedenen Beteiligten ist weiterhin tief verwurzelt.³²⁶

Die hohen Sicherheitsbestimmungen, der Datenschutz und auch die Vielfalt der Systeme und Anwendungen gehen häufig zulasten der **Benutzerfreundlichkeit** und Zugänglichkeit. Benutzer finden die Verwaltung ihrer bestehenden digitalen Nutzerkonten, insbesondere im Hinblick auf die Multifaktorauthentifizierung und die Geltung von Datenschutzbestimmungen, umständlich. Das zeigt die Wichtigkeit der Themen Usability und User Experience (UX), die im wirtschaftlichen Bereich längst hohe Anerkennung gefunden haben und bei allen Digitalisierungsprozessen von Anfang an mitgedacht werden.

Eine weitere Herausforderung auf der Anwenderseite ist der sogenannten **Digital Divide**. Nicht alle Bürger haben einen gleichen Zugang zu digitalen Technologien. Dies kann einerseits an fehlender Infrastruktur, andererseits aber auch an mangelnder Datenkompetenz (digital literacy) liegen.³²⁷ Eine weitere Konfliktlinie des

323 Vgl. Expertenkommission Forschung und Innovation 2023, Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands, https://www.e-fi.de/fileadmin/Assets/Gutachten/2023/EFI_Gutachten_2023.pdf (abgerufen am 19.05.2024).

324 Vgl. Haucap, Justus; Kehder, Christiane; Loebert, Ina: Bürokratie und ihre Folgen für die Wirtschaft in Deutschland, 2023, [https://www.insm.de/fileadmin/in-sm-dms/downloads/2024-](https://www.insm.de/fileadmin/in-sm-dms/downloads/2024-02-22_Studie_Bu_rokratie_und_ihre_Folgen_fu_r_die_Wirtschaft_in_Deutschland.pdf)

02-22_Studie_Bu_rokratie_und_ihre_Folgen_fu_r_die_Wirtschaft_in_Deutschland.pdf (abgerufen am 19.05.2024).

325 <https://www.europarl.europa.eu/topics/de/article/20230302STO76818/europaische-digitale-identitaet-einfacher-online-zugang-zu-wichtigen-diensten> (abgerufen am 24.05.2024).

326 Vgl. hierzu auch Kapitel 9.1.4.2., S. 6.

327 Vgl. Schelisch, Lynn; Spellerberg, Annette, Digital Divide: Soziale Aspekte der Digitalisierung, in: Spellerberg, Annette

Digital Divide entsteht durch die Erwartungen, die Nutzer an die jeweiligen digitalen Anwendungen stellen und dem, was diese Anwendung schließlich zu leisten imstande sind.³²⁸

Die Herausforderungen müssen bei der Entwicklung digitaler Prozesse, vor allem bei der hier im Fokus stehenden Entwicklung einer digitalen Identität, stets im Fokus bleiben. Sie sollten aber nicht dazu führen, von diesem zentralen und wichtigen Vorhaben Abstand zu nehmen oder nicht mit der notwendigen Geschwindigkeit zu betreiben. Die Ausdehnung des virtuellen Raumes betont die Notwendigkeit der Schaffung eines eindeutigen digitalen Identifikationsmerkmals. Daher müssen für diese Herausforderungen Lösungen gefunden werden.

9.3.3.2. Die Steueridentifikationsnummer als Voraussetzung einer digitalen Identität im Besteuerungsverfahren

Wie bereits erwähnt, geht es bei der digitalen Identität um die Erfassung, Speicherung und Nutzung eindeutiger Merkmale zur Identifikation von Personen oder Organisationen. In den Bereichen, in denen dafür bereits Voraussetzungen geschaffen wurden, sollten diese Voraussetzungen auch genutzt und erweitert werden. Dies ist im Rahmen des Besteuerungsverfahrens die **Steueridentifikationsnummer (Steuer-ID)**.³²⁹

Die deutsche Steuer-ID ist primär für steuerliche Zwecke gedacht und dient als eindeutiges Merkmal zur Identifikation der steuerpflichtigen Person im Kontakt mit den Finanzbehörden. Sie wurde 2007 eingeführt, um die steuerlichen Vorgänge effizienter und einfacher zu gestalten. Sie besteht aus 11 Ziffern und wird vom Bundeszentralamt für Steuern einmalig für jede in Deutschland gemeldete Person vergeben. Die Identifikationsnummer ist lebenslang gültig und ändert sich nicht. Veränderte Lebensumstände wie Umzüge, Heirat oder Namensänderungen haben also keinen Einfluss auf die Steuer-ID. Sie bleibt selbst nach dem Tod dauerhaft auf die verstorbene Person bezogen und wird also nicht gelöscht oder an eine andere

Person neu vergeben. Sie verbleibt als Kennzeichnung für die betreffende Person dauerhaft im System des Bundeszentralamts für Steuern.

Demnach bietet die Steuer-ID grundsätzlich ideale Voraussetzung, um für die Schaffung oder für die Verwendung in einer digitalen Identität und damit über den rein steuerlichen Bereich hinaus genutzt zu werden. Dennoch stellen sich auch hier Fragen, insbesondere in Bezug auf den Datenschutz, die Nutzerkontrolle und die Sicherheit.

Der Grundsatz der **Zweckbindung**, der im Artikel 5 der DS-GVO verankert ist, besagt, dass personenbezogene Daten nur für den spezifisch deklarierten und legitimierten Zweck erhoben und verarbeitet werden dürfen. Die Verwendung der Steuer-ID für andere Zwecke und Bereiche als die Finanzverwaltung könnte gegen diesen Grundsatz verstoßen. Hier müsste also eine klare gesetzliche Grundlage geschaffen werden, um die Steuer-ID als festen Baustein der digitalen Identität zu verankern.

Diese digitale Identität sollte und muss, wie bereits ausgeführt, über den steuerlichen Bereich hinausgehen. Dafür ist es notwendig, dass verschiedene Attribute und Authentifizierungsmethoden integriert werden, die für unterschiedliche Dienste und Kontexte angepasst werden können. Sie sollte auch die Prinzipien der Datensparsamkeit und der **Nutzerkontrolle** über die eigenen Daten berücksichtigen.

Schließlich könnte eine Erweiterung der Verwendung der Steuer-ID über den steuerlichen Bereich hinaus das **Risiko von Datenmissbrauch** und Identitätsdiebstahl erhöhen. Eine zentrale Identifikationsnummer, die in verschiedenen Bereichen verwendet wird, könnte für Cyberkriminelle ein attraktives Ziel darstellen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Steuer-ID in Deutschland aufgrund von Datenschutz-, Sicherheits- und Funktionalitätsüberlegungen bisher nicht als alleinige Basis einer

(Hrsg.): Digitalisierung in ländlichen und verdichteten Räumen, 2021, S. 53-62, <https://www.econs-tor.eu/bitstream/10419/235537/1/1761097482.pdf> (abgerufen am 24.05.2024).

328 Vgl. Deloitte, Navigating the new digital divide, 2015, <https://www2.deloitte.com/de/de/pages/technology/articles/navigating-the-new-digital-divide.html> (abgerufen am 24.05.2024).

329 Bundeszentralamt für Steuern, Die Identifikationsnummer, https://www.bzst.de/DE/Privatpersonen/SteuerlicheIdentifikationsnummer/steuerlicheidentifikationsnummer_node.html (abgerufen am 24.05.2024).

digitalen Identität verwendet wird. Ihre Einsatzmöglichkeiten sollten jedoch als weiteres und zentrales Merkmal im Zuge der digitalen Identität diskutiert und ernsthafterwogen werden.

9.3.3.3. Aktuelle Nutzung der Steuer-ID im Besteuerungsverfahren

Die Steuer-ID ist trotz der angesprochenen Problemstellen ein zentrales Element im deutschen Besteuerungsverfahren. Sie dient darin der eindeutigen Identifikation von steuerpflichtigen Personen gegenüber den Finanzbehörden.

Neben der Identifikationsfunktion erfüllt sie eine Kommunikationsfunktion (Korrespondenz der Steuerpflichtigen mit den Finanzbehörden) und Informationsaustauschfunktion (Ordnungsmerkmal für den Austausch von steuerlichen Daten zwischen Beteiligten im steuerlichen Ökosystem). Darüber hinaus dient sie der Umsetzung des Steuerabzugs an der Quelle und zur korrekten Zuweisung von Leistungen (z. B. dem Kindergeld).

Die Steuer-ID ist also bereits ein fundamentales Werkzeug im deutschen Steuersystem, das für Transparenz, Effizienz und die Reduktion von Bürokratie sorgt. Sie erleichtert nicht nur den Bürgern die Interaktion mit den Finanzbehörden, sondern unterstützt auch die Behörden und Dritten als Datenlieferanten bei der effektiven und gerechten Erhebung von Steuern.

9.3.3.4. Die Wirtschafts-Identifikationsnummer (W-IdNr.)³³⁰

Neben der bereits erwähnten Steuer-ID soll zukünftig auch die sogenannte W-IdNr. im Kontext der digitalen Identität und des digitalen Besteuerungsverfahrens in Deutschland eine entscheidende Rolle spielen. Die W-IdNr. soll zum Jahresende 2024 vergeben werden und der **eindeutigen Identifikation von Unternehmen** und wirtschaftlichen Einheiten im digitalen Raum dienen, um ein wesentliches Instrument zur Verbesserung der Effizienz und Transparenz im Besteuerungs- und Verwaltungsprozess zu werden.

Die W-Id-Nr. ist eine eindeutige, ewig gültige Identifikationsnummer, die Unternehmen und wirtschaftlichen Einheiten zugewiesen wird. Sie ermöglicht eine klare Zuordnung und

Identifikation von Unternehmen in sämtlichen digitalen Prozessen, insbesondere im Kontakt mit Finanzbehörden, anderen staatlichen Institutionen sowie im geschäftlichen Verkehr.

Die W-IdNr. ermöglicht eine unmissverständliche Identifikation von Unternehmen, was Verwechslungen und Fehler durch ähnliche oder identische Unternehmensnamen ausschließt.

Durch die Nutzung der W-IdNr. können zudem steuerliche und administrative Prozesse effizienter gestaltet werden. Dies schließt die Abgabe von Steuererklärungen, die Kommunikation mit Finanzbehörden und den Austausch von Informationen zwischen verschiedenen staatlichen Stellen ein.

Die W-IdNr. trägt auch zur Transparenz bei, indem sie den Austausch von steuerlich relevanten Informationen zwischen Finanzämtern und anderen Behörden erleichtert. Dies dient der Prävention von Steuerbetrug und der Sicherstellung einer gerechten Besteuerung.

Schließlich wird durch die eindeutige Zuordnung der W-IdNr. das Risiko von Identitätsdiebstahl und Missbrauch erheblich reduziert.

Im deutschen Besteuerungsverfahren soll die W-IdNr. ähnlich wie die Steuer-ID genutzt werden und insofern analoge Funktionen erfüllen (siehe oben Kapitel 9.3.3.3).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die W-IdNr. ein wesentliches Instrument zur Verbesserung der Effizienz und Transparenz im deutschen Besteuerungsverfahren darstellen wird. Sie ergänzt die Steuer-ID und andere Identifikationsmerkmale, um eine umfassende und sichere digitale Identität für Unternehmen zu gewährleisten. Für die konkrete Verwendung sind aber auch Fragen der Zuordnung von persönlichen digitalen Identitäten zu Unternehmensidentitäten zu klären (Wer darf für ein Unternehmen handeln und wie weist er dies nach bzw. wie wird das abgesichert?).

9.3.3.5. Formen der Authentifizierung im Zuge der digitalen Identität

Bei der Nutzung der digitalen Identität durch staatliche Stellen kommen verschiedene Formen der Authentifizierung zum Einsatz, um die

³³⁰ Vgl. https://www.bzst.de/DE/Unternehmen/Identifikationsnummern/Wirtschaftsidentifikationsnummer/wirtschaftsidentifikationsnummer_node.html (abgerufen am 24.05.2024).

Sicherheit zu gewährleisten und die Identität der Nutzer bei der Verwendung der Identität in einem konkreten Verfahren, z. B. bei der Anmeldung zu einem Portal, zu verifizieren. Die dabei verwendeten Medien und Methoden reichen von traditionellen Passwörtern bis hin zu fortgeschrittenen biometrischen Verfahren.

9.3.3.6. Die European Digital Identity Wallet (EUDI-Wallet)³³¹

Bevor in den folgenden Kapiteln auf konkrete Versuche und Authentifizierungsprozesse von digitalen Identitäten in Deutschland eingegangen wird, wird das vorliegende Kapitel einen Blick auf die EU-Ebene, in der mit der EUDI-Wallet ein interoperables System der digitalen Identifikation und Authentifizierung erprobt wird. Ihre Einführung kann viele Vorteile bei der Handhabung von digitalen Identitäten und komfortablen Authentifizierungsprozessen mit sich bringen.

Die EUDI-Wallet will im Kern eine **digitale Brieftasche für EU-Bürger** schaffen. Diese digitale Brieftasche soll es Bürgern ermöglichen, ihre Identität und offiziellen Dokumente sicher digital zu verwalten und EU-weit zu verwenden. Die Einführung dieser Wallet ist Teil der Bemühungen um eine umfassende digitale Transformation innerhalb der EU.

Die Entwicklung und Einführung der EUDI-Wallet ist ein schrittweiser Prozess. Zunächst werden Pilotprojekte in den Mitgliedstaaten durchgeführt, um die Technologie und ihre Anwendungen zu testen.³³²

Kernpunkte der EUDI-Wallet

Die EUDI-Wallet soll den **Zugang** zu verschiedenen öffentlichen und privaten Diensten erleichtern. Bürger können beispielsweise ihre Identität gegenüber Behörden bestätigen, an Online-Abstimmungen teilnehmen oder Bankgeschäfte digital abwickeln.

Ein wesentliches Merkmal ist zudem der hohe Standard an **Datenschutz und Sicherheit**. Die Wallet wird so gestaltet, dass die Kontrolle der Daten vollständig bei den Nutzern liegt. Die EU betont, dass die Verarbeitung

personenbezogener Daten in Übereinstimmung mit der DS-GVO erfolgt.

Die EUDI-Wallet soll auch **EU-weit einsetzbar** sein, um eine nahtlose Nutzung über Ländergrenzen hinweg zu ermöglichen. Dies bedeutet, dass ein Bürger aus einem EU-Land seine digitale Wallet problemlos in einem anderen EU-Land nutzen kann.

Die Wallet wird auf **modernen Technologien** wie Blockchain basieren, um eine sichere und dezentralisierte Speicherung von Informationen zu gewährleisten. Dadurch soll auch die Fälschungssicherheit erhöht werden.

Identifikation und Authentifizierung im EUDI-Wallet-System

Für die EUDI-Wallet sind verschiedene Arten von Identifikationsdaten nutzbar, um eine sichere und zuverlässige Nutzung zu gewährleisten. Diese Daten sollen es ermöglichen, die Identität einer Person eindeutig und sicher zu verifizieren. Hier sind einige Beispiele für solche Daten:

- **Persönliche Identifikationsdaten:** Dazu gehören der vollständige Name, das Geburtsdatum und der Geburtsort. Diese Informationen sind grundlegend für jede Form der Identitätsbestätigung.
- **Staatsangehörigkeit:** Informationen zur Staatsangehörigkeit sind wichtig, um die Berechtigung zur Nutzung bestimmter dienstleistungs- oder landesspezifischer Funktionen der Wallet zu prüfen.
- **Anschrift und Kontaktinformationen:** Informationen zur aktuellen Wohnadresse, Telefonnummern und E-Mail-Adressen können zur Verifizierung und zu Kommunikationszwecken genutzt werden.
- **Biometrische Daten:** Um die Sicherheit zu erhöhen und die Identität präzise zu verifizieren, könnten biometrische Daten wie Fingerabdrücke, Gesichtserkennung oder Iris-Scans verwendet werden. Diese sind besonders schwer zu fälschen und bieten eine hohe Sicherheitsstufe.
- **Digitale Identifikationsnummern:** Dies können Identitätsnummern wie die

³³¹ Vgl. <https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/sites/display/EUDIGITALIDENTITYWALLET/EU+Digital+Identity+Wallet+Home> (abgerufen am 24.05.2024).

³³² Vgl. Europäische Kommission, Pilotimplementierung der EU-Brieftasche für digitale Identität, 2024, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/policies/eudi-wallet-implementation> (abgerufen am 24.05.2024)

Sozialversicherungsnummer oder eine spezielle digitale Identifikationsnummer sein, die speziell für die Nutzung der digitalen Wallet erstellt wird.

- **Offizielle Dokumente:** Scans oder digitale Kopien von offiziellen Dokumenten wie Personalausweis, Reisepass oder Führerschein können ebenfalls erforderlich sein. Diese Dokumente unterstützen die Validierung der bereitgestellten persönlichen Daten.

Die genauen Details, welche Daten in der EUDI-Wallet gespeichert werden, sind von den spezifischen Anforderungen und gesetzlichen Vorgaben innerhalb der EU abhängig. Grundsätzlich gilt, dass die Sammlung und Speicherung von Daten auf das notwendige Minimum beschränkt und streng geschützt werden soll.

Die zentrale Herausforderung bei der Schaffung einer EU-weit gültigen digitalen Identität bleibt allerdings der administrative Abstimmungsprozess zwischen den Mitgliedsstaaten und also die Standardisierung und Vereinheitlichung national ausdifferenzierter Systeme.

Dies ist zudem ein zentrales Problem, mit dem auch bereits föderative Staaten wie Deutschland zu kämpfen haben, wenn es um die Schaffung einer national gültigen digitalen Identität geht.

9.3.3.7. Der universelle Authentifizierungsprozess in Deutschland (nPA oder eID)

Trotz bestehender Digitalstrategie³³³ ist auf administrativer Ebene in Deutschland bisher keine einheitliche, vor allem Ebenen-übergreifende Digitalisierungsstrategie zu erkennen.³³⁴ Vereinfacht ausgedrückt nutzen unterschiedliche Behörden und Gebietskörperschaften unterschiedliche Methoden und Techniken und auch hinsichtlich der digitalen Identität liegt kein einheitliches Bild vor. Erfreulich ist dennoch, dass mit dem neuen, elektronischen Personalausweis (nPA) eigentlich diese Einheitlichkeit hergestellt werden soll. Der nPA mit der Online-Ausweisfunktion ermöglicht die Nutzung der sogenannten elektronische Identität (eID) in Deutschland. Die eID-Funktion des nPA erlaubt es Bürgern, sich online auszuweisen und digitale Dienste sicher zu nutzen. Durch die eID können Nutzer ihre Identität gegenüber Behörden,

Unternehmen und anderen Dienstleistern im Internet zweifelsfrei nachweisen, ohne dass persönliche Daten unnötig preisgegeben werden müssen.

Die Nutzung der eID setzt voraus, dass der Personalausweis über eine aktivierte Online-Ausweisfunktion verfügt und der Nutzer eine entsprechende PIN vorliegen hat. Die Authentifizierung erfolgt dann in einem Zwei-Faktor-Verfahren, indem das physische Dokument mit der zugehörigen PIN kombiniert werden muss. Dies gewährleistet ein hohes Maß an Sicherheit. Zukünftig kann eine Repräsentation der eID im EUDI-Wallet-System hinterlegt werden, so dass der Komfort und somit auch die Akzeptanz deutlich gesteigert werden können.

Die eID-Funktion unterstützt verschiedene Anwendungen, wie zum Beispiel:

- Die **Anmeldung** bei Online-Portalen der öffentlichen Verwaltung (z. B. Beantragung von Dokumenten und Bürgerdiensten).
- Die **Identifikation** bei Bankgeschäften und anderen finanziellen Transaktionen im Internet.
- Die **Verifizierung** der Identität für Online-Dienste, die eine sichere Authentifizierung erfordern.

Die Technologie hinter der eID zielt darauf ab, Online-Transaktionen sicherer zu machen und gleichzeitig den Datenschutz und die Kontrolle der Nutzer über ihre eigenen Daten zu stärken. Deshalb werden mehrere der Sicherheitsmerkmale und Authentifizierungsmethoden kombiniert:

- **Biometrische Verfahren:** Der nPA enthält biometrische Informationen des Inhabers, wie ein digitales Foto und, optional, zwei Fingerabdrücke. Diese biometrischen Daten ermöglichen eine hochsichere Authentifizierung der Identität des Inhabers, besonders bei der persönlichen Identifikation an Grenzkontrollen oder bei der Nutzung von Dienstleistungen, die eine hohe Sicherheit erfordern.
- **Zwei-Faktor-Authentifizierung:** Für die Nutzung der Online-Ausweisfunktion des nPA ist eine Zwei-Faktor-Authentifizierung erforderlich. Der Inhaber muss den Ausweis

³³³ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/digitalisierung/digitalstrategie-2072884> (abgerufen am 24.05.2024).

³³⁴ Vgl. hierzu auch Kapitel 9.3.1., S. XXX.

in ein Lesegerät einlegen (Besitzfaktor) und zusätzlich eine sechsstellige PIN eingeben (Wissensfaktor). Dies bietet eine zusätzliche Sicherheitsebene für Online-Transaktionen und -Dienste.

- **Dezentrale Identität:** Der Inhaber sollte selbst entscheiden, welche Daten für welche Dienste freigegeben werden.

Der elektronische Ausweis in Deutschland ist somit ein multifunktionales Instrument, um sichere Identifikations- und Verifikationsprozesse sowohl im physischen als auch im digitalen Raum zu ermöglichen. Er vereint Elemente der biometrischen Verfahren, der Zwei-Faktor-Authentifizierung und der dezentralen Identitätsverwaltung, um eine sichere und kontrollierbare Nutzung der persönlichen Identitätsdaten zu gewährleisten.

9.3.3.8. Das System der Elektronischen Steuererklärung (ELSTER)

Der ELSTER-Zugang durch den Steuerbürger baut auf dessen Identität auf und nutzt als zentrales Merkmal die Steuer-ID (vgl. Kapitel 9.3.3.2.) bzw. perspektivisch die W-IdNr. (vgl. Kapitel 9.3.3.4.).

Um das ELSTER-Programm nutzen zu können, ist eine Anmeldung erforderlich. Dies geht unkompliziert über die entsprechende Webseite.³³⁵ Die notwendige **Registrierung** und der Login für das Programm können über verschiedene Wege vorgenommen werden.

9.3.3.9. Die Übertragung bzw. die Nutzung der Daten durch Dritte

Das stellvertretende Handeln einer Person für ein Steuersubjekt („Übertragung von Handlungen für digitale Identitäten auf Dritte“) im Besteuerungsverfahren, insbesondere im Kontext des deutschen ELSTER-Programms, bietet wichtige und in bestimmten Szenarien notwendige Möglichkeiten. Allerdings sind daran auch bestimmte Voraussetzungen geknüpft.

Möglichkeiten

Die Delegation von Zugriffsrechten an Steuerberater oder andere bevollmächtigte Personen ermöglicht eine **effizientere und professionellere Steuererklärung**. Beispielsweise können Unternehmen ihre digitalen Identitäten nutzen, um

Steuerberatern den Zugang zu ihrem ELSTER-Konto zu gewähren, damit diese im Namen des Unternehmens agieren und Steuererklärungen sowie Voranmeldungen durchführen können.

Notwendigkeiten

Beim Übertragen von Zugriffsrechten muss der **Datenschutz** gewährleistet sein. Persönliche und finanzielle Informationen müssen vor unberechtigtem Zugriff geschützt werden. Im ELSTER-Programm bedeutet dies, dass sowohl der Inhaber der digitalen Identität als auch der Dritte, dem Zugriffsrechte gewährt werden, sichere Passwörter und eventuell Zwei-Faktor-Authentifizierung verwenden sollten.

Es muss klar definiert sein, welche Aktionen der Dritte ausführen darf. Es bedarf also eines funktionsfähigen und abgestuften **Berechtigungsmanagements**. ELSTER bietet hierfür unterschiedliche Berechtigungsstufen, von der Einsicht bis zur vollständigen Bearbeitung und Abgabe von Steuererklärungen.

Sämtliche Aktionen, die von Dritten durchgeführt werden, müssen **nachvollziehbar** sein. Dies schließt ein, dass Aufzeichnungen über den Zugriff und die durchgeführten Aktionen gespeichert werden, um bei Bedarf Rechenschaft ablegen zu können.

Anwendungsbeispiele des Berechtigungsmanagements von ELSTER

Angenommen, ein **Unternehmen** beauftragt einen Steuerberater mit der Erstellung und Einreichung der Umsatzsteuervoranmeldung. Das Unternehmen erteilt dem Steuerberater eine entsprechende Vollmacht und richtet im ELSTER-Portal eine spezielle Berechtigung ein, die es dem Steuerberater erlaubt, auf die erforderlichen Daten zuzugreifen und im Namen des Unternehmens zu handeln. Der Steuerberater verwendet seine eigene digitale Identität, um sich im System anzumelden, und führt die erforderlichen Schritte unter Beachtung der Datenschutzrichtlinien und Sicherheitsanforderungen durch.

Der Ablauf ändert sich, wenn für die Erstellung der Voranmeldung spezielle Steuerberatersoftware genutzt wird. Hier ist kein separates

³³⁵ <https://www.elster.de/eportal/start> (abgerufen am 24.05.2024).

ELSTER-Zertifikat notwendig, da die Authentifizierung direkt über die Software geregelt wird.

In Bezug auf **Kinder oder pflegebedürftige Familienmitglieder** gestattet das ELSTER-Programm den Eltern bzw. den Pflegeberechtigten, im Namen dieser Personen Steuerangelegenheiten zu verwalten. Dies ist besonders relevant für die Beantragung von Kindergeld, die Abgabe von Steuererklärungen für Kinder, die Einkünfte haben, oder die Geltendmachung von außergewöhnlichen Belastungen bei der Pflege von Angehörigen.

Zusammenfassung

Der Staat bzw. einzelne Verwaltungen oder Bürgerdienste nutzen selbstverständlich digitale Identitäten, aber in der derzeitigen digitalen Infrastruktur ist immer noch kein klares und eindeutiges Profil erkennbar. Im Besteuerungsverfahren sind infolge der Steuer-ID zwar viele Parameter eingeführt und erprobt und die digitale Identität ist im Alltag angekommen. Dennoch findet u. a. aufgrund fehlender Schnittstellen immer noch kein problemloser Datenaustausch statt und die Datennutzung ist nicht vereinheitlicht und universell.

Grundsätzlich müssen folgende Punkte der digitalen Identität beachtet werden:

Erstens der Bereich der **Identifikation und Authentifizierung**. Personen oder Unternehmen müssen im digitalen Raum eindeutig erkannt, identifiziert und zugeordnet werden. Dazu sind standardisierte Kennungen erforderlich wie beispielsweise Benutzernamen oder E-Mail-Adressen. Die dauerhafte und eindeutige Identifikation wird sichergestellt, wenn zudem unveränderbare Kennungen bzw. Merkmale der Person oder des Unternehmens verwendet werden. In Deutschland existieren dazu beispielsweise die Steuer- oder Wirtschaftsidentifikationsnummer.

Die Authentifizierung von Personen oder Unternehmen im digitalen Raum kann durch Passwörter, biometrische Daten (z. B. Fingerabdrücke oder Gesichtserkennung) oder anderen Methoden erfolgen. Zunehmend wird eine Multifaktor-Authentifizierung (MFA) umgesetzt. Es muss ein staatliches Ziel sein, diese Prozesse zumindest mit Blick auf hoheitliche Anwendungsfälle zu vereinheitlichen.

Dabei muss die Nutzerfreundlichkeit eine wesentliche Rolle spielen. Die einfache und intuitive Verwaltung der digitalen Identität ist wichtig, damit Benutzer ihre eigenen Informationen effektiv kontrollieren und verwalten können.

Zweitens ist eine robuste **Infrastruktur** zur Einrichtung und Verwendung der Identitäten und Authentifizierungsmedien und -prozesse erforderlich (Registrierung, Verifizierung und Management).

Drittens sollten digitale Identitäten immer so gestaltet sein, dass sie problemlos in verschiedene staatliche und private Systeme integriert werden können. Dies erfordert eine **standardisierte und interoperable Gestaltung** der digitalen Identitätssysteme.

Viertens muss der Staat sicherstellen, dass die digitalen Identitäten und die damit verbundenen Daten sicher und geschützt sind. Dies beinhaltet den **Schutz** vor unautorisiertem Zugriff, Datenlecks und Cyberangriffen.

Der Datenschutz ist neben der Datensicherheit eine wichtige Basis. Selbstverständlich muss die Einhaltung von Datenschutzgesetzen und -vorschriften, wie der DS-GVO in der EU sichergestellt werden. Jederzeit sind Schutz und Rechte der digitalen Identitäten zu gewährleisten.

Fünftens ist entscheidend, dass **klare rechtliche Rahmenbedingungen** bestehen, die definieren, wie digitale Identitäten verwendet werden dürfen, wer darauf zugreifen kann bzw. darf und wie Datenschutz und Bürgerrechte gewährleistet werden.

Sechstens sollte sich der Staat für **Aufklärungsmaßnahmen** über die Nutzung und die Bedeutung digitaler Identitäten sowie die Bereitstellung von Unterstützungsdiensten für Bürger, die Hilfe bei der Nutzung ihrer digitalen Identitäten benötigen, verantwortlich fühlen, um den Digital Divide abzufedern. Zum Support gehört es auch, dass effiziente Methoden zur Deaktivierung oder Wiederherstellung digitaler Identitätsmerkmale bei Bedarf, z.B. im Falle eines Diebstahls oder Verlusts angeboten werden.

Siebtens ist zu beachten, dass je nach Land und Region **unterschiedliche gesetzliche Anforderungen und Vorschriften** für digitale Identitäten, insbesondere im Bereich des Datenschutzes, gelten. Organisationen müssen sicherstellen,

dass sie diesen Anforderungen gerecht werden. Gleichzeitig muss staatlich aber auch dafür gesorgt werden, die babylonische Sprachverwirrung auf diesem Gebiet – soweit wie möglich – einzudämmen und Vereinheitlichung sowie Standardisierung zu bewirken.

Es bleibt festzuhalten, dass digitale Identität ein komplexes Konzept ist, das die Online-Präsenz und -Aktivitäten einer Person oder Organisation umfasst. Sie ist ein entscheidendes Instrument in der modernen, digitalisierten Welt, nicht nur in Bereichen wie Online-Banking, E-Government oder soziale Medien, sondern auch in der Kommunikation mit dem Staat und auch im Besteuerungsvollzug. Insgesamt spielt der Staat eine zentrale Rolle bei der Sicherstellung, dass digitale Identitäten effektiv, sicher und zum Wohl der Bürger eingesetzt werden.

9.3.4. Digitaltaugliche Gesetzgebung

Eine Voraussetzung für einen effizienten Steuer-vollzug ist ein digitaltaugliches Steuerrecht. Die weitgehende Digitalisierung des Steuerrechts fordert ein Recht, das sich einfach und ohne größere Probleme digital umsetzen lässt, um die Basis für den digitalen Vollzug zu garantieren.³³⁶

9.3.4.1. Digitaltaugliches Steuergesetz

Es besteht keine allgemeingültige Definition für eine digitaltaugliche Steuergesetzgebung. Hierfür kann man jedoch auf die wesentlichen Kriterien der Digitaltauglichkeit, der **Spezifikation des Digitalchecks**³³⁷ sowie historische Begriffe zu automationsfreundlichen³³⁸ und automationsgerechten³³⁹ Gesetzen zurückgreifen. Danach ermöglichen digitaltaugliche Gesetze einen digitalen Vollzug, indem sie so einfach, verständlich und eindeutig formuliert sind, dass sie sich mit möglichst wenig Expertenwissen

algorithmisieren lassen, um Teil der Datenverarbeitung zu werden. Ein erster Schritt im Bereich der digitaltauglichen Gesetzgebung wurde auf Bundesebene durch den seit 2023 verpflichtenden Digitalcheck³⁴⁰ für neue Gesetze und Verordnungen gemacht.

9.3.4.2. Digitalcheck

In einem ersten Schritt sind alle Steuergesetze dem unterstützenden Digitalcheck für Legisten zu unterziehen.

Dazu wurde dem Nationalen Normenkontrollrat (NKR) nach § 4 Absatz 3 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates (NKR) das Recht eingeräumt, zu prüfen, inwieweit die Möglichkeiten der digitalen Ausführung neuer Regelungen im Gesetzgebungsverfahren geprüft wurden (Digitalcheck). Ziel des Digitalchecks ist es, den durchgängig digitalen und nutzerzentrierten Vollzug bei der Konzeption neuer gesetzlicher Regelungen von Beginn an mitzudenken. Da die Digitaltauglichkeit von Beginn an mitgedacht werden soll, liegt der Fokus auf dem frühen Entstehungsprozess von Vorschriften. Dabei bietet der Digitalcheck eine methodische Prozessbegleitung sowie fachliche Hinweise und Methoden-Anleitungen. Außerdem wurden konkrete Anforderungen für digitaltaugliche Gesetze formuliert. Die Prüfung der Digitaltauglichkeit erfolgt in zwei Schritten und basiert auf fünf Prinzipien.³⁴¹

Im Rahmen der Vorprüfung wird anhand eines Fragebogens der Digitalbezug der Regelung ermittelt. Bei positiver Vorprüfung soll im zweiten Schritt die Regelung digitaltauglich formuliert werden. Hierbei dienen eine begleitende Dokumentation und unterstützende Methoden als Hilfestellung.³⁴² Bei der Erarbeitung der

³³⁶ Vgl. Anzinger, Möglichkeiten der Digitalisierung des Rechts, DStJ 42 (2019), S. 15 ff.; Reimer, Der Einfluss der Digitalisierung auf die Rechtsetzung, DStJ 42 (2019), S. 97; beim Institut für Digitalisierung im Steuerrecht (IDSt) beschäftigt sich der Fachausschuss 1 mit der Digitalisierbarkeit der Steuernormen.
³³⁷ https://www.onlinezugangsgesetz.de/SharedDocs/downloads/Webs/OZG/DE/digitalcheck-dokumentente.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (zuletzt aufgerufen: 02.02.2024).

³³⁸ Herold, DÖV 2020, S. 181, 188; Ruß/Ismer/Margold, DStR 2019, S. 409, 409; Scheubel, DSWR 1973, S. 322, 323; Vgl. auch die Volloption von Kube in: Kube/Reimer, Geprägte Freiheit 2018/19, S. 19, 23.

³³⁹ Fiedler, DVR 1972, 41, 44, 49; Fiedler in: Röding (Hrsg.), Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung 1976, 666, 669.

³⁴⁰ <https://www.onlinezugangsgesetz.de/SharedDocs/downloads/Webs/OZG/DE/digitalcheck->

dokumente.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (zuletzt aufgerufen: 02.02.2024); Koalitionsvertrag 2021, S. 9, 15, Koalitionsvertrag (bundesregierung.de) (zuletzt aufgerufen: 02.02.2024).

³⁴¹ <https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/grundlagen/digitaltaugliche-gesetzgebung/digitalcheck-gesetze-tauglich-gestalten/entwicklung-digitalcheck/entwicklung-digitalcheck-node.html> (zuletzt geöffnet: 27.02.2024).

³⁴² <https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/grundlagen/digitaltaugliche-gesetzgebung/digitalcheck-gesetze-tauglich-gestalten/entwicklung-digitalcheck/entwicklung-digitalcheck-node.html> (zuletzt geöffnet: 27.02.2024); https://www.onlinezugangsgesetz.de/SharedDocs/downloads/Webs/OZG/DE/digitalcheck-dokumente.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (zuletzt geöffnet: 27.02.2024).

digitaltauglichen Regelung sind fünf Prinzipien zu berücksichtigen:

1. Digitale Kommunikation sicherstellen,
2. Wiederverwendung von Daten und Standards ermöglichen,
3. Datenschutz und Informationssicherheit gewährleisten,
4. klare Regelungen für eine digitale Ausführung finden und
5. Automatisierung ermöglichen.³⁴³

Der Digitalcheck, als Basis für digitaltaugliche Gesetze, soll dazu beitragen, dass Gesetze einfach, schnell, wirksam und digital umgesetzt werden.

9.3.4.3. Notwendige Weiterentwicklung des derzeitigen Digitalchecks

Mit diesem Digitalcheck wurde zwar ein wichtiger erster Schritt in Richtung einer digitaltauglichen Gesetzgebung gegangen. Im Steuerrecht kann das Ziel des digitaltauglichen Rechts aber nur mit einer einhergehenden Komplexitätsreduktion umgesetzt werden. Die Komplexitätsreduktion bezieht sich dabei sowohl auf das materielle Steuerrecht, als auch auf die Strukturierung der Gesetze. Schon mit einer strukturierten Formulierung kann inhaltliches Verständnis und zugleich die Basis für die Digitaltauglichkeit geschaffen werden.

Unabhängig davon muss der Digitalcheck in der aktuellen Form weiterentwickelt werden.

Derzeit wird das Steuerrecht mit Unterstützung der Finanzverwaltung im herkömmlichen Gesetzgebungsverfahren in natürlicher Sprache entwickelt und vom Parlament verabschiedet. Die teils hochkomplexen Vorschriften werden sodann sowohl von technisch versierten Steuerexperten oder Programmierern in der Verwaltung als auch durch Entwickler von Steuersoftware in maschinenlesbare Form umgewandelt und in die jeweiligen Prozessabläufe integriert (ex-post). Die Umwandlung des geltenden Rechts in einen maschinenlesbaren Code ist

zwingend notwendig, um einen digitalen Vollzug (insb. bei der vollautomatisierten Verabschiedung von Steuerbescheiden, § 155 Abs. 4 S. 1 AO) zu garantieren.

Um einen sinnvollen digitalen Vollzug zu gewährleisten, sollte der Digitalcheck **um einen „Praxistest“ oder eine „Simulation“ der digitalen Vollzugsfähigkeit bereits während des Gesetzgebungsverfahrens ergänzt werden**. Nur bei einer anfänglichen tatsächlichen Überprüfung, kann gewährleistet werden, dass ein digitaler Vollzug möglich ist und ein wirkungsvoller Digitalcheck garantiert wird. Die Prinzipien sind als Indizien für die Digitaltauglichkeit heranzuziehen, sind wohl aber nicht ausreichend. Im Übrigen würde es bei der nachgeschalteten Umwandlung der Gesetzestexte in maschinenlesbare Formate bleiben. Dies kann zu einem uneinheitlichen Gesetzesvollzug und fehlender Rechtssicherheit führen.³⁴⁴

Konkret könnte eine Ergänzung des Digitalchecks so ausgestaltet sein, dass vor der Verabschiedung von Gesetzen eine Art „Schleife“ zur erneuten und finalen **Überprüfung der digitalen Vollzugstauglichkeit** eingebunden wird. Denjenigen Stellen, die in der Verwaltung mit der Digitalisierung der Normen betraut sind, sollte die Möglichkeit gegeben werden, die Umsetzung in die digitalen Programme frühzeitig zu überprüfen, damit mögliche Fehlerquellen und Ungereimtheiten frühzeitig im Gesetzgebungsprozess berücksichtigt werden können. So kann einerseits ein digitaltaugliches Recht von Anfang an gewährleistet werden, andererseits werden nachträgliche Änderungen und Anpassungen, aufgrund fehlender Vollzugstauglichkeit, verhindert.

Ziel muss es sein, das normierte Recht und dessen digitale Rechtsanwendung in Einklang zu bringen. Nur ein Recht, das sich eindeutig in einen Algorithmus transformieren lässt, bietet die Grundlage für einen einheitlichen digitalen

³⁴³ Weitere Informationen zum Digitalcheck unter <https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/transformation/digitalcheck/digitalcheck-node.html> (zuletzt aufgerufen: 11.02.2023).

³⁴⁴ Vgl. Dazu Endres/Grabmair, Blog Kompetenzzentrum Öffentliche IT, Low Code im Praxistest – Digitaltaugliche Steuergesetzgebung ist notwendig, [https://www.oeffentliche-it.de/-/low-code-im-praxistest-digitaltaugliche-steuergesetzgebung-](https://www.oeffentliche-it.de/-/low-code-im-praxistest-digitaltaugliche-steuergesetzgebung-ist-notwendig)

[ist-notwendig](#) (zuletzt geöffnet: 02.02.2024); Endres/Mellinghoff, beck.digitax 06/22, S. 366 ff.; Endres/Grabmair/Heinemann/Hinrichs/Jennrich, Re:thinking Tax 02/23, S. 36 ff.; Nationaler Normenkontrollrat, Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht; Kompetenzzentrum öffentliche IT, Recht digital: Maschinenverständlich und automatisierbar – Impuls zur digitalen Vollzugstauglichkeit von Gesetzen, S. 6 Abb. 1, 8; OECD, Cracking the Code: Rulemaking for humans and machines, S. 20.

Vollzug.³⁴⁵ Die Möglichkeiten der Digitalisierung können nur durch ein digitaltaugliches Recht ausgeschöpft werden. Gegenwärtig führt die (versuchte) 1:1 Übersetzung von analogen Prozessen in eine elektronische Form lediglich zu einer Elektrifizierung von Vorgängen und nicht zu einem digitalen End-to-End Prozess.³⁴⁶

Eine derartige Weiterentwicklung digitaltauglicher Gesetzgebung würde sich auch gut in das Projekt der E-Gesetzgebung³⁴⁷ des Bundes einpassen lassen. In diesem Prozess wird ausdrücklich betont, dass dieses Projekt dazu dient, Regelungsentwürfe abzustimmen oder Sachverständige und Länder zu beteiligen. Diese Beteiligung sollte insbesondere dazu dienen, die Digitaltauglichkeit des Gesetzes sicherzustellen.

9.3.5. Beschleunigte Durchsetzung des Once-Only-Prinzips im Besteuerungsverfahren

Die Expertenkommission empfiehlt die beschleunigte Einführung des Once Only-Prinzips. Zwar enthält schon der Koalitionsvertrag von SPD, FDP und Grünen aus dem Jahr 2021 die Forderung nach der Einführung des Once Only Prinzips.³⁴⁸ Auch das Online-Zugangsgesetz³⁴⁹ und die Single Digital Gateway Verordnung (SDG-VO)³⁵⁰ setzen auf das Once Only-Prinzip. Die Umsetzung in der Praxis ist bisher jedoch wenig erfolgreich.

Das Once-Only-Prinzip verfolgt das Ziel, dass Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen notwendige Angaben nur noch ein einziges Mal an die Verwaltung übermitteln müssen.³⁵¹ Infolgedessen werden die Daten zwischen den Behörden ausgetauscht und dürfen für anderen Anliegen im Rahmen von

Verwaltungshandlungen wiederverwendet werden, wenn die Betroffenen eingewilligt haben.³⁵²

Dies trägt zu mehr Steuergerechtigkeit und insbesondere zur Gleichmäßigkeit der Besteuerung bei. Das Once-Only-Prinzip ermöglicht in der Verwaltung einen schnelleren und effektiveren Datenaustausch zwischen den Behörden. Dadurch reduziert sich der administrative Aufwand erheblich, da die vorhandenen Daten und Nachweise nicht mehr überprüft werden müssen. Grund dafür ist, dass diese bereits von einer anderen Behörde überprüft worden sind. Dadurch werden Fehler bei den Daten verringert und Falschangaben vermieden. Darüber hinaus trägt ein verbesserter Datenaustausch dazu bei, dass Behörden intensiver zusammenarbeiten, sodass diese den Bürgerinnen und Bürger zum Beispiel (Sozial-)Leistungen zukommen lassen können, die ihnen zustehen.³⁵³

Das Once-Only-Prinzip ist für ein bürgerfreundliches Besteuerungsverfahren von zentraler Bedeutung. Bürgerinnen und Bürger müssen nicht mehr erneut Daten angeben und Nachweise einreichen, die sie bereits anderen Behörden zur Verfügung gestellt haben. Folge ist eine erhebliche Zeit- und Kostenersparnis für die Bürger.³⁵⁴

Das Once-Only-Prinzip hat im Rahmen der vorausgefüllten Steuererklärung eine große Bedeutung, da viele Daten schon in den Formularen vorheriger Verwaltungsleistungen verfügbar sind und nur noch deren Richtigkeit überprüft werden muss.³⁵⁵ Hierzu gehören nicht nur die Stammdaten wie Name, Adresse, Geburtsdatum, Religion und Bankverbindung, sondern auch zahlreiche Bescheinigungen, die schon heute in

³⁴⁵ Schmidt, Automationsfreundliche Gesetze als Voraussetzung für den digitalen Vollzug, Re:thinking Tax 1/2021, S. 52 ff.; Vgl. Nationaler Normenkontrollrat, Erst der Inhalt, dann die Paragraphen; Kompetenzzentrum öffentliche IT, Recht digital: Maschinenverständlich und automatisierbar – Impuls zur digitalen Vollzugstauglichkeit von Gesetzen; OECD, Cracking the Code: Rulemaking for humans and machines, S. 26 ff.

³⁴⁶ Kühn in: Seckelmann/Brunzel, Handbuch Onlinezugangsgesetz, S. 18.

³⁴⁷ <https://www.cio.bund.de/Web/CIO/DE/digitale-loesungen/it-konsolidierung/dienstekonsolidierung/it-massnahmen/e-gesetzgebung/e-gesetzgebung-node.html> (zuletzt abgerufen 7.5.2024); <https://plattform.egesetzgebung.bund.de/cockpit/#/cockpit> (zuletzt abgerufen 7.5.2024)

³⁴⁸ Koalitionsvertrag 2021, S. 15; S. 32.

³⁴⁹ Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz - OZG) v. 14.8.2017, BGBl I 2017, 3122, 3138; zuletzt geändert durch Art. 16 G v. 28.6.2021 BGBl. I 2250; 2023.

³⁵⁰ Verordnung über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 v. 2. Oktober 2018.

³⁵¹ Vgl. https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Steuern/Steuerliche_Themenangebote/Once-Only/once-only.html, abgerufen am 27.04.2024; Stocksmeier/Wimmer/Führer/Essmeyer, Once-Only in Deutschland und Europa: Eine Roadmap grenzüberschreitender Vernetzung im Bereich Steuern, Digitalisierung von Staat und Verwaltung, Gesellschaft für Informatik, Bonn 2019, S. 87.

³⁵² Monatsbericht des BMF Juni 2023, S. 42; NKR, BT-Drs. 20/5495, S. 33.

³⁵³ Monatsbericht des BMF Juni 2023, S. 43.

³⁵⁴ Monatsbericht des BMF Juni 2023, S. 43; NKR, Deutschland: weniger Bürokratie, mehr Digitalisierung, bessere Gesetze, einfach machen!, Jahresbericht 2018, S. 39.

³⁵⁵ Stocksmeier/Wimmer/Führer/Essmeyer, Once-Only in Deutschland und Europa: Eine Roadmap grenzüberschreitender Vernetzung im Bereich Steuern, Digitalisierung von Staat und Verwaltung, Gesellschaft für Informatik, Bonn 2019, S. 93.

der vorausgefüllten Steuererklärung genutzt werden. Dazu gehören z.B. die Lohnsteuerbescheinigung, die vom Arbeitgeber übermittelt wird, die Rentenbezugsmitteilung, welche von der Deutschen Rentenversicherung übermittelt wird, die Bescheinigung zur Kranken- und Pflegeversicherung, die von den Krankenversicherungen übermittelt wird. Die entsprechende Vernetzung von Daten ermöglicht es den Steuerpflichtigen, die von der zuständigen Stelle übermittelten Daten zu überprüfen und fehlende Informationen zu ergänzen. Fehlerhafte Daten sollte er zukünftig nur einmal im System ändern müssen.³⁵⁶

Dass das Once-Only-Prinzip sich insbesondere für das Besteuerungsverfahren eignet, zeigt auch eine Studie des BMF, des Bundeskanzleramts und der Freien Hansestadt Bremen zum Once-Only-Prinzip. Laut dieser Studie unter dem Thema „Once-Only: Marktplatz und Datenmatching“ sind für die Beantragung von mehr als 200 Verwaltungsleistungen Daten zum „Einkommen“ relevant. Grund hierfür ist die Berechnung der Höhe der Verwaltungsleistungen, welche sich nach der Höhe des „Einkommen“ richtet. Problematisch hierbei ist jedoch, dass der Rechtsbegriff des „Einkommen“ für diese Leistungen nicht einheitlich definiert ist. Beispielsweise umfasst der Einkommensbegriff in der Einkommensteuer unter anderem auch die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung, wohingegen beim Elterngeld Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung nicht Teil des „Einkommen“ sind.³⁵⁷ Hierbei kommt es jedoch zu Überschneidungen, da viele einzelne Bausteine für mehrere Verwaltungsleistungen benötigt werden. Die Einkünfte aus nichtselbstständiger Arbeit nach § 19 EStG werden zum Beispiel in jeder Verwaltungsleistung abgefragt.³⁵⁸ Zudem gibt es Überschneidungen von 25 % der Einkommensbausteine zwischen den Leistungen Elterngeld und Wohngeld.³⁵⁹

Die Untersuchung des BMF hat ergeben, dass bei einem Vergleich zwischen den Leistungen Elterngeld und Wohngeld es zu einer Überschneidung von ca. 25% kommt. Hierfür wurden Daten verglichen, die den Parameter „Einkommen“

bei einem Antrag einer Verwaltungsleistung abfragen. Bei einem Antrag auf Elterngeld werden 141 Einkommensbausteine abgefragt. Bei einem Antrag auf Wohngeld werden unter anderem 36 Einkommensbausteine abgefragt, die ebenfalls beim Elterngeld bereits abgefragt wurden.³⁶⁰

Diese Untersuchungen belegen eindrucksvoll die **Notwendigkeit, das Once Only Prinzip rasch und flächendeckend einzuführen.**

9.3.6. Verbesserung der Voraussetzungen für eine vollelektronische Veranlagung

Die Expertenkommission ist der Auffassung, dass die Voraussetzungen für eine vollelektronische Steuerveranlagung verbessert werden müssen. Hierzu ist erforderlich, dass möglichst alle relevanten Daten elektronisch übermittelt und verarbeitet werden können. Soweit die Daten dem Staat bereits vorliegen, sollten sie nach dem Once-Only-Prinzip auch für die Besteuerung verwendet werden. Soweit es sich um Daten handelt, die dem Staat nicht vorliegen, sollte geprüft werden, ob der **Kreis der mitteilungs-pflichtigen Dritten erweitert wird oder ob auf anderem Weg weitere Daten für die Besteuerung genutzt werden** können. Am Beispiel der familienbezogenen Komponenten im Einkommensteuerrecht wird gezeigt, welche konkreten Verbesserungspotenziale bestehen.

9.3.6.1. Elektronische Übermittlung und Bereitstellung der für die Besteuerung relevanten Daten

Der Gesetzgeber hat die Voraussetzungen für die vollelektronische Steuerveranlagung in § 93c AO geschaffen.³⁶¹ Diese Regelung vereinheitlicht allerdings nur die verfahrensrechtlichen Pflichten der elektronisch mitteilungs-pflichtigen Dritten und begründet selbst keine elektronischen Mitteilungspflichten Dritter. Diese sind in anderen Gesetzen geregelt. Unter anderem besteht eine Meldepflicht für Vorsorgeaufwendungen, Altersvorsorgebeiträge, Rentenbezugsmitteilungen, Lohnersatzleistungen, Lohnsteuerbescheinigungen, Freistellungsaufträge oder vermögenswirksame Leistungen.³⁶² Außerhalb des Anwendungsbereichs des § 93c AO bestehen weitere Datenübermittlungspflichten für die

³⁵⁶ Stocksmeier/Wimmer/Führer/Essmeyer, Once-Only in Deutschland und Europa: Eine Roadmap grenzüberschreitender Vernetzung im Bereich Steuern, Digitalisierung von Staat und Verwaltung, Gesellschaft für Informatik, Bonn 2019, S. 93.

³⁵⁷ Monatsbericht des BMF Juni 2023, S. 45.

³⁵⁸ Monatsbericht des BMF Juni 2023, S. 45.

³⁵⁹ Monatsbericht des BMF Juni 2023, S. 46.

³⁶⁰ Monatsbericht des BMF Juni 2023, S. 46.

³⁶¹ Seer in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 93c AO Rn. 1.

³⁶² Vgl. die Aufzählung bei Schuster in: Hübschmann/Hepp/Spi-taler: AO/FGO, § 93c Rn. 6.

Kirchensteuer, die Altersvorsorgezulage, Daten der Zollbehörden oder zwischen Finanzbehörden (vgl. § 93c Abs. 8 AO).

Grundsätzlich sollte bei allen Daten, die im Rahmen der Veranlagung zur Einkommensteuer erforderlich sind, geprüft werden, **ob diese elektronisch zur Verfügung gestellt werden können**. So ist bei allen Sonderausgaben zu prüfen, ob bei den dort geregelten Abzugstatbeständen weitere Verpflichtungen zur Datenübermittlung von Dritten geregelt werden können. Im Einzelnen sind die in Frage kommenden Tatbestände im Zusammenhang mit den Ausführungen zur Erweiterung der vorausgefüllten Steuererklärung (unten 9.3.7.2.2) aufgeführt.

Aber auch im Zusammenhang mit den außergewöhnlichen Belastungen oder bei Beibehaltung des § 35a EStG ist eine Erweiterung der **Verpflichtung zur digitalen Datenübermittlung** denkbar. Durch die Verknüpfung mit der steuerlichen Identifikationsnummer können dann auch derartige Daten automatisch übermittelt werden, wenn der Steuerpflichtige dem zustimmt. Denkbar ist dies z.B. bei Unterhaltszahlungen, bei der Feststellung des Grades der Behinderung durch die zuständige Stelle oder bei der Beschäftigung von Haushaltshilfen die Mitteilung durch die Minijob-Zentrale.

Bei Änderungen des Einkommensteuerrechts sollte in Zukunft geprüft werden, ob im Zusammenhang mit der jeweiligen Regelung eine elektronische Datenübermittlungsmöglichkeit oder eine Mitteilungspflicht verbunden werden kann, um die Digitalisierung des Besteuerungsverfahrens zu beschleunigen.

Die Möglichkeiten einer weitergehenden Digitalisierung wird hier am Beispiel der familienbezogenen Komponenten im Einkommensteuerrecht gezeigt.

9.3.6.2. Komponenten im Einkommensteuerrecht

In Zusammenhang mit Kindern sehen sich Steuerpflichtige einer Vielzahl von Lebenssachverhalten gegenüber, die steuerlich zu berücksichtigen und ggf. in der Einkommensteuererklärung zu erfassen sind. Viele Informationen aus Nachweisen und Bescheinigungen, insbesondere zu

konkreten Aufwendungen, müssen vom Steuerpflichtigen herausgesucht und händisch eingetragen werden, was sowohl zeitaufwändig als auch fehleranfällig ist. Die steuerbürokratischen Lasten könnten nach Einschätzung der Expertenkommission durch eine Digitalisierung der familienbezogenen Komponenten deutlich reduziert werden. Die Einkommensteuererklärung ist hierbei ein geeigneter Anknüpfungspunkt, um familienbezogene Daten zu verknüpfen.

2023 lebten in Deutschland 49% der Bevölkerung in einer Familie³⁶³, insgesamt gab es in Deutschland etwa 12,0 Mio. Familien.³⁶⁴ Dies verdeutlicht die besondere Relevanz von familienbezogenen Komponenten im Einkommensteuerrecht. Durch die Digitalisierung von Daten sowie die Verwendung von vorhandenen Daten anderer Behörden oder Institutionen durch die Finanzverwaltung könnte eine deutliche Vereinfachung im Verwaltungsprozess sowie Bürokratieentlastung für Familien erreicht werden.

Wie nachfolgend anhand einiger Beispiele dargestellt ist, bestehen in verschiedenen Bereichen im Einkommensteuerrecht **Automatisierungs- und Digitalisierungspotenziale**, die umfassender genutzt werden sollten. Alle digital verfügbaren Daten sollten den Steuerpflichtigen automatisch in der vorausgefüllten Steuererklärung zur Verfügung gestellt werden. Für alle digitalisierungsfähigen Daten sollte die Digitalisierung zeitnah umgesetzt werden.

Bedeutung der Steuer-ID

Jedem neugeborenen Kind wird eine Steueridentifikationsnummer (Steuer-ID) zugeteilt. Das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) übermittelt nach Geburt automatisch ein entsprechendes Schreiben per Post an die Eltern. Das BZSt erteilt die Steuer-ID für das Neugeborene aufgrund einer Mitteilung der Meldebehörde (Standesamt).

Ab dem Veranlagungsjahr 2023 ist die Steuer-ID des Kindes auch in der

³⁶³ Definition: „Als Familien gelten in einem Haushalt lebende Eltern-Kind-Gemeinschaften, unabhängig von der Zahl der Elternteile und dem Alter der Kinder.“, vgl. Destatis <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft>

Umwelt/Bevoelkerung/Haushalte-Familien/_inhalt.html, abgerufen am 14.05.2024.

³⁶⁴ Vgl. Destatis https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Haushalte-Familien/_inhalt.html, abgerufen am 14.05.2024.

Einkommensteuererklärung in Anlage Kind und Anlage Vorsorgeaufwand anzugeben. Somit liegen der Finanzverwaltung die erforderlichen Identifikationsmerkmale – Steuer-ID von Steuerpflichtigem und Steuer-ID des Kindes bzw. der Kinder – vor, um steuerrelevante Daten eindeutig zuzuordnen.

Durch eine automatisierte **Verknüpfung der Steuer-ID von Kind und Eltern** durch das BZSt, idealerweise unmittelbar nach der Geburt, könnten die familienbezogenen Daten automatisch in die Formulare zur Einkommensteuererklärung im Zuge einer vorausgefüllten Steuererklärung importiert werden. Bei der Verknüpfung der Steuer-IDs ist die Besonderheit von Pflegekindern zu beachten. Hier ist eine Verknüpfung der Steuer-IDs i.d.R. nicht unmittelbar nach Geburt möglich. Sobald das Jugendamt die Informationen über ein neues Pflegekind in einer Familie hat, müsste das Jugendamt die Information an das Bundeszentralamt für Steuern bzw. die Finanzverwaltung weiterleiten, damit die Steuer-ID von Pflegekind und Steuerpflichtigem automatisiert verknüpft werden können.

Bei sämtlichen Anträgen bei Behörden sollte die Steuer-ID von Steuerpflichtigem und Kind angegeben werden. So könnten die Daten und Nachweise für Anträge im Steuerrecht, Sozialrecht und Familienrecht zwischen den Behörden ausgetauscht werden. Dies würde nach Auffassung der Expertenkommission die Verwaltungsprozesse deutlich beschleunigen und vereinfachen. Die Steuerpflichtigen würden von einem Abbau von Bürokratie profitieren.

Definition des Kindes im Einkommensteuerrecht

Kinder im Sinne des Einkommensteuerrechts sind im ersten Grad mit dem Steuerpflichtigen verwandte Kinder (§ 32 Abs. 1 Nr. 1 EStG). Auch ein Pflegekind gilt unter den Voraussetzungen des § 32 Abs. 1 Nr. 2 EStG als Kind des Steuerpflichtigen. Das Kindschaftsverhältnis zum Steuerpflichtigen bzw. zu einer anderen Person ist in der Anlage Kind der Einkommensteuererklärung zu erfassen. Sind die Voraussetzungen für eine steuerliche Berücksichtigung des Pflegekindes bei den Pflegeeltern erfüllt, können die Steuerpflichtigen Kindergeld bzw. Kinderfreibeträge in Anspruch nehmen sowie Sonderausgaben und außergewöhnliche Belastungen geltend machen.

Grundsätzlich werden Kinder bis zum vollendeten 18. Lebensjahr berücksichtigt (§ 32 Abs. 3 EStG). Werden volljährige Kinder für einen Beruf ausgebildet, leisten sie einen freiwilligen Dienst (bspw. ein freiwilliges soziales Jahr im Sinne des Jugendfreiwilligendienstgesetzes), können sie eine Berufsausbildung mangels Ausbildungsplatz nicht beginnen oder fortsetzen, oder ist eine andere, in § 32 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 EStG genannte Voraussetzung erfüllt, werden Kinder bis zum 25. Lebensjahr berücksichtigt. Auch Kinder, die noch nicht das 21. Lebensjahr vollendet haben, nicht in einem Beschäftigungsverhältnis stehen und in Deutschland als Arbeit suchend gemeldet sind, werden steuerlich berücksichtigt (§ 32 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 EStG). Kinder mit Behinderung werden auch über das 25. Lebensjahr hinaus berücksichtigt, soweit die Behinderung vor Vollendung des 25. Lebensjahres eingetreten ist (§ 32 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 EStG).

Kindergeld/ Kinderfreibetrag

Das Kindergeld (§ 62 ff. EStG) und der Kinderfreibetrag (§ 32 EStG) sind wesentlicher Teil des Familienleistungsausgleichs in der Einkommensteuer. Im Rahmen der Veranlagung zur Einkommensteuer prüft das Finanzamt von Amts wegen, ob das in dem Jahr ausgezahlte Kindergeld oder der Kinderfreibetrag und der Freibetrag für Betreuungs-/ Erziehungs-/ Ausbildungsbedarf (Erziehungsfreibetrag) für den Steuerpflichtigen vorteilhafter ist, sog. Günstigerprüfung.

Zuständig für das Kindergeld ist die Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit. In dem Antrag auf Kindergeld hat der Steuerpflichtige gegenüber der Familienkasse auch Angaben zu seiner Steuer-ID und der Steuer-ID des Kindes zu machen. In der Einkommensteuererklärung muss der Steuerpflichtige die Höhe des im Veranlagungszeitraums ausgezahlten Kindergeldes und die zuständige Familienkasse in der Anlage Kind angeben. Der Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit liegen diese Informationen vor und **könnten automatisiert an die Finanzverwaltung übermittelt werden**. Die Expertenkommission empfiehlt, hier das Potenzial für eine automatische elektronische Übermittlung der steuerrelevanten Daten an die Finanzverwaltung vollumfänglich zu nutzen, damit die Daten unmittelbar für die Einkommensteuererklärung zur Verfügung stehen können. Für den

Steuerpflichtigen könnte so der Zeitaufwand für die Vorbereitung der Steuererklärung reduziert werden und für das zuständige Finanzamt könnte die etwaige Prüfung der vom Steuerpflichtigen gemachten Angaben entfallen.

Grundsätzlich werden Kinder bis zum vollendeten 18. Lebensjahrs berücksichtigt. Unter den Voraussetzungen des § 32 Abs. 4 EStG kann bis zum 21. bzw. 25. Lebensjahr - bei Kindern mit Behinderung auch über das 25. Lebensjahr hinaus - Kindergeld bzw. Kinderfreibetrag gewährt werden. In der Anlage Kind sind hierfür vom Steuerpflichtigen Angaben für ein volljähriges Kind zu machen. So sind die Berücksichtigungszeiträume für die Schul-, Hochschul- oder Berufsausbildung, den Jugendfreiwilligendienst etc. anzugeben und weitere Angaben zur Erwerbstätigkeit zu machen, beispielsweise ob das Kind bereits eine erstmalige Berufsausbildung oder ein Erststudium abgeschlossen hat. Auch hat der Steuerpflichtige beispielsweise zu bejahen/verneinen, ob das Kind eine oder mehrere geringfügige Beschäftigungen im Sinne der §§ 8, 8a SGB IV (sog. Minijob) ausgeübt hat und den Beschäftigungszeitraum anzugeben.

Der Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit liegen die Nachweise vor, die belegen, dass die Voraussetzungen für Kindergeld für ein volljähriges Kind erfüllt sind.³⁶⁵ Dies sind z.B. die Praktikumsbestätigung, die Schulbescheinigung oder die Immatrikulationsbescheinigung der (Fach-)Hochschule oder Universität, der Nachweis für einen Freiwilligendienst sowie der Nachweis bei fehlendem Ausbildungs- oder Arbeitsplatz für ein volljähriges Kind. Auch die Nachweise für erwachsene Kinder mit geistigen, seelischen oder körperlichen Behinderungen sind bei der Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit erfasst. Die Nachweise für den Kindergeldanspruch werden von der zuständigen Familienkasse geprüft.

Die Expertenkommission sieht hier einen guten Anknüpfungspunkt zur Digitalisierung und Verknüpfung der Daten. Der Steuerpflichtige legt bereits bei der Familienkasse die aktuelle Lebenssituation des volljährigen Kindes dar. Diese Kenntnisse könnte das zuständige Finanzamt des Steuerpflichtigen direkt verwenden. **Die**

vom Steuerpflichtigen bereits an die Familienkasse übersandten Daten und Bescheinigungen könnten von der Finanzverwaltung genutzt werden. Auch hier könnte das Once-Only-Prinzip umgesetzt werden. Voraussetzung hierfür ist, dass die Familienkasse die Daten in geeigneter Form elektronisch an die Finanzverwaltung übermittelt, damit sie im Rahmen der vorausgefüllten Steuererklärung verwendet werden können. Hierbei ist zu beachten, dass Bescheinigungen vom Antragsteller für Kindergeld auch per Post oder Fax an die Familienkasse übermittelt werden können.

Einkommensersatzleistungen

Mutterschaftsgeld/ Zuschuss zum Mutterschaftsgeld

Das Mutterschaftsgeld (§ 19 MuSchG) und der vom Arbeitgeber gezahlte Zuschuss zum Mutterschaftsgeld (§ 20 MuSchG) unterliegen als Einkommensersatzleistung nach § 32b EStG dem Progressionsvorbehalt und sind daher vom Steuerpflichtigen in der Einkommensteuererklärung anzugeben. Hier ist die elektronische Datenübermittlung bereits umgesetzt worden: Die Daten zum Mutterschaftsgeld liegen der zuständigen gesetzlichen Krankenkasse oder - sofern die Steuerpflichtige zu Beginn der sechswöchigen Mutterschutzfrist nicht selbst Mitglied einer gesetzlichen Krankenkasse war - dem Bundesamt für Soziale Sicherung (BAS) vor und werden elektronisch an die Finanzverwaltung übermittelt. Angaben zur Höhe des Zuschusses zum Mutterschaftsgeld werden durch den Arbeitgeber im Rahmen der elektronischen Lohnsteuerbescheinigung erfasst und elektronisch an die Finanzverwaltung übermittelt. In der vorausgefüllten Steuererklärung für Privatpersonen über ELSTER werden diese Bescheinigungen dem Steuerpflichtigen bereitgestellt. Der Abruf der Bescheinigungen für andere Personen, wie beispielsweise der Ehepartner, kann in ELSTER beantragt werden.

Elterngeld

Das Elterngeld, geregelt im Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG), unterliegt als Einkommensersatzleistung nach § 32b EStG ebenfalls dem Progressionsvorbehalt und die

³⁶⁵ Vgl. <https://www.arbeitsagentur.de/familie-und-kinder/infos-rund-um-kindergeld/nachweise-einreichen>, abgerufen am 08.05.2024.

relevanten Daten sind vom Steuerpflichtigen in der Einkommensteuererklärung anzugeben. Die Angaben zu Höhe des Elterngeldes je Elternteil und Veranlagungszeitraum sind im Elterngeldbescheid erfasst, der von der zuständigen Elterngeldstelle ausgestellt wird. Die Elterngeldstelle übermittelt die Daten bis zum 28. Februar des Folgejahres elektronisch an die Finanzverwaltung. Die Bescheinigungen können vom Steuerpflichtigen in ELSTER abgerufen werden, sodass die Angaben in dem Steuererklärungsformular erfasst werden. Die **Digitalisierung der Bescheinigungen** ist **hier** somit bereits **erfolgreich umgesetzt**.

Sonderausgaben

Betreuungskosten

Ausgaben in Zusammenhang mit der Betreuung von Kindern können unter den Voraussetzungen des § 10 Abs. 1 Nr. 5 EStG als Sonderausgaben berücksichtigt werden. Die Aufwendungen sind in der Anlage Kind der Einkommensteuererklärung zu erfassen. Hierbei ist Art der Dienstleistung, Name und Anschrift des Dienstleisters, der Zeitraum der Betreuung sowie die Gesamtaufwendungen der Eltern anzugeben. Die Digitalisierbarkeit der Daten hängt u.a. davon ab, wer der Dienstleister der Kinderbetreuungsleistungen ist. Inwieweit eine Digitalisierung einfach umgesetzt werden kann, hängt von der Institution des Dienstleisters ab.

Für die Kostenbeteiligungen für die Betreuung in Kindertagesstätten und für die Kindertagespflege bei Tagesmüttern gelten länderspezifische Regelungen. Die Erziehungsberechtigten erhalten i.d.R. vom Jugendamt einen Bescheid über die Kostenbeteiligung. Auch bei der ergänzenden Betreuung in Schulen (Hort) wird die Kostenbeteiligung vom Jugendamt festgelegt. Sind dem Jugendamt die Betreuungskosten der Eltern bekannt, könnten diese Daten direkt elektronisch vom Jugendamt an die Finanzverwaltung übermittelt werden.

Fallen hingegen Kosten für eine **private Kinderbetreuung** (wie beispielsweise ein Babysitter oder Au-Pair) an, erfolgt bei schulpflichtigen Kindern die Ferienbetreuung durch private Anbieter oder werden Verträge mit Angehörigen zur Betreuung geschlossen, erscheint eine Automatisierung/ **Digitalisierung der Datenweitergabe** **nur schwer umsetzbar**. Die Verträge,

Rechnungen und Kontoauszüge liegen nur dem Steuerpflichtigen vor und die Dienstleister sind keine Institutionen, die Daten digital weitergeben können.

Beteiligt sich der Arbeitgeber an den Kosten für die Betreuung eines Kindes, das noch nicht zur Schule geht, ist dieser steuerfreier Arbeitgeberzuschuss in der Steuererklärung in der Anlage Kind unter „Kinderbetreuungskosten“ zu erfassen (Feld „Steuerfreier Ersatz (z.B. vom Arbeitgeber), Erstattungen“). Für die Ermittlung der Höhe der Sonderausgaben wird die Höhe der Aufwendungen für die Kinderbetreuung um den Arbeitgeberzuschuss gemindert. **Über die elektronische Lohnsteuerbescheinigung** ist die automatisierte Datenübermittlung an die Finanzverwaltung hier bereits **umgesetzt**.

Schulgeld

Die Aufwendungen für eine Privatschule bzw. Schule in freier Trägerschaft können ebenfalls als Sonderausgaben (§ 10 Abs. 1 Nr. 9 EStG) in der Einkommensteuererklärung geltend gemacht werden. Die erforderlichen Nachweise über die Höhe des Schulgeldes - ohne Beherbergung, Betreuung und Verpflegung des Kindes - sowie die Bezeichnung der Schule oder des Trägers liegen dem Steuerpflichtigen vor; er muss sie eigenhändig in das Steuererklärungsformular, Anlage Kind, eintragen. Ein Schritt zur Digitalisierung würde darin bestehen, dass die **Privatschule bzw. Schule in freier Trägerschaft** die erforderlichen **Daten digitalisiert an die Finanzverwaltung übermittelt**.

Vorsorgeaufwendungen

Die Beiträge zu Kranken- und Pflegeversicherungen der Eltern für ihre Kinder können u.U. als Sonderausgaben (§ 10 Abs. 1 Nr. 3 EStG) geltend gemacht werden, vorausgesetzt der Steuerpflichtige hat einen Anspruch auf Kindergeld bzw. den Kinderfreibetrag. Dann sind die Beiträge in der Anlage Kind zu erfassen. Hierbei ist zu differenzieren, ob der Steuerpflichtige oder sein Kind Versicherungsnehmer/in ist. Ohne Anspruch auf Kindergeld bzw. den Kinderfreibetrag können Steuerpflichtige, wenn sie Versicherungsnehmer/in sind, die Beiträge in der Anlage Vorsorgeaufwand als Sonderausgaben erfassen. Die erforderlichen Daten zu den geleisteten Beiträgen liegen der Krankenversicherung vor. Nach § 10 Abs. 2b EStG übermittelt u.a. das

Versicherungsunternehmen oder der Träger der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung die Daten zur Höhe der Beitragszahlungen elektronisch an die Finanzverwaltung. Für die eindeutige und nur einmalige Zuordnung der Versicherungsbeiträge werden die Steuer-ID des Kindes und des Steuerpflichtigen erfasst.

Werbungskosten/ Betriebsausgaben

In der Regel sind die Aufwendungen für den privaten Nachhilfeunterricht für Kinder nicht steuerlich absetzbar. Eine Ausnahme stellt der private Nachhilfeunterricht nach beruflich veranlasstem Umzug dar. Hier können die Aufwendungen bis zu einem festgelegten Höchstbetrag als Werbungskosten (§ 9 Abs. 1 Satz 1 EStG) bzw. Betriebsausgaben (§ 4 Abs. 4 EStG) geltend gemacht werden. Der Steuerpflichtige ist verpflichtet, die Notwendigkeit für den Nachhilfeunterricht nachzuweisen, beispielsweise durch eine Bescheinigung der neuen Schule.

Da der Steuerpflichtige i.d.R. eine Rechnung von einem/einer privaten Nachhilfelehrer/in erhält, kann nur der Steuerpflichtige Angaben hierzu in seiner Einkommensteuererklärung machen. Eine Digitalisierung bzw. Automatisierung in diesem Bereich würde damit einhergehen, private Dienstleister zur elektronischen Übermittlung an die Finanzverwaltung zu verpflichten. Dies ist nach Einschätzung der Expertenkommission nur schwer umsetzbar und würde bürokratische Lasten an anderer Stelle – bei dem/der privaten Nachhilfelehrer/in – aufbauen.

Außergewöhnliche Belastungen

Auswärtige Unterbringung eines volljährigen Kindes in Ausbildung

Für volljährige Kinder mit Anspruch auf Kindergeld bzw. Kinderfreibetrag, die sich in Berufsausbildung befinden und auswärts untergebracht sind, können Steuerpflichtige den Freibetrag zur Abgeltung eines Sonderbedarfs bei Berufsausbildung eines volljährigen Kindes, sog. Ausbildungsfreibetrag (§ 33a Abs. 2 EStG), geltend machen. In der Anlage Kind sind die Zeiträume der auswärtigen Unterbringung anzugeben. Die auswärtige Unterbringung kann beispielsweise in einem Internat, einem Wohnheim, aber auch bei Verwandten oder in einer Studenten-WG sein. Somit sind nur dem Steuerpflichtigen die erforderlichen Daten genau bekannt. Eine **automatisierte Übermittlung** durch

eine Institution an die Finanzverwaltung erscheint **hier nicht möglich**.

Unterhaltszahlungen

Bei volljährigen Kindern, für die kein Anspruch auf Kindergeld bzw. Kinderfreibetrag besteht, können Unterhaltszahlungen an das Kind als außergewöhnliche Belastungen im Sinne des § 33a Abs. 1 EStG berücksichtigt werden. Hierfür sind in der Anlage Unterhalt der Einkommensteuererklärung Angaben zur unterstützten Person zu machen. Da diese Informationen ausschließlich dem Steuerpflichtigen vorliegen, ist eine Automatisierung/ Digitalisierung der Erfassung in der Steuererklärung kaum umsetzbar.

Krankheit des Kindes

Krankheitskosten für Kinder, wie beispielsweise die Kosten für eine Brille, eine Zahnsperre, ein Hörgerät oder Zahnersatz, die Zuzahlungen zu Krankenhausaufenthalten und die Fahrtkosten zu Behandlungen, stellen außergewöhnliche Belastungen im Sinne des § 33 EStG dar. Hier können verschiedene Institutionen, wie Krankenhäuser, Ärzte, Dienstleister und Unternehmen, beteiligt sein. Die als Nachweis erforderlichen Rechnungen sowie ggf. ärztliche Bestätigungen liegen ausschließlich dem Steuerpflichtigen vollständig vor. Eine Digitalisierung bzw. automatisierte Datenübermittlung an die Finanzverwaltung schätzt die Expertenkommission als eher schwer realisierbar ein.

Privater Nachhilfeunterricht für Kinder mit Legasthenie kann als außergewöhnliche Belastungen in der Steuererklärung erfasst werden. Hierfür sind in der Anlage Außergewöhnliche Belastungen die Höhe der Aufwendungen anzugeben. Der Steuerpflichtige muss die Rechnungen als Belege aufbewahren. Voraussetzung ist zudem ein amtsärztliches Attest als Nachweis für die Legasthenie. Die Umsetzung einer Digitalisierung gestaltet sich hier als schwierig.

Behinderung des Kindes

Hat das Kind des Steuerpflichtigen eine Behinderung, kann der Behinderten-Pauschbetrag (§ 33b Abs. 1 bis 3 EStG) sowie die behinderungsbedingte Fahrtkostenpauschale (§ 33 Abs. 2a EStG) in Anspruch genommen werden. Als Nachweis der Behinderung dient z.B. der Feststellungsbescheid zum Grad der Behinderung (GdB) oder der Schwerbehindertenausweis. Zuständig für

die Feststellung einer Behinderung und das Ausstellen eines Schwerbehindertenausweises ist das Versorgungsamt. In der Anlage Kind der Einkommensteuererklärung ist zur Übertragung des Behinderten-Pauschbetrags vom Steuerpflichtigen der GdB sowie die Gültigkeit des Ausweises bzw. des Bescheides anzugeben. Zudem ist anzugeben, ob das Kind erheblich gehbehindert (Merkzeichen „G“), außergewöhnlich gehbehindert (Merkzeichen „aG“) oder blind/taubblind/ständig hilflos (Merkzeichen „Bl“/„TBl“ und/oder „H“) bzw. schwerstpflegebedürftig (Pflegegrad 4 oder 5) ist. Diese Informationen liegen dem zuständigen Versorgungsamt vor.

Durch das Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens³⁶⁶, welches am 01.01.2017 in Kraft getreten ist, werden die Nachweispflichten für die Steuerpflichtigen erleichtert. Die Vorlage der Unterlagen ist nur bei erstmaliger Geltendmachung des Behinderten-Pauschbetrags oder bei Änderung der Verhältnisse, insbesondere beim GdB, erforderlich.³⁶⁷ Bei den elektronischen Lohnsteuerabzugsmerkmalen (ELStAM) wird der Pauschbetrag mit der jeweiligen Geltungsdauer regelmäßig bei Antragstellung durch den Steuerpflichtigen in der Datenbank erfasst. Zudem soll das Versorgungsamt bzw. eine andere für die Feststellung der Behinderung zuständige Stelle ihre Feststellungen zur Behinderung (GdB und etwaige Merkzeichen) zukünftig ausschließlich elektronisch nach amtlich vorgeschriebenem Datensatz an das zuständige Finanzamt des Antragsstellers übermitteln. Daher ist die Steuer-ID des Kindes bei Antrag auf Feststellung einer Behinderung anzugeben.

Der Steuerpflichtige kann den Behinderten-Pauschbetrag und die behinderungsbedingte Fahrtkostenpauschale seines Kindes auf sich übertragen lassen. Voraussetzung ist, dass Anspruch auf Kindergeld bzw. den Kinderfreibetrag besteht. Der Finanzverwaltung liegen die erforderlichen Daten elektronisch vor. Über die Steuer-ID des Kindes kann die Finanzverwaltung die Daten des Versorgungsamtes zur Behinderung des Kindes mit dem Steuerpflichtigen verknüpfen. Für die Steuerpflichtigen sollte eine Nachweispflicht für die festgestellte Behinderung gegenüber dem Finanzamt durch die

Vorlage der Feststellungsbescheide zukünftig entfallen.

Darüber können Steuerpflichtige weitere behinderungsbedingte Aufwendungen für ihr Kind wie z.B. der behindertengerechte Umbau des Hauses oder ein Fahrzeugumbau als außergewöhnliche Belastungen nach § 33 EStG erklärt werden. In der Regel sind hier private Dienstleister involviert, sodass eine automatisierte Weitergabe der Daten an die Finanzverwaltung schwierig erscheint. Auch hat allein der Steuerpflichtige vollständige Informationen über alle beauftragten Dienstleister und Aufwendungen, sodass die Digitalisierungsfähigkeit der Daten eingeschränkt ist.

Sofern Eltern Kosten für eine Heimunterbringung ihres Kindes mit Behinderung entstehen, sind dies ebenfalls außergewöhnliche Belastungen i.S.d. § 33 EStG und in der Anlage Außergewöhnliche Belastungen zu erfassen. Inwieweit hier Digitalisierungspotenziale bestehen, hängt u.a. davon ab, wer im konkreten Einzelfall der Träger des Wohnheims für Menschen mit Behinderung ist. Oft sind dies Wohlfahrtsverbände oder kirchliche Institutionen. Informationen über die konkrete Kostenbeteiligung der Eltern liegen dem zuständigen Sozialamt vor. Inwieweit eine Digitalisierung und automatisierte Übermittlung der Daten an die Finanzverwaltung umsetzbar wäre, ist im Einzelfall zu prüfen.

Pflege des Kindes

Für die Pflege ihres Kindes mit Behinderung oder eines anderen pflegebedürftigen Angehörigen können Eltern unter den Voraussetzungen des § 33b Abs. 6 EStG einen Pflegepauschbetrag in Anspruch nehmen. Zu erfassen ist die unentgeltliche Pflege in der Anlage Außergewöhnliche Belastungen. Auch Angaben zur Steuer-ID der zu pflegenden Person sowie zu Pflegegrad bzw. Merkzeichen sind erforderlich. Die Einstufung in einen Pflegegrad muss der Steuerpflichtige gegenüber dem Finanzamt durch Vorlage eines entsprechenden Bescheids nachweisen (§ 65 Abs. 2a EStDV), insbesondere bei erstmaliger Beantragung oder Änderung der maßgeblichen Verhältnisse. Den für die Feststellung einer Behinderung und eines Pflegegrades zuständigen Stellen (beispielsweise die zuständige Pflegekasse) liegen diese Informationen vor. Mit dem

³⁶⁶ Vgl. BGBl. I 2016 S. 1679.

³⁶⁷ Vgl. BT-Drs. 18/7457 S. 107.

Gesetz zur Erhöhung der Behinderten-Pauschbeträge und zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen³⁶⁸ wurden bereits erste Vereinfachungen für die Steuerpflichtigen hinsichtlich der Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Behinderten-Pauschbeträge sowie der Pflege-Pauschbetrag geschaffen. Mit Blick auf einen bürgerfreundlichen Verwaltungsservice empfiehlt die Expertenkommission auch hier, dass diese **Daten und Nachweise von den zuständigen Stellen unmittelbar elektronisch an die Finanzverwaltung übermittelt werden** sollten. Etwaige Nachweispflichten könnten für die Steuerpflichtigen dann entfallen.

9.3.6.3. Fazit

Die Vorteile der Digitalisierung sollten im Steuerrecht umfassender genutzt werden. Der Austausch der Daten und Nachweise zwischen den Behörden und der Finanzverwaltung wäre – insbesondere mit Blick auf die bereits digitalisierten, familienbezogenen Komponenten – einfach umzusetzen und würde viele Vorteile für alle Beteiligten bringen. Viele Steuerpflichtige müssten keine weiteren Belege oder Informationen bei ihrem Finanzamt einreichen, was erheblich zur Entbürokratisierung der Verwaltungsprozesse sowie zur Entlastung der Bürgerinnen und Bürger beitragen würde. Die Behörden würden zudem davon profitieren, dass die mehrfache Prüfung desselben Sachverhalts vermieden werden könnte. Der behördliche Datentransfer bietet nach Einschätzung der Expertenkommission viele Möglichkeiten, dieses entstehende Netzwerk im Sinne und mit Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger weiter auszubauen und somit für andere Lebensbereiche nutzbar zu machen.

Die Chancen der Digitalisierung können jedoch (noch) nicht optimal genutzt werden, wenn nur der Steuerpflichtige Kenntnisse bzw. Daten zu den einzelnen individuellen familienbezogenen Sachverhalten hat. Die Verfügbarkeit von digitalisierungsfähigen Daten ist hier oft noch nicht gegeben. Zudem stellt der Datenschutz eine Herausforderung für die Digitalisierung dar.

9.3.7. Maßnahmen zur Verringerung der normalen erklärungsgestützten Veranlagung

Die Expertenkommission hat sich in verschiedenen Arbeitsgruppen ausführlich mit der Frage

beschäftigt, wie die Veranlagungsfälle bei den Finanzämtern durch eine weitergehende Digitalisierung reduziert werden können. Dabei ist das Augenmerk insbesondere auf diejenigen Personengruppen gelegt worden, die aufgrund von dem Finanzamt vorliegenden Daten bereits abschließend veranlagt werden könnten. Hierbei handelt es sich insbesondere um Arbeitnehmer, die lediglich Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit ohne größere Erwerbsaufwendungen oder existenzsichernde Aufwendungen beziehen. Auch bei Rentnern, Pensionären und weiteren Beziehern von Ruhestandsbezügen könnten unter bestimmten Voraussetzungen aus der normalen Einkommensteuerveranlagung herausgehalten werden. In diesen Fällen ist eine abschließende Besteuerung denkbar, die die Steuerpflichtigen deutlich zu entlasten vermag. In den Fällen, in denen diese Personen weitere nicht abschließend quellenbesteuerte Einkünfte beziehen oder wenn hohe Erwerbsaufwendungen oder existenzsichernde Aufwendungen oberhalb von Pauschbeträgen anfallen, wird auch in Zukunft eine Veranlagung aufgrund der individuellen Steuererklärung des Steuerpflichtigen erforderlich sein.

Ein erster Schritt, die Veranlagungsfälle in der Einkommensteuer mit Hilfe der Digitalisierung zu reduzieren, wäre eine stärkere Angleichung des Lohnsteuerabzugsverfahrens an das Ergebnis der Einkommensteuerveranlagung (dazu nachfolgend unter 9.3.7.1.). Wenn das Lohnsteuerabzugsverfahren zu erheblichen Unterschieden mit dem Ergebnis der Einkommensteuerveranlagung führt, sind die Steuerpflichtigen gezwungen, eine Veranlagung zur Einkommensteuer zu beantragen. Ein weiterer Schritt, die Steuerpflichtigen zu entlasten, wäre eine deutliche Erweiterung der vorausgefüllten Steuererklärung (dazu unter 9.3.7.2.). Wenn den Finanzämtern hinreichend viele Daten vorliegen, ist schließlich eine erklärungslose vollautomatisierte Amtsveranlagung möglich (dazu unter 9.3.7.3.). Einen Beitrag zu dieser erklärungslosen vollautomatisierten Veranlagung zur Einkommensteuer liefern auch die Vorschläge zu den Abzugstatbeständen bei Arbeitnehmern, die die Expertenkommission unter Abschnitten 4.2 und 4.3 entwickelt hat. Hierzu hat die Expertenkommission konkrete Daten ermittelt (vgl. 9.3.7.4.).

³⁶⁸ Vgl. BGBl. I 2020 S. 2770.

Insbesondere die Veränderung bei den Lohnsteuerablaufplänen und die Einführung einer erklärungslosen vollautomatisierten Veranlagung würden zu einer gerechteren Besteuerung beitragen (vgl. 9.3.7.5.)

9.3.7.1. Veränderungen bei den Lohnsteuerablaufplänen

Eine deutliche Verringerung von arbeitnehmerbezogenen Veranlagungsfällen könnte erreicht werden, wenn das **Verfahren der Lohnsteuerablaufpläne an die Erhebung der tatsächlichen Einkommensteuer angepasst** würde.

Gegenwärtig wird die unterjährige Lohnsteuer durch die Arbeitgeber entlang sogenannter Programmablaufpläne (vgl. § 39 b EStG) ermittelt, die vom Bundesministerium der Finanzen im Bundessteuerblatt bekanntgegeben werden.³⁶⁹ Diese Programmablaufpläne weichen teilweise von dem Ermittlungsschema der Einkommensteuerveranlagung ab, wodurch es, bei sonst gleichbleibenden Angaben, zu finanziellen Unterschieden kommt.

Da die unterjährige Ermittlung der Lohnsteuer nicht vollumfänglich der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens im Rahmen der Veranlagung zur Einkommensteuer entspricht, könnten eine Vielzahl von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die ausschließlich Einnahmen aus nichtselbständiger Arbeit gemäß § 19 EStG erzielen, zu einer Veranlagung „gezwungen“ sein. Dies hat weitreichende Auswirkungen, da diese Fälle nicht mit der Lohnsteuererhebung abgegolten werden können und jeweils Veranlagungsfälle darstellen, die von der Finanzverwaltung entsprechend zu bearbeiten und zu verwalten sind.

Um eine verstärkte und umfassende abgeltende Wirkung für die Steuerpflichtigen im Rahmen der Lohnsteuererhebung und -abführung durch die Arbeitgeber zu erreichen, sollte geprüft werden, ob eine größere Nähe zwischen Lohnsteuerermittlung und Einkommensteuerveranlagung hergestellt werden kann.

26,5 Mio. Steuerpflichtige, die ausschließlich Einkünfte aus nichtselbständiger Tätigkeit erzielen, werden derzeit zur Einkommensteuer veranlagt. Ein signifikanter Teil dieser Veranlagungsfälle geht allein darauf zurück, dass es zu

Unterschieden zwischen der unterjährigen Lohnsteuerermittlung und der Einkommensteuerberechnung im Wege der abschließenden Veranlagung kommt.

Die Expertenkommission ist der Auffassung, dass durch eine entsprechende Veränderung im Lohnsteuerabzugsverfahren auf einige Millionen Veranlagungen verzichtet werden könnte. Zu diesem Zweck sollte überprüft werden, ob und inwieweit bereits unterjährig die meisten für die Veranlagung zu berücksichtigenden Merkmale im Lohnsteuerabzugsverfahren berücksichtigt werden können.

Zwar können im Rahmen der unterjährigen Lohnsteuerermittlung nicht alle Merkmale, die für die Ermittlung des zu versteuernden Einkommens relevant sind, berücksichtigt werden. Allerdings ließen sich erhebliche Abweichungen zwischen der Höhe der derzeit nach den Lohnsteuerablaufplänen ermittelten Steuer und der in einer abschließenden Veranlagung ermittelten Steuer reduzieren. Dies setzt voraus, dass der Lohnsteuerabzug an die Ermittlung der Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit im Veranlagungsverfahren angeglichen wird. Insbesondere sollten bereits im Lohnsteuerabzugsverfahren die Sonderausgaben berücksichtigt werden.

Sofern eine noch weiterführende Abgeltungswirkung der Lohnsteuer für die Einkommensteuerveranlagung erfolgen sollte, wäre zudem zu überprüfen, ob gewisse Informationen, die für die Ermittlung der unterjährigen Lohnsteuer und in Bezug auf ein fiktives zu versteuerndes Einkommen relevant wären, auch bereits **umfassender unterjährig erhoben und genutzt werden könnten**. Hier bieten sich zahlreiche digitale Verfahren zur unterjährigen Berücksichtigung von steuerlich relevanten Sachverhalten an, die in der Kürze der der Expertenkommission zur Verfügung stehenden Zeit hier nicht näher dargestellt werden können.

Das derzeitige Verfahren der Lohnsteuerablaufpläne ist darüber hinaus auch deswegen problematisch, weil die Lohnsteuerablaufpläne regelmäßig erst mit relativ großer Verspätung zur Verfügung gestellt werden und dann zu erheblichen unterjährigen Korrekturen führt. Da das

³⁶⁹ Z.B.: BMF v. 23.02.2024 - IV C 5 - S 2361/19/10008:011 BStBl 2024 I S. 295

Mengengerüst mit ca. 46 Mio. monatlichen Entgeltabrechnungen sehr umfangreich ist, sind Korrekturen von Lohnabrechnungen, die aufgrund von Nachberechnungen wegen der Bekanntgabe von geänderten Programmablaufplänen, insbesondere für zurückliegende Zeiträume, sehr arbeitsintensiv. Nicht sämtliche Änderungen der Lohnabrechnungen lassen sich automatisiert durchführen, sondern bedürfen manueller Anpassungen. Zu nennen sind hier beispielsweise unterjährige Ein- und Austritte von Arbeitnehmern, bereits erstellte Bescheinigungen für außersteuerliche Zwecke uvm. Auch dieser Aspekt veranlasst eine Überprüfung des derzeitigen Verfahrens der Lohnsteuerablaufpläne.

Die Expertenkommission weist darauf hin, dass die unterschiedliche Behandlung von einkommensrelevanten Sachverhalten in der Einkommensteuer und dem Sozialversicherungsrecht zunehmend zu einer **erheblichen Belastung für die Steuerpflichtigen und die Arbeitgeber** führt. Während das BMF bei der Erstellung und Nutzung der Programmablaufpläne im Wesentlichen auf pauschale Annahmen zurückgreift, die insoweit zu Ungenauigkeiten in der unterjährigen Lohnsteuerermittlung führen, aber mit der Einkommensteuerveranlagung ausgeglichen werden, sind die Arbeitgeber darauf angewiesen, auch unterjährig (überwiegend monatlich) die zutreffende Höhe der Sozialversicherungsabzüge für die Arbeitnehmer zu ermitteln. Da für die Ermittlung der sozialversicherungsrechtlich relevanten Abzüge jedoch kein Programmablaufplan seitens der beteiligten Ministerien (u. a. BMG, BMAS) zur Verfügung gestellt wird, die Arbeitgeber aber die Abzüge in korrekter Höhe ermitteln müssen, kommt es hier zu erheblichen Aufwänden bei Arbeitgebern. Da kein gemeinsam genutzter Programmablaufplan zur Verfügung steht, werden für Zwecke der Lohnsteuerermittlung zwar die Sozialabgaben bei der Lohnsteuerermittlung pauschal erfasst, die von den Arbeitgebern aber detailliert ermittelten sozialversicherungsrechtlichen Abzüge nicht gänzlich bei der Lohnsteuerermittlung herangezogen.

Da das Steuerrecht und das Sozialversicherungsrecht im Rahmen der monatlichen Entgeltabrechnungen unterschiedliche Vorgehen entwickelt haben, empfiehlt die Expertenkommission, eine **übergreifende Expertengruppe/Facharbeitsgruppe** einzusetzen. Ziel sollte es sein, die **Abweichungen zwischen der steuerlichen und sozialversicherungsrechtlichen Behandlung frühzeitig zu identifizieren und Maßnahmen zu ergreifen, um die unterjährigen Bekanntgaben von geänderten Programmablaufplänen zu reduzieren**.

9.3.7.2. Erweiterung der vorausgefüllten Steuererklärung

Ein weiterer Schritt, den Erklärungsaufwand der Einkommensteuer für die Steuerpflichtigen zu verringern und sie damit zu entlasten, ist die Erweiterung der vorausgefüllten Steuererklärung.

Mit ELSTER stellt die Finanzverwaltung die erfolgreichste E-Government-Anwendung Deutschlands.³⁷⁰ Mit der vorausgefüllten Steuererklärung³⁷¹ erleichtert die Finanzverwaltung die Erstellung der Steuererklärung, indem eine Reihe von elektronischen Daten und Bescheinigungen, die der Finanzverwaltung bereits vorliegen, bereitgestellt, auf Antrag übermittelt und gegebenenfalls in digitale Steuerformulare eingestellt werden.

Für Rentner und Pensionäre stellt die Finanzverwaltung im Rahmen von *einfachElster*³⁷² eine einfache und übersichtliche Benutzerschnittstelle für die papierlose Erstellung einer Steuererklärung zur Verfügung, wenn die Steuerpflichtigen lediglich inländische Renten und Pensionen erhalten, gegebenenfalls Kapitaleinkünfte unterhalb des Sparerpauschbetrages oder weitere Einkünfte aus einem Minijob erhalten.

Die Expertenkommission ist jedoch der Auffassung, dass die vorausgefüllte Steuererklärung noch ein sehr viel größeres Potenzial hat.

Beispiele aus anderen Ländern

Beispiele aus anderen Ländern zeigen, dass diese die Möglichkeiten einer vorausgefüllten Steuererklärung sehr viel umfassender ausschöpfen, als in Deutschland.

³⁷⁰ Bayerisches Staatsministerium der Finanzen und für Heimat, Pressemitteilung Nr. 238, abrufbar unter: <https://www.stmfh.bayern.de/internet/stmf/aktuelles/pressemitteilungen/25251/>.

³⁷¹ [https://www.elster.de/elsterweb/infoseite/belegabruf_\(privatpersonen\)](https://www.elster.de/elsterweb/infoseite/belegabruf_(privatpersonen))

³⁷² Vgl. hierzu: <https://www.elster.de/eportal/infoseite/einfachelsterinfo>.

In **Estland** existiert für die Einreichung der Steuererklärung das elektronische System e-Tax, über das bereits heute rund 98 % der Steuererklärungen abgegeben werden.³⁷³ Dabei wird der größte Teil der benötigten Daten vorausgefüllt.³⁷⁴ Der Datenaustausch findet über die Datenbank X-Road statt, welche für die Erfassung von Daten aus verschiedenen Registern verwendet wird. Alle Register in Estland müssen Mitglied von X-Road sein.³⁷⁵ Um die Sicherheit der auf der X-Road gespeicherten Daten garantieren zu können, wird eine spezielle Blockchain-Technologie (KSI) verwendet.³⁷⁶ Zu den vorausgefüllten Daten gehören neben den auch in Deutschland bekannten Daten u.a. die Bankverbindung, Schenkungen und Spenden, oder Daten aus dem estnischen Zentraldepots für Wertpapiere.³⁷⁷ Die Steuerpflichtigen besitzen eine digitale ID-card und können damit genehmigen, ob und wenn ja, in welchem Umfang ihre Daten an welche öffentliche Stelle zur Verfügung gestellt werden.³⁷⁸ Die Abgabe der Steuererklärung dauert in Estland dank der vorausgefüllten Inhalte durchschnittlich nur zwischen drei und fünf Minuten.³⁷⁹

Estland hat mit seinem Modell sehr positive Erfahrungen gemacht. Die Verwaltungskosten der Steuerbehörde sind gesunken, da die Zahl der Mitarbeiter von 2003 bis 2012 um 36,7 % gesunken ist, womit auch Ausgaben für Büros eingespart werden konnten.³⁸⁰ Die Angaben der Steuerpflichtigen sind akkurater geworden und die Steuereinnahmen sind gestiegen.³⁸¹

Bürgerinnen und Bürger von Estland sparen nicht nur Zeit, sondern erhalten ihre Steuererstattungen innerhalb von 5 Tagen.³⁸²

Schweden verwendet eine e-ID, um die Identität der Erklärenden sicherzustellen und den e-Service „Skatteverket“ zur Einreichung der vorausgefüllten Steuererklärung über die App, mit SMS, durch Anruf oder mit der Post.³⁸³ Zu den vorausgefüllten Daten gehören Neben den Angaben zum Einkommen aus nichtselbständiger Arbeit auch bestimmte Abzugspositionen (z.B. Gewerkschaftsbeiträge), Steuerermäßigungen für „rut work“ (Haushaltsarbeiten) oder „rot work“ (Bauarbeiten auf eigenem Grundstück) und die Gesamtsumme des Einkommens aus Kapitaleinkünften.³⁸⁴ Bereits im Jahr 2006 erhielten die meisten Steuerzahler eine vollständig vorausgefüllte Steuererklärung, wodurch der zeitliche Aufwand der Steuerzahler für die Abgabe ihrer Steuererklärung drastisch reduziert werden konnte.³⁸⁵ Im Jahr 2014 reichten mehr als 750.000 Bürgerinnen und Bürger ihre Steuererklärung per SMS ein.³⁸⁶

Die **finnische** Finanzverwaltung lässt den Steuerpflichtigen im Frühjahr (März/April) jeden Jahres eine vorausgefüllte Steuererklärung zukommen, welche Informationen über das Einkommen und die Abzüge des vorangegangenen Jahres und solche Informationen enthält, die von anderen Stellen übermittelt wurden.³⁸⁷ Im MyTax online service können Informationen ggf. korrigiert werden. Wenn bis zum Fristende (angegeben in der Erklärung) keine Änderungen

³⁷³ https://e-estonia.com/solutions/ease_of_doing_business/e-tax/ (abgerufen am: 01.05.2024).

³⁷⁴ <https://www.emta.ee/en/private-client/taxes-and-payment/declaration-income/income-tax-returns-2023#pre-completed> (abgerufen am: 01.05.2024).

³⁷⁵ <https://scoop4c.eu/cases/estonian-electronic-tax-filing-system-e-tax> (abgerufen am: 01.05.2024).

³⁷⁶ Risse, Robert, Beurteilungskriterien zum Einsatz von steuerlichen, zolltechnischen Anwendungsfällen für Blockchain – Welche Fälle führen zu positiven Business Cases?, beck.digitax 2023, 362 ff. (368); <https://e-estonia.com/solutions/interoperability-services/x-road/> (abgerufen am: 01.05.2024); Imtiaz Khan/Ali Shahaab, Estonia is a ‚digital republic‘ and this may well be our future too, 2020 (<https://www.independent.co.uk/tech/estonia-digital-republic-online-voting-blockchain-b912567.html>), abgerufen am: 01.05.2024).

³⁷⁷ <https://www.emta.ee/en/private-client/taxes-and-payment/declaration-income/income-tax-returns-2023#pre-completed> (abgerufen am: 06.05.2024).

³⁷⁸ Imtiaz Khan/Ali Shahaab, Estonia is a ‚digital republic‘ and this may well be our future too, 2020 (<https://www.independent.co.uk/tech/estonia-digital-republic-online-voting-blockchain-b912567.html>), abgerufen am: 01.05.2024).

³⁷⁹ https://e-estonia.com/solutions/ease_of_doing_business/e-tax/ (abgerufen am: 01.05.2024); Imtiaz Khan/Ali Shahaab, Estonia is a ‚digital republic‘ and this may well be our future too, 2020

(<https://www.independent.co.uk/tech/estonia-digital-republic-online-voting-blockchain-b912567.html>), abgerufen am: 01.05.2024).

³⁸⁰ <https://scoop4c.eu/cases/estonian-electronic-tax-filing-system-e-tax> (abgerufen am: 06.05.2024).

³⁸¹ <https://scoop4c.eu/cases/estonian-electronic-tax-filing-system-e-tax> (abgerufen am: 06.05.2024).

³⁸² <https://scoop4c.eu/cases/estonian-electronic-tax-filing-system-e-tax> (abgerufen am: 06.05.2024).

³⁸³ <https://www.skatteverket.se/servicelankar/otherlanguages/inenglishengelska/individualsandemployees/declaring-taxesforindividuals/howtouseoureservicefilingincometaxreturn1viaeservice.106.2fb39afe18dabf1e4d228fc.html> (abgerufen am: 06.05.2024).

³⁸⁴ <https://www.skatteverket.se/servicelankar/otherlanguages/inenglishengelska/individualsandemployees/declaring-taxesforindividuals/howtofileyourtaxreturn/thecontentsoftheincometaxreturn.4.7be5268414bea064694c76b.html> (abgerufen am: 06.05.2024).

³⁸⁵ OECD, Forum on tax administration: taxpayer service subgroup, Information note, 2008, S. 5.

³⁸⁶ <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/schweden-steuererklarung-per-sms-1.1728167> (abgerufen am: 06.05.2024).

³⁸⁷ <https://www.infofinland.fi/en/work-and-enterprise/taxation/tax-return-and-tax-decision#> (abgerufen am: 06.05.2024).

vorgenommen werden, werden die Informationen automatisch wie ausgefüllt übernommen.³⁸⁸ Zu den vorausgefüllten Daten gehören u.a. die Anzahl minderjähriger Kinder, der Behindertenstatus, Gebühren für Sportler und Athleten, Einkünfte aus Kapitalvermögen, Stipendien und Förderungen für besondere Leistungen oder Angaben zu Shareholder-Darlehen.³⁸⁹

In **Norwegen** erhalten die Steuerpflichtigen bis Ende März jeden Jahres eine vorausgefüllte Steuererklärung, deren Angaben sie auf ihre Richtigkeit hin überprüfen müssen.³⁹⁰ Mithilfe des „deduction wizard“³⁹¹, einem Fragebogen, der von der norwegischen Finanzverwaltung zur Verfügung gestellt wird, können abziehbare Posten, die nicht vorausgefüllt wurden, einfach und schnell ermittelt werden. Im Jahre 2015 wurden 83 % der vorausgefüllten Steuererklärungen ohne Änderungen abgegeben, was zu einer erheblichen Entlastung der Steuerpflichtigen und zu einer Reduzierung der Verwaltungskosten geführt hat.³⁹²

In **Spanien** erhalten die Steuerpflichtigen auf Antrag von der spanischen Finanzverwaltung über die 2016 eingeführte Renta Web die vorausgefüllte Steuererklärung, deren Inhalt sie dann überprüfen und im Internet, über SMS oder persönlich bestätigen müssen oder ggf. Änderungen vornehmen müssen.³⁹³ Wenn die Steuerpflichtigen nicht selbständig sind und/oder ausländische Vermögenswerte besitzen, werden sämtliche Daten in der Steuererklärung vollständig vorausgefüllt, so dass es sich um das meist entwickelte System in dieser Hinsicht handelt.³⁹⁴ Im Jahre 2009 beantragten über 70 % der Steuerpflichtigen die vorausgefüllte Steuererklärung, rund die Hälfte davon wurde ohne Änderungen abgegeben.³⁹⁵ Renta Web ist bei

den spanischen Steuerpflichtigen wegen der Vereinfachung der Abgabe der Steuererklärung sehr beliebt.³⁹⁶

Erweiterung der vorausgefüllten Steuererklärung in Deutschland

Insgesamt zeigt sich, dass Deutschland laut des Digital Economy and Society Index (DESI) im europäischen Vergleich hinsichtlich seines Angebots vorausgefüllter Formulare nach wie vor auf den hinteren Rängen rangiert. Es erreicht lediglich 43,3 von 100 möglichen Punkten.³⁹⁷ Zum Vergleich: der EU-Durchschnitt liegt bei 68,2 Punkten. Nur Tschechien (41,9 Punkte), Rumänien (40,7 Punkte) und Ungarn (38,3) sind noch schlechter aufgestellt – aber mit geringem Abstand. Dies ist einerseits ein schlechtes Zeugnis, das hiermit der größten Volkswirtschaft der EU ausgestellt wird. Andererseits weist dieses Bild aber auch auf großes Potenzial hin, das auf diesem Gebiet noch gehoben werden kann und sollte.

Dies gilt auch im Rahmen der vorausgefüllten Steuererklärung. Zwar besteht in Deutschland bereits ein System für vorausgefüllte Steuererklärungen. Das bezieht sich nicht nur auf Daten, die schlicht aus dem vorangegangenen Veranlagungszeitraum übernommen werden können. Es werden nach entsprechendem Abruf auch für den aktuellen Veranlagungszeitraum bereitgestellte Daten aus externen Quellen übermittelt und übernommen. Zu diesen bereits ausgefüllten Datensätzen gehören:

- bei der Finanzverwaltung gespeicherte Stammdaten
- Daten der vom Arbeitgeber übermittelten Lohnsteuerbescheinigungen

³⁸⁸ <https://www.infofinland.fi/en/work-and-enterprise/taxation/tax-return-and-tax-decision#> (abgerufen am: 06.05.2024).

³⁸⁹ <https://www.vero.fi/en/individuals/tax-cards-and-tax-returns/your-tax-return-and-tax-assessment-deci/instructions-for-filing/> (abgerufen am: 06.05.2024).

³⁹⁰ <https://www.skatteetaten.no/en/person/taxes/tax-return/> (abgerufen am: 08.05.2024).

³⁹¹ <https://www.skatteetaten.no/en/person/taxes/get-the-taxes-right/the-deduction-wizard/> (abgerufen am: 08.05.2024).

³⁹² Schanke Funnemark, Digital Business Information. Collection an Use for Taxation Purposes, Data-Driven, Tax Administration, S. 42.

³⁹³ https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/en_gb/ayuda/consultas-informaticas/renta-ayuda-tecnica/presentacion-declaracion-clic.html (abgerufen am: 08.05.2024); Durán-Cabré, The Spanish experience in the administration of the personal income tax: tax data sendings and prefilled tax returns, S. 182.

³⁹⁴ Deloitte, Comparative study of the personal income tax return process in Belgium and 33 other countries, 2013, S. 7; Martínez-Vázquez/Sanz-Arcega, Can Pre-Populated Tax Returns Enhance tax Compliance? The Effects of the Spanish Renta Web Initiative from a Sociology of Taxation Perspective, S. 82.

³⁹⁵ Goodman/Lim/Sacerdote/Whitten, Automatic Tax filing: Simulating a pre-populated form 1040, S. 3.

³⁹⁶ Martínez-Vázquez/Sanz-Arcega, Can Pre-Populated Tax Returns Enhance tax Compliance? The Effects of the Spanish Renta Web Initiative from a Sociology of Taxation Perspective, S. 87.

³⁹⁷ Europäische Kommission, Digital Decade DESI visualisation tool, https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/desi/charts/desi-indicators?indicator=desi_4a4&breakdown=all_egov_le&period=desi_2023&unit=egov_score&country=AT,BE,BG,HR,CY,CZ,DK,EE,EU,FI,FR,DE,EL,HU,IE,IT,LV,LT,LU,MT,NL,PL,PT,RO,SK,SI,ES,SE (abgerufen am: 21.05.2024).

- Mitteilungen über den Bezug von Rentenleistungen
- Lohnersatzleistungen
- Vorsorgeaufwendungen
- Beiträge zu Kranken- und Pflegeversicherungen
- Zuschüsse und Erstattungen von Behörden bzw. öffentlichen Stellen
- Beiträge zu Vermögenswirksamen Leistungen
- Kapitalerträge mit Freistellungsauftrag.³⁹⁸

Diese Daten müssen von den Steuerpflichtigen also nicht mehr manuell eingetragen, sondern lediglich geprüft und bestätigt oder gegebenenfalls korrigiert werden.

Dennoch besteht hier, gerade im Vergleich zu den eingangs angeführten Beispielen anderer Länder (vgl. Abschnitt 9.3.7.2.1.), noch Nachholbedarf.

Zuerst ist zu erwägen, welche **weiteren Datenquellen** eingebunden werden können, um im Rahmen des Systems der vorausgefüllten Steuererklärung möglichst viele Daten, auch unter Wahrung datenschutzrechtlicher Vorschriften, für den Steuerpflichtigen zur Verfügung zu stellen.

Generell sollte gelten, dass Daten, die bei Behörden oder Institutionen wie Banken und Kranken- oder Pflegekassen vorliegen, künftig direkt an die Finanzverwaltung übermittelt werden. Dies wäre beispielsweise im Rahmen von Zuzahlungen für Krankenhausaufenthalte, Kur- oder Rehabehandlungen oder für Pflegeheimaufenthalte denkbar. Auch notwendige Daten bezüglich der Gewährung von Pauschalen für Menschen mit schwerer Behinderung oder Daten zu sozialversicherungspflichtigen Einkünften und Sozialleistungen sollten von der jeweils zuständigen Behörde an die Finanzverwaltung übermittelt werden können.³⁹⁹ Gleiches gilt für Informationen zu Kapitalerträgen, die Banken oder anderen Finanzinstitutionen vorliegen.

Es wird zwar nicht gelingen, jeden steuerrechtlich relevanten Sachverhalt im Rahmen der vorausgefüllten Steuererklärung abzubilden. Dies

würde zu einem Aufwuchs von Bürokratie für betroffene Stellen führen, wenn beispielsweise jeder noch so kleine Verein künftig Daten zu Spenden und Mitgliedsbeiträgen übermitteln müsste. Die Potenziale, die bestehen und die technisch und rechtlich realisierbar sind, sollten dennoch ausnahmslos gehoben werden.

Ein zweiter notwendiger und auch grundlegender Schritt, um das System der vorausgefüllten Steuererklärung zu optimieren, ist die **Verbesserung der technischen Rahmenbedingungen**.⁴⁰⁰

Es muss die digitale Infrastruktur ausgebaut und, da es sich hier um besonders sensible Daten handelt, vollumfänglich abgesichert werden. Nur so wäre ein effektiver und sicherer Datenaustausch zwischen den Finanzämtern, Banken, Arbeitgebern und anderen Behörden bzw. Stellen gewährleistet.

Darüber hinaus sollte es mithilfe einer **digitalen Identität für Bürger** möglich sein, sich sicher und einfach bei verschiedenen Behörden und privaten Dienstleistern zu authentifizieren. Auf die zeitnahe Umsetzung und konsequente Nutzung einheitlicher Identifikations- und Authentifizierungsverfahren wurde bereits in Kapitel 9.3.3. hingewiesen.

Schließlich kann, wie Abschnitt 9.3.7.2.1. gezeigt hat, der Blick ins Ausland zur Identifikation von Best-Practice-Beispielen lohnend sein.

Hinsichtlich der Nutzung technischer Innovationen ist in Bezug auf die vorausgefüllte Steuererklärung auch an den sinnvollen Einsatz von **Automatisierung und Künstlicher Intelligenz (KI)** zu denken.

So könnten KI-Anwendungen dazu dienen, häufige Fehler oder Unstimmigkeiten in den vorausgefüllten Daten zu identifizieren und so die Genauigkeit der Steuererklärung zu verbessern. Auch wäre zu erwägen, basierend auf den erfassten Daten und den bisherigen Steuerklärungen, automatisierte Vorschläge für mögliche Steuererleichterungen zu unterbreiten.

Dieser technologisch moderne Ansatz sollte schließlich auch genutzt werden, die

³⁹⁸ ELSTER, Vorausgefüllte Steuererklärung, [https://www.elster.de/elsterweb/infosseite/belegabruf_\(privatpersonen\)](https://www.elster.de/elsterweb/infosseite/belegabruf_(privatpersonen)) (abgerufen am: 21.05.2024).

³⁹⁹ In einer Übergangsphase könnten diese Daten auch strukturiert an die Steuerpflichtigen selbst übergeben werden, damit

diese die Daten im Rahmen der Erklärungsabgabe berücksichtigen können. In der Endausbaustufe wäre die unmittelbare Übermittlung an die Finanzverwaltung zielführend.

⁴⁰⁰ Siehe hierzu auch Abschnitt 9.2.1., S. XXX.

Benutzerfreundlichkeit und Zugänglichkeit von Steuererklärungen zu maximieren.

Basis sollte die Entwicklung einer intuitiven, benutzerfreundlichen Oberfläche für das elektronische Steuererklärungssystem sein, das auch auf mobilen Endgeräten voll funktionsfähig ist. Außerdem sollten Hilfetools und entsprechende, leicht verständliche sowie übersichtliche Anleitungen bereitgestellt werden, die die Steuerpflichtigen Schritt für Schritt durch den Prozess der Überprüfung und gegebenenfalls Korrektur ihrer Daten führen. Hier könnten Korrekturvorschläge auch durch den Einsatz künstlicher Intelligenz zielgenau unterbreitet werden.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass Deutschland mit dem bestehenden System der vorausgefüllten Steuerklärung im Jahr 2014 einen wichtigen Schritt gemacht hat. Nach 10 Jahren ihrer Nutzung sind die Potenziale aber noch nicht erschöpfend genutzt. Schnellstmöglich sollte daher die Aufnahme folgender Daten geprüft und erprobt werden:

- Übermittlung von vom Steuerpflichtigen geleistete Zuzahlungen für Krankenhausbehandlungen durch die Krankenkassen
- Übermittlung von vom Steuerpflichtigen geleistete Zuzahlungen für Pflegeheimaufenthalte durch die Pflegekassen
- Kosten für Kur- und Rehabehandlungen durch die Rentenversicherungsträger
- vollumfängliche Übermittlung von individuell geleisteten Beiträgen durch die Künstlersozialkasse
- Übermittlung von für Pauschalen für Schwerbehinderung notwendigen Angaben der zuständigen Behörde
- Daten zu sonstigen sozialversicherungspflichtigen Einkünften, zu Arbeitslosengeld und anderen Sozialleistungen
- Kinderbetreuungskosten durch Kommunen, sofern Gebühren erhoben werden
- Informationen zu Kapitalerträgen von Banken und anderen Finanzinstitutionen.

Diese Erweiterung der im System der vorausgefüllten Steuerklärung einzubindenden Datenquellen werden zusammen mit den anderen in

diesem Abschnitt diskutierten Vorschlägen dazu beitragen, die Effizienz der Finanzverwaltung weiter zu erhöhen, die Richtigkeit der Steuerdaten zu verbessern und den Bürgern Zeit und Aufwand bei der Erstellung ihrer Steuererklärung zu ersparen. Die Implementierung dieser Erweiterungen würde Deutschland zudem näher an die Effizienz und Benutzerfreundlichkeit von bereits gut und effizient funktionierenden Systemen wie etwa in Estland oder Schweden bringen.

9.3.7.3. Vollautomatisierte Veranlagung für Arbeitnehmer, Rentner und Pensionäre

Sowohl bei der vorausgefüllten Steuererklärung als auch bei *einfachElster* wird bestehender Erklärungsaufwand vereinfacht, indem vorliegende Daten bereitgestellt und in einem vorausgefüllten Erklärungsformular zur Verfügung gestellt werden. Ausgangspunkt bleibt stets die Abgabe einer Steuererklärung, ohne welche drittübermittelte Daten i.S.v. § 93c AO (sog. e-Daten⁴⁰¹) nicht berücksichtigt werden.

Vorteil einer vollautomatisierten Veranlagung

Eine wirkliche Entlastung und eine weitere Vereinfachung für Steuerpflichtige und Finanzverwaltung wird jedoch erst dann erreicht, wenn vorhandene Daten und Informationen erst gar nicht mehr erklärt werden müssen und die Steuerpflichtigen von Amts wegen zur Einkommensteuer veranlagt werden können.

Nicht nur aus Sicht der Steuerpflichtigen, sondern auch aus Sicht der Finanzverwaltung ist eine erklärungslose Amtsveranlagung erstrebenswert. Die schon jetzt bestehende Personalknappheit in der Finanzverwaltung wird sich aus Sicht der Steuer-Gewerkschaft zunehmend verschärfen, weshalb eine Entlastung dringend geboten sei.⁴⁰²

Eine erklärungslose Amtsveranlagung könnte hierbei ein **bedeutender Schritt zur Entlastung** sein.

In denjenigen Fällen, in denen alle Daten und Informationen, die für die Besteuerung erforderlich sind, dem Staat bereits vorliegen, bedarf es keiner eigenständigen Steuererklärung mehr. Die vorhandenen Daten werden einer

⁴⁰¹ Vgl. hierzu: *Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit*, Was sind e-Daten?, abrufbar unter: https://www.bfdi.bund.de/DE/Buerger/Inhalte/Finanzen-Steuern/ABC_e-Daten.html.

⁴⁰² So der Bundesvorsitzende der Deutschen Steuer-Gewerkschaft Florian Köbler im Interview: Schäfers, FAZ v. 13.06.2023, Nr. 134, S. 17.

Veranlagung zur Einkommensteuer zugrunde gelegt, ohne dass der Steuerpflichtige tätig werden muss. Wenn die Daten in digitaler Form zur Verfügung stehen, kann die Veranlagung vollautomatisiert durchgeführt werden. Die Steuerpflichtigen werden von dem Erklärungsaufwand gegenüber der Finanzverwaltung entlastet. Außerdem führt die vollautomatisierte Amtsveranlagung zu einer enormen Entlastung der Finanzverwaltung, da diese Amtsveranlagung mit einem relativ geringen Personalaufwand durchgeführt werden kann.

Ergänzt werden muss diese erklärungslose Amtsveranlagung selbstverständlich durch die **Möglichkeit der Steuerpflichtigen, ergänzende Angaben zu machen**, weitere existenzsichernde und erwerbssichernde Aufwendungen zu erklären und eine reguläre Veranlagung zur Einkommensteuer zu verlangen. Es ist nicht beabsichtigt, die Steuerpflichtigen als Beteiligte aus dem Besteuerungsverfahren herauszuhalten. Vielmehr sollte es darum gehen, eine endgültige und grundsätzlich abschließende Fallbearbeitung ohne die Notwendigkeit zur Abgabe einer Steuererklärung herbeizuführen – also ein System zu schaffen, welches anders als der bisherige Lohnsteuerabzug bereits als endgültig konzipiert ist.

Rechtliche Voraussetzungen einer erklärungslosen vollautomatisierten Besteuerung

Die Einführung einer antragslosen Amtsveranlagung auf Basis der vorliegenden Angaben ist nach vorläufiger Einschätzung der Expertenkommission grundsätzlich zulässig, bedürfte aber für diese Fälle einer Veränderung der geltenden Regelungen des Besteuerungsverfahrens in der Abgabenordnung.

Um die Gleichmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit der Besteuerung sicherzustellen, bedarf es insbesondere ergänzender Regelungen, die dem Steuerpflichtigen eine **Nacherklärungsmöglichkeit oder erweiterte Einspruchsmöglichkeiten**

geben. Andernfalls wäre das Recht des Steuerpflichtigen nur die gesetzmäßige Steuerlast tragen zu müssen, unbillig eingeschränkt.

Die Verfahrensänderung sollte schließlich eine **Änderung zu Gunsten des Steuerpflichtigen** sein. De lege lata ist die Steuererklärung zwar das zentrale Ermittlungsmittel der Finanzbehörde⁴⁰³ und ein wesentlicher Baustein zur gesetz- und gleichmäßigen Steuerfestsetzung.⁴⁰⁴ Einer partiellen Abkehr vom Deklarationsprinzip durch eine antragslose Amtsveranlagung steht der bisher zentralen Rolle der Steuererklärung jedoch nicht zwangsläufig entgegen.

Bereits die Fiktion im Rahmen der vorausgefüllten Steuererklärung, dass Daten, welche durch Dritte nach Maßgabe des § 93c AO übermittelt werden, gem. § 150 Abs. 7 S. 2 AO als Angaben des Steuerpflichtigen gelten, stellt eine Ausnahme vom Deklarationsprinzip dar. Durch eine antragslose Veranlagung würde diese Wertung folgerichtig weitergeführt und zu einer bereichsspezifischen Ausnahme des Deklarationsprinzips weiterentwickelt.

Den übermittelten e-Daten sollte **keine Bindungswirkung** zukommen⁴⁰⁵ und es sollte beim Untersuchungsgrundsatz nach §§ 88 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1 AO und der damit einhergehenden Verfahrensherrschaft sowie ggf. bestehender Amtsermittlungspflicht⁴⁰⁶ der Finanzbehörde verbleiben. Hierbei bliebe beispielsweise ein Auskunftersuchen gem. § 93 Abs. 1 AO möglich. Die sphärenorientierte Mitverantwortung des Steuerpflichtigen zur Sachverhaltsaufklärung⁴⁰⁷ wird dabei fortgeführt, obgleich der Steuerpflichtige hierbei deutlich entlastet wird.

Auch wenn das Deklarationsprinzip historisch betrachtet eingeführt wurde, um eine Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu ermöglichen⁴⁰⁸ und mittlerweile tragender Bestandteil des Besteuerungsverfahrens ist,⁴⁰⁹ ist es verfassungsrechtlich nicht zwingend vorgegeben. Eine an der Leistungsfähigkeit orientierte, gesetz- und gleichmäßige Besteuerung kann auch anderweitig hergestellt werden, weshalb der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum

⁴⁰³ Seer in: Tipke/Kruse, AO/FGO, Vor § 149 AO Rz. 1.

⁴⁰⁴ BVerfG v. 27.6.1991, 2 BvR 1493/89, BVerfGE 84, 239, 271; Tipke, BB 2009, 636, 638.

⁴⁰⁵ BT-Drs. 18/7457, 88.

⁴⁰⁶ Wittmann, StuW 1987, 35, 36; Seer, DSjG 31 (2008), 7, 10; Spilker, Behördliche Amtsermittlung, S. 73; Hey, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, Rn 3.238 f.

⁴⁰⁷ Vgl. hierzu Seer in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 88 AO Rz. 3.

⁴⁰⁸ Frizen, Das Deklarationsprinzip im Einkommensteuerrecht, S. 38 m.w.N.

⁴⁰⁹ Zur Ergänzung des Deklarations- und Verifikationsprinzips: Seer in: Tipke/Lang, AO/FGO, § 85 AO Rz. 14.

eine antragslose Veranlagung – je nach Ausgestaltung – grundsätzlich zuließe.

Die vollautomatisierte Amtsveranlagung sollte nicht durch eine Änderung im Bereich der materiellen Besteuerungsgrundlagen oder durch eine Einschränkung des materiellen Rechts für den betroffenen Kreis von Steuerpflichtigen ergänzt oder begleitet werden. Zwar ließe sich eine weitere Vereinfachung erreichen, indem diejenigen Steuerpflichtigen, die einer Amtsveranlagung unterliegen sollen, von der weitergehenden Geltendmachung bestimmter Aufwendungen ausgeschlossen werden oder für diese bestimmte Pauschbeträge vorgesehen werden. Dies würde jedoch eine Verletzung der Besteuerungsgleichheit bedeuten, die sich nur schwer rechtfertigen ließe.

Beispiel Österreich

Ein Beispiel für eine antragslose Veranlagung bietet Österreich. Mit § 41 Abs. 2 Nr. 2 S. 2 lit. a öEStG wurde dort eine antraglose Arbeitnehmerveranlagung durch das Steuerreformgesetz 2015/2016⁴¹⁰ eingeführt. Ziel des Vorhabens war es ein Serviceangebot für Steuerpflichtige zu schaffen und diesen von Amts wegen eine Steuergutschrift zukommen zu lassen, auch wenn keine Steuererklärung abgegeben wurde.⁴¹¹

Steuerpflichtige werden nur dann von Amts wegen veranlagt, wenn bis Juni keine Steuererklärung für das Vorjahr abgegeben wurde, die Aktenlage nahelegt, dass nur lohnsteuerpflichtige Einkünfte bezogen wurden, die Veranlagung zu einer Steuergutschrift von mindestens fünf Euro führt und aufgrund der Aktenlage nicht anzunehmen ist, dass noch weitere nicht automatisch übermittelte steuermindernde Angaben gemacht werden.⁴¹² Bei der antragslosen Arbeitnehmerveranlagung werden bereits bestimmte Sonderausgaben, wie Spenden, Kirchenbeiträge, Beiträge für die freiwillige Weiterversicherung und den Nachkauf von Versicherungszeiten in der gesetzlichen Pensionsversicherung berücksichtigt, da hierfür ein **verpflichtender**

automatischer Datenaustausch in Österreich besteht. Auch Behindertenfreibeträge werden in Österreich bei der antragslosen Arbeitnehmerveranlagung berücksichtigt, wenn die erforderlichen Daten vom zuständigen Bundesamt übermittelt wurden.

Ab der zweiten Jahreshälfte erhalten Steuerpflichtige, bei denen erstmals die Bedingungen erfüllt sind, ein **Informationsschreiben**. Sie müssen ihre Kontodaten bestätigen oder ändern, um die Steuergutschrift zu erhalten, die etwa fünf bis sechs Wochen nach Erhalt des Schreibens ausgezahlt wird. Wer bereits einmal automatisch veranlagt wurde, erhält kein weiteres Schreiben, es sei denn, es bestehen Änderungen oder zusätzliche Einkünfte.

Ist der Steuerpflichtige mit der antragslosen Veranlagung nicht einverstanden, besteht die Möglichkeit innerhalb von fünf Jahren nach Ablauf des betreffenden Veranlagungsjahres eine Steuererklärung i.S.e. Nacherklärung abzugeben.⁴¹³ Die antragslose Veranlagung entbindet den Steuerpflichtigen nicht von der gesetzlich geregelten Steuerklärungspflicht, wenn z.B. andere als lohnsteuerpflichtige Einkünfte vorliegen.

Die Einführung kann mit einer **positiven Resonanz von 81 %** durchaus als Erfolg bezeichnet werden.⁴¹⁴

In Betracht kommende Steuerpflichtige für eine Amtsveranlagung

Eine erklärungslose Amtsveranlagung wird nur für diejenigen Steuerpflichtigen in Betracht kommen, bei denen hinreichend verlässliche und vollständige Daten für eine Amtsveranlagung vorliegen.

Für die erklärungslose Amtsveranlagung dürfen **insbesondere Arbeitnehmer** in Betracht kommen, **die keine weiteren oder nur definitiv besteuerte weiteren Einkünfte erzielen**. Durch die elektronische Lohnsteuerbescheinigung und

⁴¹⁰ Steuerreformgesetz 2015/2016 (StRefG 2015/2016) v. 14.08.2015, BGBl. I Nr. 118/2015.

⁴¹¹ ErläutRV 684 BlgNR 25. GP, 22.

⁴¹² Vgl. hierzu: <https://www.bmf.gv.at/themen/steuern/arbeitsnehmerinnenveranlagung/verfahren-arbeitsnehmerinnenveranlagung/antragslose-arbeitsnehmerinnenveranlagung>; sowie den Normtext von § 42 Abs. 2 Nr. 2 S. 2 lit. a öEStG.

⁴¹³ Vgl. hierzu: <https://www.bmf.gv.at/themen/steuern/arbeitsnehmerinnenveranlagung/verfahren-arbeitsnehmerinnenveranlagung/antragslose-arbeitsnehmerinnenveranlagung>.

⁴¹⁴ Research affairs, Wahrnehmung und Akzeptanz der antragslosen Arbeitnehmerveranlagung, S. 10, 21, abrufbar unter: <https://www.bmf.gv.at/dam/jcr:b3bd8d86-329b-4dfb-be57-5f00436622d0/Studie%20zur%20Wahrnehmung%20und%20Akzeptanz%20der%20antragslosen%20Arbeitnehmerveranlagung%20-%202019.pdf>.

viele weitere Mitteilungen⁴¹⁵ zu den i.d.R. sozialversicherungspflichtig Beschäftigten besteht eine vergleichsweise große Datensammlung der Finanzverwaltung,⁴¹⁶ welche für die Einführung einer antragslosen Veranlagung – auf Basis vorliegender Informationen – von entscheidender Bedeutung ist.

Eine antragslose Veranlagung sollte folglich primär für Steuerpflichtige konzipiert werden, die schon jetzt keiner Steuererklärungspflicht i.S.v. § 25 Abs. 1 EStG i.V.m. § 149 Abs. 1 S. 1 AO unterliegen, zu denen jedoch bereits hinreichend viele elektronische Daten übermittelt werden. Dies werden in der Regel Arbeitnehmer, mit ggf. zusätzlichen bereits abgeltend besteuerten Einkünften, sein.

Neben Arbeitnehmern erscheint auch eine erklärungslose Amtsveranlagung von **Rentnern und Pensionären** möglich. Hierbei handelt es sich um eine große Gruppe von Steuerpflichtigen, die in der überwiegenden Mehrzahl keine weiteren Einkünfte beziehen.

Eine solche Umstellung im Besteuerungsverfahren bedarf einer **intensiven Vorbereitung und Begleitung**. Wie in Österreich (vgl. oben 9.3.7.3.3) könnte diese Veranlagungsart zunächst auf diejenen, wenn die Aktenlage darauf hindeutet, dass eine Steuergutschrift zu erwarten ist.

9.3.7.4. Verringerung der arbeitnehmerbezogenen Veranlagung auf der Grundlage der Vorschläge der Expertenkommission

Die Expertenkommission hat darüber hinaus untersucht, inwieweit ihre Vorschläge zu einer Typisierung und Pauschalierung bei den Erwerbsaufwendungen von Arbeitnehmern (vgl. dazu oben 4.2 und 4.3) zu einer Verringerung arbeitnehmerbezogener Veranlagungen beitragen kann.

Eine Veranlagungspflicht liegt vor (vgl. § 46 Abs. 2 EStG), wenn Arbeitnehmer neben Einkommen aus nichtselbstständiger Arbeit auch Einkünfte aus anderen Einkunftsarten beziehen, wegen mehrerer Arbeitsverhältnisse, bei Lohnsteuerklassenkombinationen III und V bzw. IV/IV mit Faktorverfahren oder im Fall von nicht

zusammenlebenden Elternteilen bei einer anderen als einer hälftigen Aufteilung der Freibeträge. Außerdem ist in besonderen Fällen eine Veranlagung notwendig bei zu hoher Vorsorgepauschale, bei Erstattung von Krankenversicherungs- oder Pflegeversicherungsbeiträgen, bei einem eingetragenen Freibetrag nach § 39a EStG, bei außerordentlichen Lohneinkünften, bei Lohnsteuer-Schätzung für sonstige Bezüge nach § 39b EStG, bei Eheauflösung und Wiederverheiratung im selben Kalenderjahr oder bei nicht im Inland Ansässigen. Zudem kann eine freiwillige Veranlagung beantragt werden, um steuerliche Abzüge von der Einkommensteuer in der Steuererklärung geltend zu machen. Es würde erheblich zur Vereinfachung der Besteuerung beitragen, wenn ein Teil der Steuerpflichtigen nicht mehr verpflichtet wären, eine Veranlagung zur Einkommensteuer durchzuführen. Dazu bedarf es zunächst einer Analyse der vorhandenen Daten, um das Vereinfachungspotential abschätzen zu können.

Auf Basis der Lohn- und Einkommensteuerstatistik für das Jahr 2017 hat die Expertenkommission untersucht, in welchem Umfang arbeitnehmerbezogenen Veranlagungsfälle alleine durch ihre Vorschläge reduziert werden können. Zunächst werden hierfür Steuerfälle identifiziert, bei denen Steuerpflichtige vornehmlich Einkommen aus nichtselbstständiger Arbeit beziehen. Hierbei handelt es sich um alle Fälle, bei denen das Einkommen aus nichtselbstständiger Arbeit größer ist als das Einkommen aus anderen Einkunftsarten. Bei gemeinsamer Veranlagung auf Haushaltsebene werden alle Fälle berücksichtigt, bei denen mindestens ein Partner vornehmlich Einkommen aus nichtselbstständiger Arbeit bezieht.

In Deutschland gelten diese Kriterien für rund 32 Millionen Steuerfälle. Als „Steuerfall“ werden sowohl Einzel- als auch gemeinsame Veranlagungen umfasst.⁴¹⁷ Hiervon werden rund 21 Millionen Fälle steuerlich veranlagt. 11 Millionen Steuerfälle führen danach keine Veranlagung durch.

vornehmlich Einkommen aus nichtselbstständiger Arbeit. Dass der Unterschied zu den 32 Mio. Fällen nicht sehr groß ist, liegt daran, dass Partner häufig nicht arbeiten oder Einkommen vornehmlich aus anderen Einkunftsarten beziehen und damit nicht in die Zählung der 36,9 Mio. Steuerpflichtigen eingehen.

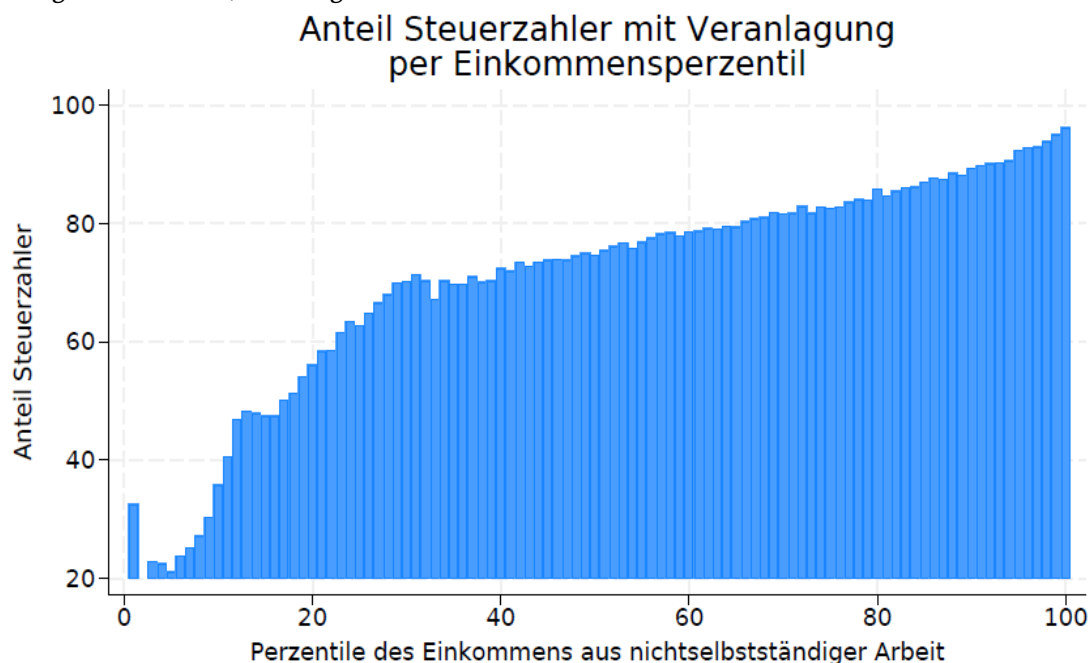
⁴¹⁵ Vgl. hierzu ohne Anspruch auf Vollständigkeit: Seer in: Tipke/Kruse AO/FGO, § 93c AO Rz. 3.

⁴¹⁶ Vertiefend hierzu: Mellinghoff, StuW 2023, Datensammlungen, Informationsaustausch und Publizität im Steuerrecht, 6 f.

⁴¹⁷ Definiert man die Datengrundlage auf Basis des einzelnen Steuerpflichtigen beziehen ca. 36,9 Mio. Steuerpflichtige

Grafik 1 zeigt, dass die **Einreichung einer Steuererklärung positiv mit dem Einkommen korreliert**. Während Steuerpflichtige am unteren Ende der Einkommensverteilung selten Steuererklärungen einreichen, veranlagensich am

oberen Ende der Einkommensverteilung fast 100% der Steuerpflichtigen.



Grafik 1

Entscheidend für die Frage, welche Möglichkeiten es gibt, arbeitnehmerbezogenen Veranlagungsfälle zu reduzieren, ist eine Analyse der Gründe, die dazu führen, dass Steuerpflichtige mit vornehmlich arbeitnehmerbezogenen Einkünften, veranlagt werden. Als quantitativ bedeutend (vgl. Tabelle 1) erweisen sich dabei folgende Veranlagungsgründe:

- Basierend auf den Zahlen von 2017 wurden 9,9 Millionen Fälle zusammen veranlagt. Bei Lohnsteuerklassenkombination III/V sowie IV/IV mit Faktorverfahren ist die Veranlagung verpflichtend, bei Lohnsteuerklassenkombination IV/IV freiwillig. Von den 9,9 Millionen Veranlagungsfällen, die gemeinsam veranlagt werden, machen etwa 2,5 Millionen von der Lohnsteuerklassenkombination IV/IV Gebrauch (vgl. Tabelle 2; die Daten erlauben keine Unterscheidung zwischen der Lohnsteuerklassenwahl mit und ohne Faktorverfahren). Letztendlich kann diese Frage jedoch dahinstehen, da auch bei einer Lohnsteuerklassenkombination IV/IV der Splittingvorteil nur dann realisiert werden kann, wenn eine Steuererklärung eingereicht

wird. Damit kann davon ausgegangen werden, dass **in allen Fällen der Zusammenveranlagung entweder eine Verpflichtung zur Veranlagung besteht oder aber der Anreiz zur Veranlagung groß ist**.

- In rund 250.000 Veranlagungsfällen gehen Steuerpflichtige einer nebenberuflichen Tätigkeit nach und fallen hierüber unter die Veranlagungspflicht.
- In rund 7,3 Millionen Veranlagungsfällen bezieht der Steuerpflichtige Einkommen aus anderen Einkunftsarten als nichtselbstständiger Arbeit (im Kontext der gemeinsamen Veranlagung gilt dies hier für mindestens einen Ehepartner). Hierbei handelt es sich vornehmlich um Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung, Gewerbebetrieb und selbstständiger Arbeit. Einkünfte aus Kapitalvermögen sind in relevantem Maß quellenbesteuert und hierdurch ist die Steuerschuld abgegolten, so dass sie quantitativ bei der Veranlagung der Einkommensteuer weniger stark ins Gewicht fallen.

Einkommensbezogene Gründe für die Veranlagung	
Gemeinsame Veranlagung	9,897,261

Mehrere Arbeitgeber	247,493
Andere Einkunftsarten (neben Einkommen aus nichtselbstständiger Arbeit)	7,253,542

Tabelle 1

Eine weitere Analyse zeigt, dass sich die einkommensbezogenen Gründe für die Veranlagung teilweise überschneiden. Von den 21 Millionen Fällen einer steuerlichen Veranlagung erfüllen 12,4 Millionen Veranlagungsfälle mindestens eines der oben genannten Kriterien.

Will man die veranlagungsbezogenen Fälle weiter reduzieren, kommt es entscheidend darauf an, ob der Finanzverwaltung ohnehin schon alle relevanten Informationen zu den entsprechenden Einkommen aus nichtselbstständiger Arbeit am Ende des Steuerjahres vorliegen. In den Fällen, in denen **ausschließlich Einkünfte aus nichtselbstständiger Arbeit** vorliegen, **liegen alle relevanten Informationen auch dann vor, wenn das Einkommen von verschiedenen Arbeitgebern gezahlt wird**. In diesen Fällen besteht eine hinreichende Datengrundlage für die Finanzverwaltung zum Einkommensbezug, um auf eine verpflichtende Veranlagung zu verzichten.

Folgt die Veranlagungsnotwendigkeit hingegen aus der Tatsache, dass Steuerpflichtige Einkommen aus anderen Einkunftsarten beziehen, zu denen in den

Finanzämtern keine Meldungen von Drittparteien vorliegen, gilt auch in Zukunft, dass dieses Einkommen über eine Steuererklärung gegenüber dem Finanzamt deklariert werden müssen.

Für die Frage, in welchem Maß Veranlagungsfälle über eine Amtsveranlagung reduziert werden können, sind damit vor allem diejenigen Fälle relevant, bei denen **Steuerpflichtige gemeinsam veranlagt** sind oder Einkommen **von mehreren Arbeitgebern beziehen**, aber gleichzeitig nur Einkommen aus nichtselbstständiger Arbeit erhalten (bzw. Einkommen, das – wie bei bestimmten Einkünften aus Kapitalvermögen – über Quellenbesteuerung abgegolten ist). Das gilt in insgesamt 5,15 Millionen Veranlagungsfällen (in 5,12 Millionen Veranlagungsfällen, wenn man nur die gemeinsame Veranlagung betrachtet). Spalte 2 in Tabelle 2 zeigt die Lohnsteuerklassen-Kombinationen für diejenigen Fälle, bei denen neben der gemeinsamen Veranlagung kein zweiter Pflichtveranlagungsgrund in Form von Einkommen aus anderen Einkunftsarten als nichtselbstständiger Arbeit vorliegt (insgesamt 5,12 Mio. Fälle).

Steuerklassen - Gemeinsame Veranlagung		
	Alle Fälle	Fälle ohne Einkommen aus anderen Einkunftsarten als nichtselbst. Arbeit
Steuerklasse III/V	3,513,101	2,073,768
Steuerklasse III (ohne V)	3,870,808	1,403,715
Steuerklasse IV/IV	2,513,352	1,641,560
	9,897,261	5,119,043

Tabelle 2

In diesen 5,12 Millionen Fällen liegen der Finanzverwaltung bereits sämtliche Daten zur Einkommenssituation vor. Die Finanzverwaltung könnte diese Informationen zusammenführen und zum Ende des Veranlagungszeitraums auswerten und **in einer Art Lohnsteuerjahresausgleich eine Veranlagung durchführen**. So könnte z.B. die Einkommen beider Ehepartner von verschiedenen Arbeitgebern zusammenführen und eine zutreffende Zusammenveranlagung durchführen. Damit

könnte der Unterschied zwischen der Steuerbelastung im Lohnsteuerabzugsverfahren und der gesetzlich geregelten Einkommensteuerbelastung ausgeglichen werden. Eine **Veranlagungspflicht oder ein Anreiz zu einer freiwilligen Veranlagung würde entfallen**.

Allerdings sind in diesen Fällen noch nicht die Abzüge von der Besteuerungsgrundlage berücksichtigt. Jenseits von etwaigen Pauschalen bilden auch die steuerlichen Abzüge von der

Besteuerungsgrundlage einen Anreiz zur freiwilligen Veranlagung. Veranlagungsfälle können daher nur dann reduziert werden, wenn neben der automatischen Veranlagung auf der Einkommensseite (dazu soeben), keine Anreize zur Geltendmachung von Steuerabzügen (jenseits von Pauschalen) existieren.

Es ist davon auszugehen, dass Steuerpflichtige aufgrund von Abzugstatbeständen eine Steuererklärung abgeben, wenn eines der untenstehenden Kriterien erfüllt ist:

- a) Der Steuerpflichtige hat Werbungskosten oberhalb der Werbungskostenpauschale.
- b) Der Steuerpflichtige hat Sonderausgaben oberhalb des Sonderausgabenpauschbetrags.
- c) Der Steuerpflichtige hat Aufwendungen aus außergewöhnlichen Belastungen.
- d) Der Steuerpflichtige macht steuerliche Abzüge nach §35a EStG geltend.

Um zu prüfen, wie die arbeitnehmerbezogenen Fälle der Veranlagung reduziert werden können, bedarf es daher neben der Würdigung der Einkommensseite auch die Betrachtung der steuerlichen Abzugsseite. Im strengen Sinn kann ein Veranlagungsfall nur dann entfallen, wenn auch auf der Abzugsseite keine Abzüge jenseits der im Lohnsteuerabzug berücksichtigten Pauschalen geltend gemacht werden. Einschränkend kann angemerkt werden, dass steuerliche Veranlagung bei Steuerpflichtigen mit erheblichen Kosten einhergeht⁴¹⁸ und daher erwartet werden darf, dass bei geringen Abzugsbeträgen eine Steuererklärung nicht lohnenswert ist und von den Steuerpflichtigen auf eine freiwillige Veranlagung verzichtet wird, während bei Pflichtveranlagung kleinere Abzugsbeträge u.U. dennoch geltend gemacht werden.⁴¹⁹ Hierdurch ergibt sich zusätzliches Potenzial, Veranlagungsfälle zu reduzieren, das die Expertenkommission aber nicht weiter untersucht hat.

Die Expertenkommission untersucht, in welchem Umfang bei Umsetzung der oben und in Abschnitt 4.2 formulierten Reformüberlegungen Veranlagungsfälle reduziert werden können. Daher wird hier davon ausgegangen, dass die aktuellen

Regelungen zum steuerlichen Abzug der Kosten von Fahrten zwischen Wohnung und erster Arbeitsstätte entfallen und in der Arbeitstagepauschale aufgehen. Aus Werbungkostensicht entfällt damit die Notwendigkeit bzw. der Anreiz zur steuerlichen Veranlagung, wenn Arbeitnehmer neben Fahrten zwischen Wohnung und erster Arbeitsstätte keine weiteren Werbungskosten steuerlich geltend machen. Zudem wird der in Abschnitt 4.3 entwickelte Vorschlag berücksichtigt, einen zusätzlichen Pauschbetrag in Höhe von 250 Euro einzuführen, der weitere Werbungskosten jenseits der Arbeitstagepauschale „abdeckt“.

Daraus ergeben sich folgende Zahlen, in denen zukünftig einer Veranlagung obsolet wird:

⁴¹⁸ Blaufus et al. (2019) schätzen die Steuerbefolgungskosten in Deutschland auf rund 106 Euro

⁴¹⁹ Blaufus et al. (2019) zeigen basierend auf Befragungsdaten, dass Steuerzahler aktuell in Deutschland 9-10 Stunden aufwenden und im Schnitt 106 Euro ausgeben, um ihre steuerlichen Pflichten zu erfüllen. Die durchschnittliche Gesamtbelastung wird mit 228-321

Euro quantifiziert (2-3% der Steuerzahlung). Im Vergleich finden Benzarti und Wallosek (2023) bspw. für die USA, dass Steuerzahler ca. 3.5-4.5 Stunden mit der Steuererklärung beschäftigen. Sie dokumentieren zudem eine hohe Zahlungsbereitschaft für Steuervereinfachungen, im Durchschnitt 130 Dollar pro Jahr (aber starke Heterogenität über Steuerzahler hinweg).

	(1)	(2)	(3)
	Werbungskostenpauschale oder nur Entfernungspauschale und kein 35a	Werbungskostenpauschale oder (Werbungskosten-EP) <250 Euro und kein 35a	Werbungskostenpauschale oder (Werbungskosten-EP) <250 Euro und Abschaffung 35a
Gemeinsame Veranlagung/ mehrere Arbeitgeber	339.847	440.541	658.520
Einzelveranlagung (ein Arbeitgeber)	1.226.838	1.561.385	1.924.967

Tabelle 3

Spalte (1) in Tabelle 3 zählt die Anzahl der Steuererfälle, in denen – durch eine von Amts wegen durchzuführende Veranlagung oder einen Jahresausgleich (basierend auf Informationen zum Einkommen aus nichtselbstständiger Arbeit) und durch die Einführung der Arbeitstagepauschale – eine steuerliche Veranlagung vermieden werden kann. Die obere Zeile der Tabelle geht von den 5,15 Millionen Veranlagungsfällen mit gemeinsamer Veranlagung/mehreren Arbeitgebern aus, bei denen die Steuerpflichtigen keine Einkünfte aus anderen Einkunftsarten als nichtselbstständiger Arbeit aufweisen. In rund 340.000 dieser Fälle werden weder Werbungskosten jenseits von Fahrtkosten zwischen Wohnung und erster Arbeitsstätte geltend gemacht, noch Sonderausgaben, außergewöhnliche Belastungen oder Abzüge nach §35a.⁴²⁰ In diesen Fällen kann damit bei Umsetzung der genannten Reformen eine Veranlagung entfallen.

Die zweite Zeile der Tabelle fokussiert auf steuerpflichtige Arbeitnehmer in der Einzelveranlagung mit einem Arbeitgeber und keinem Einkommen aus anderen Einkunftsarten (insgesamt 8,64 Mio. Steuerpflichtige). Die Tabelle zeigt, dass nach aktuellen Zahlen bei einer von Amts wegen durchzuführenden Veranlagung oder einem Jahresausgleich und Einführung einer Arbeitstagepauschale rund 1,2 Mio. Veranlagungsfälle vermieden werden können: In diesen 1,2 Millionen Fällen machen aktuell Arbeitnehmer weder Werbungskosten jenseits von Fahrtkosten zwischen Wohnung und erster Arbeitsstätte geltend noch Sonderausgaben oder

außergewöhnliche Belastungen oder Abzüge nach §35a EStG.

In Spalte (2) wird neben der neuen Arbeitstagepauschale zudem der Pauschbetrag für weitere Werbungskosten i.H.v. 250 Euro berücksichtigt. Hierüber werden alle Veranlagungsfälle obsolet, für die die Bedingungen in Spalte (1) gelten – allerdings wird nun zusätzlich erlaubt, dass Steuerpflichtige (sofern gilt: Werbungskosten > Werbungskostenpauschbetrag) jenseits von Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und erster Arbeitsstätte geringe weitere Werbungskosten in Höhe von 250 Euro oder weniger geltend machen, die im neuen Regime über die 250-Euro Pauschale abgedeckt wären. Hiermit würde auch für sie ein Veranlagungsanreiz entfallen. Insgesamt sinkt die Anzahl der veranlagten Fälle hierdurch um weitere rund 435.000 Fälle.

Spalte (3) nimmt zudem an, dass – wie in Kapitel 8 vorgeschlagen – die Steuererleichterungen des §35a (haushaltsnahe Dienstleistungen) abgeschafft werden. Hierdurch entfällt der Veranlagungsanreiz für weitere Steuerpflichtige, insgesamt geht die Anzahl der Veranlagungsfälle um weitere rund 580.000 Fälle zurück. Insgesamt legt die Analyse nahe, dass bei Umsetzung des skizzierten Maßnahmenpakets 2,58 Mio. Steueranlagungen obsolet werden (=1,92 Mio. Fälle in der Einzelveranlagung bei einem Arbeitgeber und rund 0,66 Mio. Fälle bei gemeinsamer Veranlagung/mehreren Arbeitgebern).

⁴²⁰ Abstrahiert wird hierbei von Vorsorgeaufwendungen, da die FAST-Daten, die die Grundlage unserer Analyse bilden, nicht erlauben, geltend gemachte Vorsorgeaufwendungen, die über bereits im Lohnsteuerabzug berücksichtigte Aufwendungen hinausgehen, adäquat abzubilden. In dem Maß, in dem die relevanten Informationen im Finanzamt über e-Daten erfasst und

bei einer automatischen Amtsveranlagung mitberücksichtigt werden können, hat dieser Umstand keine Auswirkungen auf die untenstehenden Analysen. In dem Maß, in dem dies nicht zutrifft, müssen die untenstehenden Zahlen als obere Grenze für die tatsächlich erwartbare Verringerung der Veranlagungsfälle interpretiert werden.

Bei den ermittelten Veranlagungsfällen handelt es sich **um einer erste Annäherung** an den Kreis der Steuerpflichtigen, die aufgrund der Vorschläge der Expertenkommission nicht mehr zwingend zur Einkommensteuer veranlagt werden müssen. Weitere Umstände können zu einem anderen Ergebnis führen:

- Die der Expertenkommission vorliegenden Daten erlauben nicht, geltend gemachte Vorsorgeaufwendungen, die über bereits im Lohnsteuerabzug berücksichtigte Aufwendungen hinausgehen, adäquat abzubilden. In dem Maße, in dem diese Aufwendungen relevant für die Veranlagungsentscheidung von Steuerpflichtigen sind (und nicht über e-Daten in die automatische Amtsveranlagung integriert werden können), können sich Verschiebungen zu den oben genannten Zahlen ergeben.
- In dem Maße, in dem weitere Abzüge (bspw. für Spenden) über Drittparteien (bspw. Spendenorganisationen) an das Finanzamt gemeldet werden und im Rahmen der Amtsveranlagung berücksichtigt werden, können sich weitere Reduktionen der Veranlagungsfälle ergeben.
- Weitere Reduktionen der Veranlagungsfälle können sich ergeben, wenn berücksichtigt wird, dass steuerliche Veranlagung mit Befolgungskosten einhergeht. Es darf daher erwartet werden, dass Steuerpflichtige bei geringen Abzugsbeträgen keine Steuererklärung einreichen. Dies ist in unserer Analyse nicht berücksichtigt.

9.3.7.5. Beitrag zu einer sozial gerechteren Besteuerung

Sowohl die Angleichung der Lohnsteuerabzugspläne an die veranlagte Einkommensteuer (s. oben 9.3.7.1.) als auch eine erklärungslose voll-automatisierte Amtsveranlagung (s. oben 9.3.7.3.) tragen nicht nur zu einer Verringerung von Veranlagungsfällen bei, sondern führen auch zu einer sozial gerechteren Einkommensteuerveranlagung. Dies liegt vor allem daran,

dass der Lohnsteuerabzug häufig höher ist als die tatsächliche Einkommensteuerschuld der Steuerpflichtigen.⁴²¹

Nach den Daten des Statistischen Bundesamtes gab es im Jahr 2019 in Deutschland insgesamt 26,5 Mio. unbeschränkt Steuerpflichtige mit ausschließlich Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit und gegebenenfalls Einkünften aus Kapitalvermögen. Von dieser Gruppe reichten lediglich rund 54 % eine Einkommensteuererklärung ein, die wiederum für rund 88 % der Fälle in einer Einkommensteuererstattung von durchschnittlich 1.095 EUR resultierte.⁴²²

Eine Studie für den Zeitraum 2007-2016 zeigt, dass etwa 60 % der Steuerpflichtigen mit optionaler Veranlagung auf die Abgabe einer Steuererklärung verzichten, was wiederum ca. 30 % aller Steuerpflichtigen in Deutschland entspricht.⁴²³ Im Durchschnitt **überzahlen Steuerpflichtige, die keine Steuererklärung einreichen, 119 Euro an Steuern**. Demnach verzichten nichtveranlagte Steuerpflichtige auf jährlich insgesamt 950 Mio. EUR, indem sie keine freiwillige Einkommensteuererklärung abgeben.⁴²⁴

Zwar erhöht sich hierdurch die Steuerschuld entlang der gesamten Einkommensverteilung; aber **Steuerpflichtige am unteren Ende sind besonders betroffen**.⁴²⁵ Es sind gerade Geringverdiener, bei denen die abgeltende Wirkung des Lohnsteuerabzugs i.S.v. § 38 Abs. 1, 3 EStG gem. § 46 Abs. 4 S. 1 EStG zu einer effektiven Steuererhöhung führt. Von der Einführung einer antragslosen Amtsveranlagung und der Angleichung der Lohnsteuerablaufpläne an die veranlagte Einkommensteuer würden folglich insbesondere bislang nicht veranlagte Steuerpflichtige mit niedrigen Einkommen profitieren.

⁴²¹ Hauck/Wallosek, Optional (Non-)Filing and Effective Taxation, 2021, 10.5282/ubm/epub.77429 (2021), 1.

⁴²² Vgl. Statistisches Bundesamt, Steuererklärung: Durchschnittliche Rückerstattung lag bei 1 095 Euro, 2023, abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Steuern/Lohnsteuer-Einkommensteuer/im-fokus-steuererklaerung.html>.

⁴²³ So für den Zeitraum von 2007-2016: Hauck/Wallosek, Wirtschaftsdienst Vol. 101, Automatische

Einkommenssteuererstattungen zur Entlastung niedriger Einkommen, S. 956, abrufbar unter: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10273-021-3067-2>.

⁴²⁴ Vgl. Hauck/Wallosek, Optional (Non-)Filing and Effective Taxation, 2021, 10.5282/ubm/epub.77429 (2021), 1(35).

⁴²⁵ Hauck, T. and L. Wallosek (2024), Optional (Non-)Filing and Effective Taxation, 2021, 10.5282/ubm/epub.77429 (2021), 1.

9.3.8. Datenportal für Kooperation und Kollaboration

Für einen besseren und effektiveren Datenaustausch sowie eine bessere digitale Kommunikation zwischen Finanzverwaltung, Steuerpflichtigen sowie deren steuerlichen Beratern empfiehlt die Expertenkommission die Implementierung eines Datenportals zur Kooperation und Kollaboration. Ziel dieses Portals ist es, den Steuerpflichtigen eine Plattform zu bieten, in der alle für die Erstellung der Einkommensteuererklärungen erforderlichen und zur Verfügung stehenden Daten gebündelt werden können. Zusätzlich soll das Datenportal auch für den Empfang von Steuerbescheiden sowie die Einlegung von Einsprüchen geeignet sein. Im Ergebnis soll dieses Portal einen **einfachen und medienbruchfreien Datenaustausch sicherstellen**. Für die Steuerpflichtigen soll es der zentrale Ablageort und das zentrale Kommunikationsmedium zur Abwicklung der Einkommensteuer werden.

Das von der Expertenkommission vorgeschlagene Datenportal soll dabei so in die Architektur von ELSTER integriert werden, dass es die Abgabe der elektronischen Steuererklärung vereinfacht. Alle in dem Portal hinterlegten Daten sollen einfach, elektronisch und medienbruchfrei zur Erstellung der Einkommensteuererklärungen bzw. zur Erbringung von Nachweisen genutzt werden können. Die hier hinterlegten Daten sollen somit die Kontrolle der in der vorausgefüllten Steuererklärung berücksichtigten Daten ermöglichen und diese um weitere Daten, insbesondere die nur beim Steuerpflichtigen vorhandenen Daten, ergänzen.

Die Nutzung des Datenportals soll nach Auffassung der Expertenkommission **für einen Testzeitraum freiwillig** sein. Nach Beendigung einer Testphase von maximal fünf Jahren und einer anschließenden Evaluation sollte die Nutzung verpflichtend werden. Damit wird die Digitalisierung des Besteuerungsverfahrens gezielt vorangetrieben. Die verpflichtende

Nutzung kann auch dadurch erfüllt werden, dass die Daten im Auftrag des Steuerpflichtigen durch bereitstehende Schnittstellen in andere Softwaresysteme zur Erstellung und zum Versand von Steuererklärungen, bspw. Softwarelösungen des Steuerberaters, eingehen.

9.3.8.1. Aktuelle Situation

Die Abgabe einer elektronischen Steuererklärung ist mittlerweile für viele Menschen gewohnte Praxis. So sind im Jahr 2020 bereits 28,2 Millionen und somit ca. 93 % der geschätzten Einkommensteuererklärungen über ELSTER elektronisch eingereicht worden⁴²⁶. Hinsichtlich der Übermittlung der Erklärungen steht den Steuerpflichtigen somit ein etabliertes und geeignetes Tool zur Verfügung. Positiv auf die Akzeptanz von ELSTER und die Minimierung bürokratischen Aufwands wirken sich die in ELSTER nutzbaren Services aus. Insbesondere der seit 2014 als vorausgefüllte Steuererklärung zur Verfügung stehende **Belegabruf** hat hier **maßgeblich zu einer Vereinfachung beigetragen**. Gerade dieser Service nutzt die ohnehin in den Finanzbehörden vorliegenden Daten und macht somit einen Datenübertrag entbehrlich. Damit wurden unnötige Mehrbelastungen für Steuerpflichtige und deren Berater vermieden.

Dennoch müssen die Steuerpflichtigen die bei ihnen vorliegenden Daten zusammentragen und Belege aufbewahren. Zum einen, um die abgerufenen Daten auf Richtigkeit prüfen zu können. Zum anderen, um Angaben ergänzen zu können, die für den Belegabruf nicht bereit gestellt werden oder von denen die Finanzbehörden noch keine Kenntnis haben, wie es gerade bei Werbungskosten oder Betriebsausgaben regelmäßig der Fall ist.

Gerade die lückenlose Zusammenstellung aller Belege ist in der Praxis bürokratisch und fehleranfällig. Die entsprechenden Daten kommen von einer Vielzahl unterschiedlicher Absender und in den unterschiedlichsten Formaten an. Dadurch ist es für viele Steuerpflichtige oft eine Herausforderung, alle Daten zusammenzutragen. Selbst für die Daten,

⁴²⁶ https://www.elster.de/eportal/infoseite/elster_eine_ergaenzungsstory#:~:text=Insgesamt%20wurden%20bis%202020%20%C3

[BCber%20200%20Millionen%20Einkommensteuer-erkl%C3%A4rungen%20mit%20ELSTER%20%C3%BCbermittelt.&text=99%25%20aller%20Unternehmen%20und%20Arbeitgeber,%20C%20Lohnsteuer%20DAnmeldungen%20sowie%20Lohnsteuerbescheinigungen](https://www.elster.de/eportal/infoseite/elster_eine_ergaenzungsstory#:~:text=Insgesamt%20wurden%20bis%202020%20%C3). Stand 15.05.2024

die den Finanzbehörden elektronisch übermittelt werden, werden den Steuerpflichtigen entsprechende Belege von den mitteilungspflichtigen Stellen auch heute noch häufig in Papierform zur Verfügung gestellt. Eine **einfache und medienbruchfreie Weiterverarbeitung** dieser Daten ist somit für den Steuerpflichtigen **heute oft nicht möglich**.

Mit der Funktion Nachreichung und Miteinreichung von digitalen Belegen und Beiblättern über ELSTER (NACHDIGAL) ist seit 2020 eine Möglichkeit vorhanden, zur Einkommensteuer zugehörige Belege an die Finanzverwaltung zu übermitteln⁴²⁷. Dennoch ist die Belegzusammenstellung und der Austausch zwischen Steuerpflichtigen und Beratern, aber auch das Einfügen der Daten in ELSTER, immer noch mit vielen Arbeitsschritten verbunden und kann regelmäßig, insb. da nur PDF-Dokumente übermittelt werden können, nicht medienbruchfrei erfolgen.

Mit Start der App „MeinELSTER+“ im Jahr 2023 wird das Problem der Belegsammlung für die Steuerpflichtigen adressiert. Mithilfe dieser App können Steuerpflichtige ihre bspw. für Werbungskosten erhaltenen Rechnungen fotografieren und somit jederzeit digital in der App archivieren. Durch die Verwendung einer Texterkennungsoftware liegen die Belege dann gescannt und maschinell verwertbar in der App. Extrahieren und Kategorisieren die Nutzer die steuerlich relevanten Daten, können diese als Vorschläge bei der Erstellung der Steuererklärungen berücksichtigt werden⁴²⁸.

Dennoch ist durch die bereits bestehenden und vorgenannten technischen Möglichkeiten für die Steuerpflichtigen noch **keine zentrale Lösung vorhanden**, in der sämtliche bei den

Behörden vorliegende und **für steuerliche Zwecke relevante Daten zentral für die Steuerpflichtigen an einem Ort gespeichert werden können**.

Auch bei der Übermittlung der Einkommensteuerbescheide existieren gegenwärtig verschiedene Arten der Übermittlung. So können diese regelmäßig

- in Papierform per Post nach § 122 Abs. 2 AO
- elektronische Übermittlung nach §§ 122 Abs. 2a i. V. m. 87a Abs. 7 AO;
- Bereitstellung zum Datenabruf nach §§ 122a i. V. m. 87a Abs. 8 AO⁴²⁹.

Die Zustellung von Einkommensteuerbescheiden in Papierform ist nach den Praxiserfahrungen der Expertenkommission gegenwärtig die am häufigsten genutzte Art. Die elektronische Übermittlung wird nicht praktiziert⁴³⁰. Die Bereitstellung zum Datenabruf bildet aktuell noch eine Ausnahme⁴³¹, wenngleich die Zahlen allmählich ansteigen⁴³².

Auch hinsichtlich der Zustellung von Steuerbescheiden besteht nach Auffassung der Expertenkommission deutliches Potenzial zu einem Ausbau des elektronischen Besteuerungsverfahrens und zur Vermeidung von Medienbrüchen.

9.3.8.2. Vorteil eines Datenportals für Kooperation und Kollaboration

Mit dem von der Expertenkommission vorgeschlagenen Datenportal erhalten die Steuerpflichtigen die Möglichkeit, alle für die Einkommensbesteuerung relevanten Daten zentral bereit zu halten. Dies wird dadurch erreicht, dass die nachfolgenden Daten in das Datenportal übermittelt werden müssen:

⁴²⁷ https://www.elster.de/eportal/infoseite/elster_eine_erfolgsstory#:~:text=Insgesamt%20wurden%20bis%202020%20%C3%BCber%20200%20Millionen%20Einkommensteuer-erkl%C3%A4rungen%20mit%20ELSTER%20%C3%BCbermittelt.&text=99%25%20aller%20Unternehmen%20und%20Arbeitgeber.%2C%20Lohnsteuer%20Anmeldungen%20sowie%20Lohnsteuerbescheinigungen. Stand: 15.05.2024

⁴²⁸ <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2023/02/2023-02-28-neue-app-meinelsterplus.html> Stand: 15.05.2024

⁴²⁹ Vgl. https://www.elster.de/eportal/helpGlobal?themaGlobal=help_diva.

⁴³⁰ Haufe Steuer Office Kanzlei-Edition Online, *Raub*, HI2069670

Stand: 09.10.2023.

⁴³¹ BR-Drs. 129/24, Seite 1.

⁴³² So berichtet zumindest die Finanzverwaltung Hessen von einem schnellen Anstieg der Fälle und verweist darauf, dass seit Mai 2020 mehr als 300.000 Bescheide elektronisch zugestellt wurden <https://finanzen.hessen.de/presse/pressearchiv/fast-vier-von-fuenf-erklarungen-wurden-2022-elektronisch-ueber-elster-eingereicht#:~:text=Seit%20der%20Einf%C3%BChrung%20ist%20die,und%20lag%20bei%20%C3%BCber%20150.000>. Stand: 17.05.2024.

- Steuerliche Daten, die den Finanzbehörden gemäß § 93c AO übermittelt werden,
- Steuerliche Daten, die den Finanzbehörden aus anderen Quellen bereits vorliegen und
- Steuerliche Daten, die anderen öffentlichen Behörden und Institutionen vorliegen.

Damit haben die Steuerpflichtigen sämtliche Daten, die in der öffentlichen Verwaltung bekannt sind, an einem zentralen Ablageort. Von hier aus können die Daten dann durch Freigabe der Steuerpflichtigen den Finanzbehörden oder steuerlichen Beratern zugänglich gemacht bzw. mittels Datenexport oder einzurichtenden Schnittstelle in Softwarelösungen von Drittanbietern integriert werden. Somit kann die Datenplattform effektiv als Grundlage für verschiedene Kollaborationsszenarien sein.

Sofern die Steuerpflichtigen bereits eine Software zur Erfassung und Verwaltung ihrer steuerrelevanten Daten einsetzen, sollten **offene Schnittstellen in beide Richtungen** verfügbar sein, um Mehrfacherfassungen zu vermeiden und effiziente und etablierte Prozesse – z. B. im Rahmen der Kollaboration zwischen Steuerpflichtigem und Steuerberater – nicht nebenläufig zu komplizieren. Auf die Notwendigkeiten und Möglichkeiten einheitlicher Taxonomien im steuerlichen Ökosystem wurde im Abschnitt 9.1.2. hingewiesen.

9.3.8.3. Umfang der im Datenportal zu hinterlegenden Daten

Der Umfang der im Datenportal zu hinterlegenden Daten kann aufgrund der verschiedensten Lebenssachverhalte, die für die Besteuerung von Bedeutung sind, naturgemäß nicht abschließend bestimmt werden. Jedoch lassen sich bestimmte Kategorien von Daten klassifizieren.

Steuerliche Daten, die den Finanzbehörden gemäß § 93c AO übermittelt werden

Mit dem Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens (BGBl I 2016, 1679) wurden einheitliche Vorgaben für die verpflichtende Übermittlung von Daten an die Finanzbehörden geschaffen. Durch § 93c AO

werden selbst keine Mitteilungspflichten begründet, sondern die Rahmenbedingungen für die elektronische Übermittlung der Daten durch Dritte festgelegt⁴³³. So werden gegenwärtig mindestens die folgenden Daten durch Dritte elektronisch an die Finanzbehörden übermittelt:

- Mitteilungen über Altersvorsorgebeiträge (§ 10 Abs. 2a i.V.m. Abs. 2 EStG)
- Mitteilungen über Beiträge zur Basiskranken- und Pflegeversicherung (§ 10 Abs. 2b EStG)
- Mitteilungen über steuerfreie Zuschüsse zu Vorsorgeaufwendungen (§ 10 Abs. 4b Satz 4 EStG)
- Rentenbezugsmitteilungen (§ 22a Abs. 1 EStG)
- Mitteilungen über Lohnersatzleistungen im Sinne des § 32b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 EStG (§ 32b Abs. 3 EStG)
- Daten der Lohnsteuerbescheinigung (§ 41b Abs. 1 EStG)
- Mitteilung über Kapitalerträge bei unentgeltlicher Übertragung (§ 43 Abs. 1 Satz 6 EStG)
- Erklärung zur Freistellung vom Kapitalertragsteuerabzug (§ 43 Abs. 2 Satz 7 EStG)
- Mitteilungen über Freistellungsaufträge (§ 45d Abs. 1 EStG)
- Mitteilungen der Versicherungsvermittler (§ 45d Abs. 3 EStG)
- Zuwendungsbestätigungen (§ 50 Abs. 2 EStDV)
- Nachweis einer Behinderung i.S.d. § 33b EStG (§ 65 Abs. 3a EStDV; bisher noch nicht praktiziert)
- Vermögensbildungsbescheinigungen (§ 15 Abs. 1 5. Vermögensbildungsgesetz)

Zeitgleich normiert § 93c Abs. 1 Nr. 3 AO eine Informationspflicht der Dritten gegenüber dem Steuerpflichtigen. So haben die mitteilungspflichtigen Stellen die Steuerpflichtigen darüber zu informieren, welche Daten sie an die Finanzbehörden übermittelt haben. Mit Zustimmung des Steuerpflichtigen kann dies auch elektronisch erfolgen. Erfahrungsgemäß werden die entsprechenden Unterlagen zur Erfüllung dieser

⁴³³ Schuster in Hübschmann/Hepp/Spitaler (HHSp), § 93c AO Rz. 5.

Informationspflicht weit überwiegend in Papierform zu Verfügung gestellt.

Zukünftig könnte die Erfüllung der Informationspflicht nach § 93c Abs. 1 Nr. 3 AO **generell elektronisch** erfüllt werden. Dazu könnten die der Finanzbehörde übermittelten Daten in einem **maschinell auswertbarem Datenformat** direkt an das Datenportal übermittelt werden und wären für die Steuerpflichtigen somit digital zur weiteren Verarbeitung nutzbar.

In einer freiwilligen Übergangsphase könnte die Informationspflicht elektronisch in den Fällen erfüllt werden, in denen die Steuerpflichtigen einer Übermittlung der Daten an das Portal zugestimmt haben. Bei einer verpflichtenden Nutzung des Datenportals wäre auch die Übermittlung der Daten in das Datenportal verpflichtend. Eine alternative Information sollte dann nur noch in begründeten Härtefällen zulässig sein.

Steuerliche Daten, die den Finanzbehörden außerhalb der elektronischen Mitteilungspflichten vorliegen

Die Expertenkommission schlägt vor, hinsichtlich aller bei den Finanzämtern vorliegenden Daten eine **Inventur** durchzuführen. Nach dem Ergebnis einer solchen Inventur sollten alle in den Finanzbehörden vorliegenden digitalen und nicht digitalen Daten in das Datenportal seitens der Finanzbehörden eingepflegt werden. Für digital vorliegende Daten sollten **automatisierte Datentransfers** errichtet werden. Nicht digital vorliegende Daten sind zu digitalisieren und zu importieren.

Zu denken ist hierbei beispielsweise an Bescheide über die gesonderte und einheitliche Gewinnfeststellung bei Beteiligungen der Steuerpflichtigen an Personengesellschaften. Diese sollten durch eine Zuordnung über die Steuer-Identifikationsnummer ebenso digital in das Datenportal eingestellt werden.

Ebenso können die Daten, die nach § 13 Abs. 1 des Plattform-Transparenzgesetzes (PStTG) an

die Finanzbehörden übermittelt werden, in die Datenplattform eingestellt werden. Auch wenn diese aufgrund der geltenden Befreiungen nach § 4 Abs. 5 PStTG nicht zwingend vollständig sein werden. Dennoch kann die Übermittlung dieser Daten in das Portal einen wesentlichen Beitrag zum Bürokratieabbau und zur Verbesserung der Datenqualität durch den Steuerpflichtigen oder seinen Berater leisten.

Steuerliche Daten, die anderen öffentlichen Behörden vorliegen

Auch bezüglich der Daten, die in anderen öffentlichen Behörden vorliegen, rät die Expertenkommission an, eine ausführliche Inventur durchzuführen. Auch hier sollte entsprechend des Once-Only-Prinzips (vgl. dazu unter Gliederungspunkt 9.3.5.) gelten, dass alle Informationen nur einmalig erhoben und für alle weiteren Verwaltungsleistungen zur Verfügung gestellt werden sollen.

Als Beispiel für solche Daten, lassen sich die den **Familienkassen** im Rahmen der Bearbeitung des Kindergeldes vorliegenden Daten nennen. Die Familienkassen verfügen über eine Vielzahl von Daten, die auch in der Einkommensteuererklärung in Anlage Kind anzugeben sind⁴³⁴. Für die dort vorhandenen Daten sollte nach Einschätzung der Expertenkommission eine elektronische Übermittlung an die Finanzbehörden eingerichtet werden. In dem Zuge wären sie dann auch in das Datenportal zu importieren.

Ebenso sollen die Daten der **Einwohnermeldeämter** in das Datenportal Eingang finden. Somit können bei einem Wohnsitzwechsel die den Behörden bekannten Meldedaten im Datenportal ständig aktuell gehalten werden und müssen nicht erneut durch die Steuerpflichtigen oder ihre Berater eingepflegt werden. Darüber hinaus kann aus den im Datenportal hinterlegten Adressdaten für Zwecke der Abgabe der Einkommensteuererklärung das örtlich zuständige Finanzamt automatisiert ermittelt werden. Somit ist eine

⁴³⁴ Siehe Gliederungspunkt 9.3.6.2.3. Kindergeld/ Kinderfreibetrag.

MioZustellung der Erklärungsdaten an die korrekte und zuständige Stelle sichergestellt.

9.3.8.4. Abwicklung der Kommunikation über das Datenportal

Da das Datenportal der Kooperation und Kollaboration dienen soll, soll es neben den Möglichkeiten der Datenübermittlung auch als **Tool zur Abwicklung der Kommunikation zwischen Finanzverwaltung, Steuerpflichtigen und den von ihnen bevollmächtigten steuerlichen Beratern** genutzt werden können. Die Errichtung der Vollmachtsdatenbank, die in der Praxis zu erheblichen Verbesserungen gesorgt hat, kann an dieser Stelle als Grundlage für die Befugnis zur Kommunikation über die Datenplattform dienen.

Hierfür sind in dem Portal verschiedene Kommunikationsebenen, die getrennt voneinander einzurichten sind, vorgesehen. Das Datenportal dient insoweit auch als **zentrales Postfach** für die besteuierungsrelevante Kommunikation.

So ist denkbar, dass die Plattform auch das Postfach für die Kommunikation mit den Finanzbehörden bildet. Hier sollte dann die unmittelbar zwischen Finanzbehörden und Steuerpflichtigen ablaufende Kommunikation erfolgen können und einsehbar sein. So erscheint es aus Sicht der Expertenkommission sinnvoll, bspw. ausgehend von hinterlegten Steuerbescheiden weitere Services, wie automatisierte Benachrichtigungen zu demnächst fälligen Steuerzahlungen bzw. Steuervorauszahlungen einzurichten. Damit kann das Portal einen Beitrag dazu leisten, den Steuerpflichtigen bei der Erfüllung seiner steuerlichen Pflichten umfassend zu unterstützen.

Mittels **geeigneter Schnittstellen** sollte auch die Möglichkeit eröffnet werden, diese Kommunikation in **Drittanwendungen** zu integrieren. Insbesondere sollte diese auch den von den Steuerpflichtigen bevollmächtigen steuerlichen Beratern elektronisch zugänglich gemacht werden können.

9.3.8.5. Erhalt elektronischer Bescheiddaten

In dem Datenportal sollen zukünftig auch die Bescheiddaten elektronisch abrufbar zur Verfügung gestellt werden. Die bisherige Funktion der Abholung von Bescheiddaten sollte somit ebenso in das Datenportal integriert werden. Die Steuerpflichtigen oder deren steuerliche Berater erhalten wie bisher eine Information darüber, dass die Daten zum Datenabruf bereit stehen und können die Bescheiddaten dann abrufen. Die abgerufenen Bescheiddaten durchlaufen dann unverzüglich auch eine **Abweichungskontrolle**. Somit kann der Steuerpflichtige auf einen Blick feststellen, an welchen Stellen die Finanzbehörden von der Erklärung abgewichen sind.

Spätestens, wenn sich die Nutzung des Datenportals etabliert hat, könnte die Bereitstellung der Bescheiddaten zum Datenabruf gemäß § 122a AO, wie vom Bundesrat vorgeschlagen zum gesetzlichen Regelfall gemacht werden⁴³⁵. Papierbescheide sollten dann nur noch in Härtefällen nach Widerspruch gegen den Datenabruf möglich sein.

Da der Einkommensteuerbescheid auch gegenüber anderen Behörden oder sonstigen Stellen als Nachweis über die Höhe des Einkommens benötigt wird, schlägt die Expertenkommission vor, insbesondere für die Kommunikation mit anderen Behörden die Möglichkeiten auch des elektronischen Austauschs der Bescheiddaten über das Portal vorzunehmen. Dies kann durch einmalige Freigaben für die betreffenden Behörden in dem Portal oder durch die Einräumung eines allgemeinen Abruf- oder Leserechts auf die Bescheiddaten durch den Steuerpflichtigen erfolgen. Darüber hinaus sollte der elektronische Einkommensteuerbescheid durch den Steuerpflichtigen auch gegenüber sonstigen Einrichtungen freigeschaltet oder exportiert werden können.

Zur Gewährleistung einer ausreichenden Kontrolle und Sicherstellung einer ausreichenden Transparenz über die vorgenommenen Datenabrufe bzw. -zugriffe, werden diese in dem Datenportal protokolliert. Die Steuerpflichtigen erhalten eine automatisierte Information

⁴³⁵ BR-Drs. 129/24, Seite 1.

darüber, welche Behörden zu welchem Zeitpunkt auf die durch die Steuerpflichtigen frei gegebenen Daten zugegriffen haben.

9.3.8.6. Übersendung von Einsprüchen

Über das Datenportal soll auch Einsprüche gegen Steuerbescheide möglich sein. Die bereits in ELSTER bestehende Funktion soll in das Portal überführt werden.

9.3.8.7. Datenhoheit und -sicherheit für Steuerpflichtige

Bei der Ausgestaltung des Datenportals sind die **Datenschutzbestimmungen** zu beachten. Um der Datenhoheit der Steuerpflichtigen gerecht zu werden, haben zunächst nur sie Zugriff auf die im Portal hinterlegten Daten. Insofern ist vorgesehen, einen privaten Bereich für jeden Nutzer einzurichten. Erst durch eine Freigabe können diese Daten auch den steuerlichen Beratern gegenüber zugänglich gemacht werden. Hierfür ist ein spezielles Zugangs- und Authentifizierungsverfahren erforderlich, dass es den Beratern ermöglicht, auf eine Vielzahl von Nutzerkonten des Datenportals zuzugreifen.

Eine Übermittlung der Daten aus dem Datenportal an die Finanzbehörden ist nur aktiv durch den Steuerpflichtigen oder seinen Berater möglich. Zur Sicherstellung des Datenschutzes können hierbei bereits existierende Verschlüsselungsverfahren wie Smartcards oder Einmalverschlüsselungen (OTP) genutzt werden.

Nach erfolgter Einrichtung des Bürgerkontos im Rahmen des OZG ist eine Verknüpfung der Daten aus dem Datenportal mit dem Bürgerkonto zu prüfen. Insbesondere die Identifikation der Steuerpflichtigen sollte dann entsprechend mit Hilfe des Bürgerkontos erfolgen.

9.3.9. Serviceorientierung und Erleichterungen im Bereich von Software, Handhabung und Kommunikation

9.3.9.1. Notwendigkeit der Verbesserung digitaler Systeme

Neben der Vereinfachung und Systematisierung des Steuerrechts und eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für einen digitalen Besteuerungsprozess ist eine Verbesserung der Nutzerfreundlichkeit bei der digitalen Besteuerung ein wichtiger Schritt, um die Effizienz,

Fairness und Akzeptanz des Steuersystems zu fördern. Eine nutzerfreundliche, verständliche und einfach zu bedienende Umgebung trägt dazu bei, die Erfahrung der Steuerzahler zu verbessern, die Einhaltung von Steuervorschriften zu erleichtern und die Effektivität der Finanzverwaltung zu steigern. Ein bürgerfreundliches Besteuerungsverfahren sollte es allen Steuerpflichtigen ermöglichen, ihre Steuerangelegenheiten unabhängig von ihren technischen Kenntnissen oder ihrer Erfahrung mit digitalen Systemen zu erledigen. Dies gewährleistet eine inklusive Teilnahme am Steuersystem und reduziert die Barrieren für die Einhaltung von Steuervorschriften.

Dagegen können komplexe und schwer zu navigierende Steuerplattformen zu Frustration führen und die benötigte Zeit für die Steuererklärung verlängern. Eine benutzerfreundliche Schnittstelle minimiert den Zeitaufwand für die Steuererklärung und ermöglicht es den Nutzern, ihre Zeit effizienter zu nutzen. Eine Plattform mit klaren Anleitungen und einfachen Prozessen verringert das Risiko von Fehlern, was wiederum die Genauigkeit und Integrität des Steuersystems verbessert. Eine positive Benutzererfahrung stärkt das Vertrauen der Bürger in das Steuersystem und die Regierung. Wenn Steuerpflichtige eine reibungslose und effektive Interaktion mit der digitalen Steuerplattform haben, sind sie eher geneigt, die Steuervorschriften zu respektieren und ihre Steuern pünktlich und korrekt zu zahlen.

Durch die Optimierung der Nutzerfreundlichkeit können schließlich Verwaltungskosten gesenkt werden. Weniger Anrufe bei Steuerbehörden aufgrund von Unklarheiten oder Problemen bedeuten weniger Ressourcen, die für den Kundensupport aufgewendet werden müssen.

Die Expertenkommission erkennt nicht, dass sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene **bereits erhebliche Anstrengungen unternommen werden**, um die gegenwärtige digitale Infrastruktur zu verbessern und den digitalen Besteuerungsprozess zu vereinfachen. Mit okELSTER und einfachELSTER will die Finanzverwaltung die Nutzerfreundlichkeit des bisherigen Systems jedenfalls für einen großen Teil der Steuerpflichtigen verbessern.

So zielt okELSTER darauf ab, alle Nutzerinnen und Nutzer proaktiv über „okELSTER“ zu informieren, damit sie sich zu diesem Service anmelden. Die Steuerpflichtigen sollen nach der Anmeldung jährlich proaktiv eine Information über ihren individuellen Erklärungsvorschlag und die voraussichtliche Steuererstattung erhalten. Damit soll die Möglichkeit verbunden werden, über das „ok“ die Erklärung direkt abzusenden oder bei Bedarf in die Bearbeitung zu wechseln. Mit einfachELSTER+ sollen die Steuerpflichtigen an die Hand genommen und anhand leicht verständlicher Fragen zu ihrer Lebenssituation schnell zu einer fertigen Steuererklärung geführt werden. Diese Programme werden unter Beteiligung und nach Befragungen des in Frage kommenden Kreises von Steuerpflichtigen entwickelt und verbessert, sind jedoch heute noch nicht verfügbar.

Auch stehen Steuerpflichtigen **heute schon zahlreiche Programme und Apps** für PCs und Smartphones zur Verfügung, die insbesondere für Arbeitnehmer, Rentner und Pensionäre Hilfestellungen bieten, die in amtlichen Tools und Programmen fehlen. Darunter gibt es Programme, die leicht durch die normale Steuererklärung führen, die persönlichen Daten gut schützen und zu zutreffenden Ergebnissen führen, die teilweise mit erheblichen Steuererstattungen verbunden sind.

Gleichwohl sieht die Expertenkommission noch einen deutlichen Verbesserungsbedarf für die vom Staat bereit gestellten digitalen Besteuerungssysteme. In diesem Zusammenhang ist aufgefallen, dass einzelne Länder bereits Lösungen anbieten, wie z.B. Baden-Württemberg einen Steuerchatbot⁴³⁶. Derartige Angebote können zwar über das Internet bundesweit genutzt werden. Es bietet sich jedoch an, derartige Angebote in ELSTER oder **auf einer bundeseinheitlichen Grundlage** zur Verfügung zu stellen. Andere Länder zeigen, dass sie im Bereich der Nutzerfreundlichkeit deutlich besser sind als die deutsche Finanzverwaltung.

9.3.9.2. Aufgaben des Staates

Die Aufgaben des Staates bei der Bereitstellung digitaler Dienste sind vielfältig und zentral für eine moderne, effiziente Verwaltung. Der Staat

muss eine **robuste und sichere technologische Infrastruktur** schaffen, die den Zugang zu digitalen Diensten ermöglicht. Der Schutz persönlicher Daten ist beim digitalen Angebot staatlicher Dienste von höchster Bedeutung. Der Staat muss sicherstellen, dass alle gesammelten Daten sicher sind und Datenschutzgesetze eingehalten werden. Die digitalen Angebote müssen außerdem so gestaltet sein, dass sie für alle Nutzer zugänglich sind, einschließlich Menschen mit Behinderungen. Dies umfasst die Gestaltung benutzerfreundlicher Interfaces und die Bereitstellung von Unterstützungsdiensten.

Darüber hinaus sollten die Benutzeroberflächen und Navigationselemente staatlicher Dienste im Bereich der Besteuerung **einfach und intuitiv** sein. Informationen sollten klar, verständlich und ohne unnötige Komplexität präsentiert werden. Der Nutzer sollte sich leicht zurechtfinden. Deshalb müssen die Menüführung und Interaktionsmöglichkeiten verständlich und nachvollziehbar sein. Im Hinblick auf die Nutzerfreundlichkeit sollten die digitalen Angebote auf verschiedenen Geräten und Bildschirmgrößen gut nutzbar sein, von Desktop-Computern bis hin zu Mobilgeräten.

Im Hinblick auf den großen Anteil von Migranten an der Bevölkerung sollten die digitalen Zugänge in mehreren Sprachen zur Verfügung gestellt werden, um allen Bürgern den Zugang zu ermöglichen. Mehrsprachige Unterstützung und Anpassungen für Menschen mit Behinderungen (z.B. Screenreader-Freundlichkeit) stellen sicher, dass das System für alle zugänglich ist.

9.3.9.3. Vorschläge

Neben diesen allgemeinen und aus Sicht der Expertenkommission zwingenden Voraussetzungen eines digitalen Besteuerungsverfahrens gibt es weitere Vorschläge für eine bürgerfreundliche Gestaltung der digitalen Verfahren der Finanzverwaltung.

Registrierungsprozess

Gegenwärtig gestaltet sich die Registrierung für den digitalen Besteuerungsprozess schwierig. Dies kann Steuerpflichtige davon abhalten, die digitalen Programme der Finanzverwaltung zu nutzen. Eine möglichst breite und umfassende

⁴³⁶ <https://steuerchatbot.digital-bw.de/steuerbw.html>

Nutzung der digitalen Systeme für das Besteuerungsverfahren ist jedoch Voraussetzung für die Entlastung von Steuerpflichtigen und auch der Finanzverwaltung. Identifizierung und Authentifizierung sollten sowohl bei der erstmaligen Registrierung als auch beim jeweiligen Aufruf möglichst einfach und verständlich ausgestaltet werden (vgl. dazu bereits oben 9.3.8.4.).

Datenerfassung

Zentrales Element für eine reibungslose Steuererklärung ist die Datenerfassung. Hier sind verschiedene Verbesserungen möglich:

Ausfüllassistent

Mit ELSTER bietet die Finanzverwaltung bereits zahlreiche Funktionen für die reibungslose digitale Steuererklärung. Der digitale Service ist weiter ausbaufähig.

Eine **schrittweise Anleitung durch den Prozess der Steuererklärung** kann besonders hilfreich sein. Erklärende Videos, Tooltips und ein interaktiver Assistent, der auf Basis der eingegebenen Daten Vorschläge macht, könnten ebenfalls nützlich sein. Interaktive Anleitungen und Tutorials können Nutzern helfen, die Funktionen des Besteuerungsprogramms zu verstehen und durch komplexe Steuerklärungsprozesse zu navigieren. Interaktive Schritt-für-Schritt-Anleitungen erleichtern die korrekte Dateneingabe.

Änderungsfunktion bei der vorausgefüllten Steuererklärung

Der Umfang von der Vorausfüllung wird bestimmt durch das Ausmaß an elektronischen Datenquellen/-beständen. Auf die Möglichkeiten, die vorausgefüllte Steuererklärung auszuweiten, ist bereits hingewiesen worden (siehe oben 9.3.7.2.).

Aber auch gegenwärtig besteht noch Verbesserungsbedarf. So sollte schon bei Abgabe der Steuererklärung die Möglichkeit gegeben werden, eine Korrektur der vorausgefüllten Beträge zu erläutern und entsprechende Nachweise zu verlinken. Insoweit kann auf die Praxis in Australien verwiesen werden⁴³⁷: Die Nutzer des Steuererstattungsservices hatten oftmals

vorausgefüllte Daten abgeändert, sodass ein Folgekontakt mit den Finanzbehörden notwendig wurde. Daraufhin wurde die Regelung eingeführt, dass bei Abänderung der vorerfassten Daten explizit belegt werden muss, weshalb Daten gelöscht oder abgeändert werden.

Virtuelle Assistenten – Chatbots

Es sollten vermehrt virtuelle Assistenten und Chatbots eingesetzt werden.⁴³⁸ In ELSTER ist diese Funktion zwar vorgesehen, bezieht sich aber nur auf Fragen zu ELSTER, die Möglichkeit den richtigen Ansprechpartner zu finden oder zu Grundsteuerfragen. Jedenfalls für grundlegende Fragen zur Einkommensteuererklärung, für die nicht üblicherweise ein Steuerberater zu Rate gezogen wird, sollte eine entsprechende **Erweiterung der Chatbotfunktion** erwogen werden.

In diversen Staaten gibt es bereits Chatbots, die Unterstützung bei der Datenerfassung leisten und unabhängig von Uhrzeit und Wochentag zur Verfügung stehen. Beispiele hierfür Portugal und Großbritannien⁴³⁹.

Übersicht über Bearbeitungsstand

Denkbar ist auch die Visualisierung des Steuerprozesses in einer Zeitleiste mit klar definierten Schritten, aktuellen **Statusinformationen** und **bevorstehenden Fristen**, um den Nutzern einen klaren Überblick über den Gesamtprozess zu geben.

In Kanada⁴⁴⁰ wurde ein Service eingeführt, welcher dem Nutzerkreis erlaubt, den Bearbeitungsstatus Ihrer Dokumente zu verfolgen. Des Weiteren wird durch den Service die zeitliche Bearbeitung prognostiziert und eine elektronische Mitteilung übermittelt, sobald sich der Dokumentenstatus verändert.

Automatische Erinnerung an Steuerzahlungen und Vorauszahlungen

Weiter könnte der gegenwärtige digitale Besteuerungsvollzug durch **automatische Erinnerungen an Abgabepflichten** für kommende Steuerklärungen über die jeweils erwünschten Kanäle (z.B. SMS, App).⁴⁴¹ So könnten Push-

⁴³⁷ OECD 2023 Tax Administration, S. 51

⁴³⁸ IRS IRA Strategic Operating Plan, S. 24 und DIGITAL TRANSFORMATION MATURITY MODEL, S. 21

⁴³⁹ OECD 2023, Tax Administration, S. 70/71

⁴⁴⁰ OECD 2023 Tax Administration, S. 67/68

⁴⁴¹ IRS IRA Strategic Operating Plan, S. 34

Benachrichtigungen vorgesehen werden, um Nutzer über wichtige Fristen, Änderungen oder erforderliche Aktionen zu informieren.

Hierzu gibt es bereits Vorbilder im Ausland. In Argentinien⁴⁴² wurde ein Kommunikationsstrategie eingeführt, welche Steuerpflichtige mehrmals auf verschiedenen Kanälen auf fällige und rückständige Steuerpflicht und Zahlungen hinweist. Es sollte die Möglichkeit geben, Online-termine zu vergeben und wahrzunehmen. Außerdem könnte es sinnvoll sein, spezielle Richtlinien zu entwickeln, damit der Anruf schnellstmöglich mit dem passenden Sachbearbeiter verbunden wird und eine schnelle Problemlösung gewährleistet wird.⁴⁴³

Digitaler Steuerbescheid

Die Steuerbescheide der Finanzverwaltung sollten generell in elektronischer und strukturierter Form zur Verfügung gestellt werden (vgl. dazu oben 9.3.8.5.). Hierbei sollte die Abweichung von der jeweiligen Steuererklärung gut nachvollziehbar dargestellt werden.⁴⁴⁴

Vereinfachung der Steuerzahlung

Digitale Unterstützung ist auch im Zusammenhang mit Steuerzahlungen möglich.

In Japan⁴⁴⁵ gibt es neben dem Zahlungsverkehr über Bankkonten auch die Möglichkeit Zahlungen über **Kreditkarte** zu leisten. In den Niederlanden⁴⁴⁶ wurde die Vorausfüllung von Onlinezahlungen der Steuerschulden pilotiert, wodurch das Risiko für fehlerhafte Überweisungen drastisch gesunken ist. Ein ähnliches Verfahren mit direkter Zahlung vom Bankkonto mittels weniger Klicks gibt es in Großbritannien⁴⁴⁷. Die Verwaltung von Steuerzahlungen mittels App ist in Spanien⁴⁴⁸ möglich.

Verbesserte Zusammenarbeit

Neben den schon vorhandenen Hilfsfunktionen und den Chatfunktionen sollte die Zusammenarbeit und Kommunikation für die Behebung von Fehlermeldungen und bei Schwierigkeiten bei der Handhabung der digitalen Programme der Finanzverwaltung ausgebaut werden.

Möglicherweise bietet sich einer **zentrale Unterstützungsstelle** an, damit Verständnisprobleme oder Probleme bei der Bedienung von ELSTER zeitnah und unkompliziert beantwortet werden.

In Spanien⁴⁴⁹ wurde dafür ein Programm entwickelt mit der Mitarbeitende der Finanzbehörde einfach und schnell Antwort erhalten auf die Probleme und Bedürfnisse der Steuerpflichtigen. Der wichtigste Teil dieses Feedback und Unterstützungssystems sind Icons am Ende jeder Seite mit verschiedenen Bedeutungen (beispielsweise Fragezeichen: Es öffnet sich ein Fenster, über das der jeweilige Sachbearbeiter einen Verbesserungsvorschlag äußern kann oder das „PACO“ Icon: Es öffnet sich ein Fenster mit Informationen und häufig gestellten Fragen).

Oftmals gestaltet sich die Kommunikation zwischen Finanzbehörden und Steuerpflichtigen wegen der anspruchsvollen Sprache (Gesetzestexten, Akronymen usw.) schwierig. Um diesem Problem zu begegnen, wurde in Brasilien⁴⁵⁰ Leitlinien zur Vereinfachung der Sprache entwickelt. Dieser orientiert sich an 7 Prinzipien und ist verknüpft mit einer Musiktonleiter, um die Einprägsamkeit und tatsächliche Durchsetzung für die Teams zu erhöhen. Außerdem sollten verschiedene gängige Sprachen zu Auswahl stehen.⁴⁵¹

9.4. Empfehlungen

Die Formulierung der Empfehlungen für den Bereich der Digitalisierung muss berücksichtigen, dass die Digitalisierung einerseits „nur“ die Umsetzung des materiellen (Steuer-)Rechts unterstützt und es insofern „nur“ um die Frage dazu geeigneter Architekturen, Datenstrukturen/Taxonomien, Prozesse und Implementierungen geht. Andererseits wird zu Recht davon auszugehen sein, dass durch die Potenziale der Digitalisierung wesentliche Aspekte der „Bürgernähe“ schneller, besser, kostengünstiger und vor allem für die Anwender komfortabler umgesetzt werden können. Das führt zu sehr unterschiedlichen Betrachtungsebenen und Konkretisierungsgraden bei der Formulierung von

⁴⁴² OECD 2023 Tax Administration, S. 52

⁴⁴³ IRS IRA Strategic Operating Plan, S. 21

⁴⁴⁴ IRS IRA Strategic Operating Plan, S. 22

⁴⁴⁵ OECD 2023 Tax Administration, S. 68

⁴⁴⁶ OECD 2023 Tax Administration, S. 68

⁴⁴⁷ OECD 2023 Tax Administration, S. 69

⁴⁴⁸ OECD 2023 Tax Administration, S. 73

⁴⁴⁹ OECD 2023 Tax Administration, S. 66

⁴⁵⁰ OECD 2023 Tax Administration, S. 54

⁴⁵¹ IRS IRA Strategic Operating Plan, S. 30

Vorschlägen und Empfehlungen. Ebenso kommt es zu Redundanzen bei den Vorschlägen zur materiellen Gestaltung, weil unterschiedliche Ebenen und Perspektiven eingenommen werden.

1. Eine übergreifende Digitalisierungsstrategie für die Digitalisierung des Besteuerungsverfahrens, aus der klare und transparente Zielbilder, Stoßrichtungen, Eckpunkte und Umsetzungsmeilensteine hervorgehen, die sowohl Bund-Länder-übergreifend sind als auch an eine Digitalisierungsstrategie der Bundesregierung (ressortübergreifend) andocken, konnte nicht erkannt und als Basis für die Überlegungen verwendet werden. Aufgrund des Ist-Zustands und der damit verbundenen Herausforderungen – auch im Vergleich mit den Systemen anderer Staaten – ist die Entwicklung einer transparenten Strategie, die auch die relevanten Stakeholder des steuerlichen Ökosystems einschließt und einbezieht, unabdingbar.
2. Als wesentliche Hemmnisse werden unter Ausklammerung finanzieller und kapazitärer Aspekte insbesondere eine fehlende Bündelung der Kompetenzen, die Aufrechterhaltung von Insellösungen und ressortspezifischen Programmierungen sowie fehlende einheitliche und mit den Stakeholdern frühzeitig abgestimmte Architekturen, Datenstrukturen und Prozesse gesehen.
3. Ohne den erforderlichen Überlegungen zur Ausarbeitung einer entsprechenden Strategie vorgreifen zu wollen, wird insbesondere die Auseinandersetzung mit den folgenden Handlungsfeldern empfohlen: Plattformstrategie, Prozessmanagement, Datenmanagement, Portalstrategie und Change-Management.

Unterhalb der Strategieebene werden folgende Forderungen erhoben:

4. Es wird eine konsequente Verfolgung eines Digital First Denkens und Handelns empfohlen.
5. Die Expertenkommission empfiehlt eine schnelle und konsequente Schaffung der notwendigen Voraussetzung digitaler Identitäten für private Personen und Unternehmen sowie die Berücksichtigung des stellvertretenden Handelns (auch) in den digitalen Besteuerungsprozessen. Dabei sind die europäischen Entwicklungen (sichere, souveräne,

dezentrale Wallet-Lösungen aus Sicht des Steuerbürgers unter Einbezug der eID) zu antizipieren und einzubeziehen.

6. Das Konzept einer digitaltauglichen (Steuer)Gesetzgebung soll konsequent weiterverfolgt werden. Der bestehende Digitalcheck sollte weiterentwickelt und um einen „Praxistest“ oder eine „Simulation“ der digitalen Vollzugsfähigkeit des Steuerrechts bereits während des Gesetzgebungsverfahrens ergänzt werden.
7. Das Once-Only-Prinzip sollte im Besteuerungsverfahren und darüber hinaus beschleunigt eingeführt werden, damit aus Sicht des Steuerbürgers Angaben nur noch an einer Stelle gemacht oder übermittelt werden müssen. Daten sollten – unter Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Aspekte – für alle relevanten Stakeholder zur Verfügung stehen.
8. Die Voraussetzungen für eine vollelektronische Veranlagung müssen verbessert werden, indem das Once-Only-Prinzip für alle deklarationsrelevanten Daten beachtet und über Schnittstellen im steuerlichen Ökosystem für dieses Ziel ermöglicht wird. Am Beispiel familienbezogener Komponenten zeigt die Expertenkommission, welche ersten Schritte gegangen werden können.
9. Die Expertenkommission empfiehlt, die erklärungsgestützten Veranlagungsfälle bei den Finanzämtern durch eine weitergehende Digitalisierung für diejenigen Personengruppen zu reduzieren, die aufgrund von dem Finanzamt vorliegenden Daten bereits abschließend veranlagt werden können. Damit könnten insbesondere Steuerpflichtige mit ausschließlichen oder überwiegenden Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit, Renteneinkünften und Pensionen von den Steuererklärungspflichten entlastet werden. Dabei empfiehlt sich eine schnelle Vereinheitlichung von semantischen Datenstrukturen und Berechnungsmodalitäten (insb. mit Blick auf das Sozialversicherungsrecht).
- a) Die Expertenkommission empfiehlt in einem ersten Schritt eine stärkere Angleichung des Lohnsteuerabzugsverfahrens an das Ergebnis der Einkommensteueranlagung, um die Veranlagungsfälle zu reduzieren.

- b) Ein weiterer Schritt, den Erklärungsaufwand der Einkommensteuer für die Steuerpflichtigen zu verringern und sie damit zu entlasten, ist die Erweiterung der vorausgefüllten Steuererklärung.
 - c) Ziel sollte es sein, für bestimmte Gruppen von Steuerpflichtigen (z.B. Arbeitnehmer, Rentner und Pensionäre) und Konstellationen von Amts wegen eine vollautomatisierte Veranlagung durchzuführen. Ergänzt werden muss diese erklärungslose Amtsveranlagung selbstverständlich durch die Möglichkeit, ergänzende Angaben zu weiteren existenzsichernden und erwerbssichernden Aufwendungen zu machen.
 - d) Sowohl die Angleichung der Lohnsteuerabzugspläne an die veranlagte Einkommensteuer als auch die Weiterentwicklung der vorausgefüllten Steuererklärung zu einer erklärungslosen vollautomatisierten Amtsveranlagung leisten einen wesentlichen Beitrag zu einer sozial gerechteren Besteuerung.
10. Eine bürgernahe Einkommensbesteuerung muss vor allem auch die unmittelbare Wahrnehmung der vom Bürger notwendigen Handlungen im Deklarationsprozess berücksichtigen, um eine ausreichende Akzeptanz erzielen zu können. Deshalb sind – ebenfalls basierend auf dem Once-Only-Prinzip – komfortable Portallösungen, die einfach zugänglich und verständlich sind, besonders wichtig. Diese müssen den kompletten Prozess abdecken (von den deklarationsrelevanten Daten bis hin zum Bescheid und Rechtsbehelfsmöglichkeiten) und die unterschiedlichen Prozesse der Praxis unterstützen, insbesondere z. B. die Kollaboration und Kooperation zwischen dem Steuerbürger und seinem steuerlichen Berater.
11. Insgesamt können und müssen zahlreiche Maßnahmen an der Schnittstelle zwischen Finanzverwaltung und Bürger, die auf eine konsequente Serviceorientierung setzen, durch Digitalisierung unterstützt werden (z.B. Datenerfassungen und -änderungen, Ausfüllunterstützungen und Vorbefüllungen, Statusübersichten über Bearbeitungsstände und automatische Erinnerungsfunktionen, moderne Assistenzsysteme, z. B. in Chatbot-

Form, komfortable und flexible Bezahlformen).

10.

Zusammenfassung der Empfehlungen

10.1. Vorbemerkungen

1. Eine bürgernahe Einkommensteuer beschreibt ein Steuersystem, welches eine starke Zentrierung auf die Bedürfnisse der Bürger im Besteuerungsprozess vornimmt. Bürgerfreundlichkeit meint damit die Berücksichtigung einer Erwartungshaltung der Steuerpflichtigen zu den Ausprägungen von Dienstleistungen der Finanzverwaltung, so dass diese unbürokratische ihren steuerlichen Pflichten nachkommen können.
2. Die Expertenkommission vertritt die Auffassung, dass durch eine Reduktion von Antragsveranlagungen, die Schaffung einer Amtsveranlagung, die Reduzierung von Buchführungspflichten und eine stärkere Steuererhebung an der Quelle die Steuerbefolgungskosten von Steuerpflichtigen signifikant reduziert werden können.
3. Eine verbesserte Bürgerfreundlichkeit wirkt sich nicht nur direkt auf die steuerlichen Bürokratiekosten von Steuerpflichtigen und Finanzverwaltung aus, sondern befördert auch das Klima zwischen Bürger, Staat und Finanzverwaltung, was wiederum zu weiteren positiven Effekten führen kann.
4. Die Expertenkommission stellt fest, dass die aktuelle Steuerdatenlage unzureichend ist für qualifizierte empirische Analysen. Die Expertenkommission tritt mit der Bitte an das BMF heran, die Datenlage deutlich zu verbessern.
5. Die Expertenkommission mahnt an, dass die erarbeiteten Vorschläge nur ein erster Schritt für eine grundlegende Überarbeitung des Einkommensteuergesetzes sein kann. Infolge der engen zeitlichen Vorgaben war es der Expertenkommission nur möglich, punktuelle Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten. Die Expertenkommission spricht sich für den Einsatz ein umfassenden Steuerreformkommission aus.

10.2. Themenübergreifende Vorschläge

1. Die Gewerbesteuer ist aus steuersystematischer Perspektive ein Problem. Im Einkommensteuerrecht dient die Unterscheidung zwischen den verschiedenen Einkunftsarten heute in erster Linie dazu, den Kreis derjenigen Personen zu konkretisieren, der neben der Einkommensteuer auch die Gewerbesteuer zahlen muss. § 35 EStG, der eine Steuerermäßigung bei Einkünften aus Gewerbebetrieb regelt, ist sowohl in materieller als auch in verfahrensmäßiger Hinsicht äußerst komplex ausgestaltet und sehr gestaltungsanfällig.
2. Sowohl die historisch überkommene Unterscheidung der verschiedenen Gewinnerzielungsarten als auch die unzureichende Regelung der Steuerermäßigung bei Einkünften aus Gewerbebetrieb gem. § 35 EStG könnten vollständig vermieden werden, wenn die Gewerbesteuer abgeschafft würde.
3. Die Expertenkommission ist sich jedoch bewusst, dass eine Abschaffung der Gewerbesteuer eine vollständige Neuordnung der Kommunalfinanzen erfordern würde. Angesichts der großen Widerstände und anderer vorrangiger steuerpolitischer Fragen ist derzeit nicht damit zu rechnen, dass eine vollständige Überprüfung und Ersetzung der Gewerbesteuer umsetzbar ist.
4. Die Expertenkommission empfiehlt dem Gesetzgeber, vermehrt von den Möglichkeiten der Typisierung und Pauschalierung Gebrauch zu machen. Dies gilt insbesondere dort, wo die Erwerbssphäre von der Privatsphäre abzugrenzen ist.
5. Der Steuergesetzgeber ist zur vereinfachen der Typisierung und Pauschalierung im Steuerrecht verpflichtet, soweit eine Einzelfallprüfung mit zumutbarem Verwaltungs-

und Ermittlungsaufwand auf gleichheitskonforme Weise nicht möglich ist.

6. Die Expertenkommission empfiehlt bei Pauschalen zu prüfen, ob zur Vermeidung von Härten im Einzelfall die Möglichkeit eines Gegenbeweises nur sog. Ausreißern eingeräumt wird, die eine vom Gesetzgeber zu bestimmende Wesentlichkeitsschwelle überschreiten.
7. Die Expertenkommission ist der Auffassung, dass Subventions- und Lenkungsnormen allenfalls zurückhaltend im Einkommensteuergesetz verankert werden sollten.

10.3. Freiberufler, Selbständige und Gewerbetreibende

1. Die Expertenkommission empfiehlt eine Zusammenführung der Einkunftsarten für Land- und Forstwirte, Gewerbetreibende, Freiberufler und sonstige Selbstständige zu einer einheitlichen „unternehmerischen Einkunftsart“, um die schwierigen Abgrenzungsfragen zwischen den verschiedenen Einkunftsarten zu beheben. Bei den bisherigen Abgrenzungsfragen zum Begriff des Gewerbebetriebs handelt es sich um eine spezifisch gewerbesteuerrechtliche Entscheidung, die nicht ins Einkommensteuerrecht gehört.
2. Die Expertenkommission hält die Entscheidung des Gesetzgebers, zu Zwecken der Steuervereinfachung einen Gleichklang zwischen den Grenzen für die Bilanzierungspflicht und der umsatzsteuerlichen Besteuerung nach vereinnahmten Entgelten herzustellen, für richtig. Sie empfiehlt, die Grenzen für die vereinfachte Gewinnermittlung nach § 4 Abs. 3 EStG (Einnahmen-Überschuss-Rechnung) und die Istbesteuerung nach § 20 UStG auf einen Umsatz von 1.000.000 Euro und einen Gewinn von 200.000 Euro anzuheben.
3. Die Expertenkommission schließt sich der Kritik des Bundesrechnungshofs an und empfiehlt die Streichung der Vorschrift des § 13a EStG.
4. Die Expertenkommission befürwortet, an die Stelle nur punktuell wirkenden speziellen Verwaltungsregelungen (z.B. EStH 18.2) orientiert an der in § 19 Abs. 1 UStG enthaltenen Kleinunternehmergrenze die Möglichkeit der Inanspruchnahme einer prozentualen Betriebsausgabenpauschale in einer im EStG gesetzlich zu verankernden Regelung zu generalisieren. Ergänzend wäre zu prüfen, ob der Pauschalsatz für kleine Handelsunternehmen in Orientierung an durchschnittliche Rohgewinnaufschlagsätze zu erhöhen ist. Von einer Unterscheidung zwischen Haupt- und Nebentätigkeiten rät die Expertenkommission ab.
5. Die Expertenkommission hält es für geboten, die Grenze für geringwertige Wirtschaftsgüter (GWG) wieder an das historische Ausgangsniveau anzupassen und diese im Hinblick auf die in den nächsten Jahren zu erwartenden Preissteigerungen auf 2.500 € festzusetzen.
6. Die Expertenkommission lehnt die bestehende Überschneidung der Abschreibungsmethoden zwischen der GWG-Sofortabschreibung nach § 6 Abs. 2 EStG und der Poolabschreibung nach § 6 Abs. 2a EStG in einer Bandbreite von mehr als 250 € und höchstens 800 € Anschaffungs-/Herstellungskosten ab. Für Wirtschaftsgüter zwischen 2.500 Euro und 10.000 Euro wird eine Poolabschreibung über drei Jahre vorgeschlagen.
7. Die Expertenkommission empfiehlt, einen Gleichlauf bei den Aufzeichnungspflichten zwischen GWG und Sammelposten (Poolabschreibung) herzustellen und sowohl für GWG als auch für die Poolabschreibung auf laufend zu führenden Verzeichnisses zu verzichten.
8. Überlegenswert ist nach Einschätzung der Mehrheit der Expertenkommission, eine Gruppierung von Wirtschaftsgütern nach Nutzungsdauern unter Wegfall der bisherigen AfA-Tabellen vorzunehmen. Allerdings bewirkt eine Auflösung der AfA-Tabellen bei bilanzierenden Unternehmen nur dann eine Verbesserung, wenn die Änderungen auch handelsrechtlich nachvollzogen werden können.
9. Im Hinblick auf den Vorschlag einer Einführung der Arbeitstagepauschale (s. unten 10.4.1. – 10.4.2.) befürwortet die Expertenkommission zur Gewährleistung einer gleichmäßigen Besteuerung, dass die Kosten für ein häusliches Arbeitszimmer auch bei Land- und Forstwirten, Gewerbetreibenden,

Freiberuflern und sonstigen Selbständigen nicht mehr gesondert als Betriebsausgaben abzugsfähig, sondern durch den Abzug einer Arbeitstagepauschale abzugelten sind. Da Arbeitszimmer dann nicht mehr zum notwendigen Betriebsvermögen gehören, sollten die bisher im Betriebsvermögen befindlichen Wirtschaftsgüter als zu steuerlichen Buchwerten entnommen gewertet und so auf eine Erfassung etwaiger stiller Reserven/Lasten gänzlich verzichtet werden.

10. Die Mehrheit der Expertenkommission schlägt für zuverlässige Steuerpflichtige einen erleichterten Zugang zu Stundung und Ratenzahlungen vor.

10.4. Arbeitnehmer

1. Die Expertenkommission schlägt mehrheitlich vor, Werbungskosten für Fahrten zwischen Wohnung und erster Tätigkeitsstätte, Home-Office und das häusliche Arbeitszimmer zu einer Arbeitstagepauschale in Höhe eines fixen Euro-Betrages pro Arbeitstag zusammenzufassen.
2. Für die Festsetzung der Höhe der Arbeitstagepauschale verfügt der Gesetzgeber über einen erheblichen Einschätzungsspielraum. Der gegenwärtig vom Gesetzgeber für das Home-Office geregelte Betrag von 6 Euro täglich entspricht der Entfernungspauschale für eine Fahrtstrecke von 20 km zwischen Wohnung und erster Tätigkeitsstätte und liegt in der Bandbreite durchschnittlicher Lebensverhältnisse.
3. Auf die Unterscheidung zwischen den Kategorien des sog. häuslichen Arbeitszimmers und des sog. Home-Offices soll verzichtet werden. In Anbetracht des Kontrollaufwands, des im Kontext von Kontrollen erheblichen grundrechtsbeschränkenden Eingriffs in die Privatsphäre und der Unsicherheit der Ergebnisse schlägt die Mehrheit der Expertenkommission vor, auf eine Öffnungsklausel zur Berücksichtigung weitergehender Kosten für ein häusliches Arbeitszimmer zu verzichten.
4. Bei entsprechender Ausgestaltung würde ein Großteil der abhängig Beschäftigten durch eine Arbeitstagepauschale steuerlich im Vergleich zum Status quo bessergestellt. Dennoch empfiehlt die Expertenkommission für die Gruppe der Fernpendler unter Berücksichtigung einer Wesentlichkeitsgrenze, die Möglichkeit gefahrene Kilometer, die nicht über die Arbeitstagepauschale abgedeckt sind, mit einer fixen Cent-Pauschale/km steuerlich geltend zu machen. Die Entscheidung darüber, für welche Entfernung eine solche Wesentlichkeitsgrenze festgesetzt wird, obliegt dem Gesetzgeber.
5. Arbeitstagepauschale und Fernpendlerregelung finden darüber hinaus entsprechende Anwendung bei Arbeitnehmern ohne erste Tätigkeitsstätte, sodass sie letztlich allen Arbeitnehmern gewährt wird. Einer gesonderten Regelung neben der Arbeitstagepauschale bedürfen nur noch Dienstreisen im sprachgebräuchlichen Sinne.
6. Um die Anzahl der arbeitnehmerbezogenen Veranlagungsfälle möglichst gering zu halten, sollten weitere Werbungskosten (bspw. Arbeitsmittel, Beiträge zu Berufsverbänden etc.) mit geringeren Aufwendungsbeträgen pauschaliert berücksichtigt werden. Die Expertenkommission skizziert verschiedene Ausgestaltungsmöglichkeiten:
 - a) Eine Möglichkeit besteht darin, einen zusätzlichen Pauschbetrag von 250 Euro (unter Wegfall des aktuellen Werbungskostenpauschbetrags von 1.230 Euro) für weitere Werbungskosten mit geringeren Aufwendungsbeträgen einzuführen.
 - b) Eine weitere Möglichkeit besteht darin, unter Berücksichtigung der Arbeitstagepauschale (bei 6 Euro und 220 Arbeitstagen, in Höhe von 1.320 Euro) den bisherigen Werbungskostenpauschbetrag abzuschaffen und für die Nutzung weiterer Werbungskosten eine Wesentlichkeitsgrenze i.H.v. 250 Euro einzuführen.
 - c) Eine dritte Möglichkeit ist, die neue „Arbeitstagepauschale“ einzuführen und den „gesamten“ Werbungskostenpauschbetrag beizubehalten. Um zu verhindern, dass nunmehr eine größere Anzahl von Steuerpflichtigen Steuererklärungen einreichen, müsste der Werbungskostenpauschbetrag angehoben werden (bei einer Arbeitstagepauschale von 6 Euro bspw. auf 1.570 Euro (= 1.320

Euro Arbeitstagepauschale + weitere Werbungskosten i.H.v. 250 Euro)).

7. Der eng begrenzte Zeitrahmen erlaubt der Expertenkommission nur punktuelle Empfehlungen zur Vereinfachung bei weiteren Werbungskosten:
- a) Bei gesonderten Fahrtkosten bei Dienstreisen, die mit dem eigenen Fahrzeug durchgeführt und nicht von dritter Seite ersetzt werden, empfiehlt die Expertenkommission einzig auf die Wegstreckenentschädigung nach dem BRKG abzustellen.
 - b) Hinsichtlich der Übernachtungskosten bei Dienstreisen vermag die Expertenkommission kein Vereinfachungspotential auszumachen.
 - c) Die Expertenkommission empfiehlt, an der Abzugsfähigkeit von Verpflegungsmehraufwendungen festzuhalten. Wegen des erheblichen administrativen Aufwands und der Schwierigkeiten der Nachprüfbarkeit sollte aber die (pauschalierte) Anrechnung vom Arbeitgeber oder Dritten zur Verfügung gestellter Mahlzeiten im Rahmen der auswärtigen Tätigkeit ersatzlos gestrichen werden.

10.5. Rentner und Pensionäre

1. Um viele Rentner von der Steuererklärungspflicht zu befreien, schlägt die Expertenkommission die Einführung einer Rentenabzugsteuer auf alle Renteneinkünfte vor. Alle Versorgungsträger (Deutsche Rentenversicherung, Versorgungswerke, private Rentenversicherer etc.) sollen zum Einbehalt der Rentenabzugsteuer verpflichtet werden (es gibt lediglich eine Bagatellgrenze). Gegebenenfalls könnte die Einführung der Rentenabzugsteuer stufenweise erfolgen - zunächst nur für Steuerpflichtige ohne zusätzliche Einkünfte, die nicht dem Steuerabzug unterliegen.
2. Die Einführung der Rentenabzugsteuer sollte - ähnlich wie in § 46 EStG für Arbeitnehmer - zu einem Verzicht auf die Veranlagung führen, wenn andere Einkünfte, die weder dem Steuerabzug vom Arbeitslohn noch der

Rentenabzugsteuer unterliegen, von untergeordneter Bedeutung sind (z.B. in Anlehnung an § 46 Abs. 2 Nr.1 EStG: < 410 €). Durch die Einführung der Rentenabzugsteuer könnten so bis zu 4,4 Millionen Steuererklärungsfälle aus der Veranlagungspflicht genommen werden. Die damit verbundene Reduktion der Steuerbefolgungskosten entspräche einer Entlastung auf Seiten der Steuerpflichtigen in Höhe von etwa 658 Millionen Euro pro Jahr.

3. Nach Abschluss der Übergangsphase zur vollständigen nachgelagerten Besteuerung der Renten sollte die Rentenabzugsteuer auch für Pensionen und andere Alterseinkünfte, die bisher dem Lohnsteuerabzug unterliegen, greifen.
4. Die Höhe der Rentenabzugsteuer soll sich aus der Höhe der Renteneinkünfte des Vorjahres ergeben. Bei mehreren Renten ist die gesamte Rentenabzugsteuer im Verhältnis der Bruttorenten auf die auszahlenden Stellen aufzuteilen. Die sich ergebenden Abzugssätze sind von der Finanzverwaltung zu ermitteln und den Rententrägern elektronisch zur Verfügung zu stellen.
5. Hinsichtlich der Werbungskosten von Rentnern und Pensionären ergibt sich Folgendes:
 - a) Die Expertenkommission schlägt die Einführung eines abgeltenden Rentner-Pauschbetrags vor. Aufgrund der Datennlage erscheint ein Betrag von 102 EUR (Einzelveranlagung) bzw. 204 EUR (Zusammenveranlagung) angemessen.
 - b) Für den Fall, dass auf die Abgeltungswirkung des Rentner-Pauschbetrags verzichtet werden soll, schlägt die Expertenkommission alternativ die Einführung einer Wesentlichkeitsgrenze vor, nach der z.B. Werbungskosten abgezogen werden können, wenn sie das Dreifache des Pauschbetrags übersteigen.
 - c) Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob es einen einheitlichen Pauschbetrag für Renten und Pensionen geben sollte. Nach derzeitiger Rechtslage besteht eine Ungleichbehandlung zwischen Beziehern von Alterseinkünften aus verschiedenen Einkunftsarten (§ 19 EStG und

§ 22 EStG) und Beziehen von Alterseinkünften aus nur einer der beiden Einkunftsarten (Pauschbeträge nach § 9a Nr. 1 Buchstabe b EStG und § 9a Nr. 3 EStG).

6. Schließlich fordert die Expertenkommission den Gesetzgeber auf, zu prüfen, ob der derzeitige Zinssatz in Höhe von 3 % bei der Bestimmung der Höhe des Ertragsanteils noch zutreffend gewählt ist, und ob die Ertragsanteilsbesteuerung im Hinblick auf die fehlende Entscheidungsneutralität systematisch verbessert werden kann.

10.6. Sonderausgaben

1. Die derzeitige Ausgestaltung des Sonderausgabenabzugs geht nach Auffassung der Expertenkommission teilweise über die Verwirklichung des subjektiven Nettoprinzips hinaus und berücksichtigt zusätzlich Lenkungs- und Sozialzwecke. Eine Reduktion des Sonderausgabenabzugs auf die Bestandteile, die der Verwirklichung des subjektiven Nettoprinzips dienen, würde aus Sicht der Expertenkommission Vereinfachungspotentiale bieten. Allerdings wären hierbei zum Teil umfassende Abstimmungen mit anderen Rechtsgebieten, insbesondere dem Sozialrecht, erforderlich, so dass sich die Vorschläge der Expertenkommission auf punktuelle Verbesserungen beschränken.
2. Es sollte geprüft werden, ob statt des Sonderausgabenabzugs für Altersvorsorgeaufwendungen ein Werbungskostenabzug gestattet werden sollte, den die Expertenkommission für sachlich angemessen hält und der den Vorteil hätte, dass auch Steuerpflichtige, die im Abzugsjahr keinen positiven Gesamtbetrag der Einkünfte haben, einen Abzug ihrer Altersvorsorgeaufwendungen über den Verlustabzug nach § 10d EStG wirksam geltend machen könnten.
3. Die derzeitige Regelung des Abzugs sonstiger Vorsorgeaufwendungen nach § 10 I Nr. 3a EStG ist nicht bürgerfreundlich ausgestaltet. Die Daten zeigen, dass bei den meisten Steuerpflichtigen der Höchstbetrag nach § 10 Abs. 4 EStG bereits durch Beiträge zur Basis-Krankenversicherung und Pflegeversicherung (inkl. Privatversicherte) ausgeschöpft ist. Die

Expertenkommission sieht folgende Optionen zur Anpassung:

- a) Da die Angaben zu den sonstigen Vorsorgeaufwendungen Steuerbefolgungskosten bei den Steuerpflichtigen verursachen, würde eine Abschaffung des Abzugs der sonstigen Vorsorgeaufwendungen eine Vereinfachung bewirken, ohne dass sich dadurch für die meisten Steuerpflichtigen eine höhere Steuerbelastung ergäbe. Anstelle einer gänzlichen Abschaffung wäre es auch denkbar, den Abzugstatbestand beschränkt auf die Arbeitslosenversicherung zu erhalten. Sie müsste dann aber so ausgestaltet sein, dass es zu einer tatsächlichen Berücksichtigung der Beiträge kommt. Die Höchstbetragsgrenze müsste also diesbezüglich gestrichen werden.
 - b) Sollte ein Abzug der sonstigen Vorsorgeaufwendungen für sachgerecht angesehen werden, so sollte der Gesetzgeber einen angemessenen Pauschbetrag einführen und den Höchstbetrag entsprechend anpassen. Der Pauschbetrag könnte in § 10c EStG eingearbeitet werden (siehe unten).
4. Hinsichtlich der Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten, ist die Expertenkommission zu folgenden Ergebnissen gekommen:
 - a) Der Sache nach kann es sich bei Kinderbetreuungskosten um Werbungskosten handeln. Gegen eine Herausnahme aus den Sonderausgaben sprechen jedoch Vereinfachungsgesichtspunkte. Die Expertenkommission empfiehlt daher, die Kinderbetreuungskosten weiterhin als Sonderausgaben einzuordnen.
 - b) Die Daten der Einkommensteuerstatistik zeigen, dass nur ein geringer Teil der Steuerpflichtigen mit Kindern Kinderbetreuungskosten von mehr als 4000 Euro geltend gemacht hat. Die Daten rechtfertigen daher keine Anhebung des Höchstbetrages. Im Mittelwert betrugen die Kinderbetreuungskosten im letzten verfügbaren Datenjahr 2017 1.314 Euro.

Die Höhe der Kinderbetreuungskosten variiert zudem sehr stark regional und in Abhängigkeit vom Alter der Kinder. Eine typisierte Berücksichtigung der Kinderbetreuungskosten scheint daher nicht vertretbar. Der Höchstbetrag sollte allerdings im Hinblick auf die Gebührenentwicklung bei der Kinderbetreuung und die Inflation regelmäßig evaluiert werden.

5. Hinsichtlich der Berücksichtigung von Spenden an politische Parteien schlägt die Expertenkommission vor, die Regelung des § 10b Abs. 2 EStG zu streichen. Anstelle dessen sollte der Höchstbetrag des § 34g EStG so angepasst werden, dass es zu einer der derzeitigen Gesetzeslage entsprechenden Berücksichtigung kommt. Die momentan bestehende partielle Differenzierung zwischen Parteien und Wählergemeinschaften würde damit aufgehoben, was eine gleichheitskonforme Ausgestaltung sichert. Parteispenden werden somit einheitlich in § 34g EStG geregelt und Parteien und Wählervereinigungen gleichgestellt.
6. Die Expertenkommission empfiehlt als Prüfungsauftrag, zu eruieren, wie der Sonderausgabenabzug der Kirchensteuer in das Lohnsteuerabzugsverfahren integriert werden kann, da durch die fehlende Berücksichtigung einerseits ein Anreiz zur Antragsveranlagung besteht und andererseits aus Unkenntnis über die fehlende Berücksichtigung ungerechtfertigte Mehrbelastungen durch Verzicht auf die Antragsveranlagung entstehen können.
7. Nach § 10c Satz 1 EStG existiert derzeit ein Sonderausgaben-Pauschbetrag von 36 Euro. Dieser verfehlt nach Auffassung der Expertenkommission sein Vereinfachungsziel, da er zu niedrig ist und die vom Pauschbetrag erfassten Positionen zudem stark von der konkreten Lebenssituation des Steuerpflichtigen abhängen, die sich nur schwer typisieren lassen bzw. bei denen eine Typisierung aufgrund der Datenverfügbarkeit nicht erforderlich erscheint. Wenn der Gesetzgeber den Abzug sonstiger Vorsorgeaufwendungen zulassen will (s.o.), sollte er den Sonderausgaben-Pauschbetrag um die sonstigen Vorsorgeaufwendungen nach § 10 Abs. 1 Nr. 3a EStG erweitern und den Pauschbetrag

entsprechend erhöhen. Die Expertenkommission hält hier einen Wert von 850 Euro für denkbar. Der konkrete Wert muss allerdings noch empirisch validiert werden, da der Expertenkommission hierzu keine aussagekräftigen Datenvorlagen.

10.7. Außergewöhnliche Belastungen

Die Expertenkommission sieht bei den außergewöhnlichen Belastungen keine weitere Typisierungsmöglichkeit. Die Höhe dieser Ausgaben variiert zwischen den einzelnen Steuerpflichtigen zu sehr, so dass eine realitätsgerechte Ausgestaltung der Typisierung, die sich an einem „typischen“ Fall orientiert, nicht möglich ist. Zudem soll der steuerliche Abzug außergewöhnlicher Belastungen nicht dazu dienen, allgemeine, typische Kosten (einer bestimmten Altersgruppe) zu berücksichtigen, sondern lediglich außergewöhnliche finanzielle Belastungen einzelner Steuerpflichtiger.

10.8. Aufwendungen für haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse, haushaltsnahe Dienstleistungen und Handwerkerleistungen

1. Die Steuerermäßigung für Aufwendungen für haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse, haushaltsnahe Dienstleistungen und Handwerkerleistungen (§ 35a EStG) hat sich seit ihrer Einführung mit Steuermindererträgen von fast 3 Mrd. Euro zu einer der größten Subventionen im Einkommensteuerrecht entwickelt.
2. Da die Regelung jedoch weder Ausdruck des objektiven Nettoprinzips noch des subjektiven Nettoprinzips ist, bedarf sie einer besonderen Rechtfertigung. Als Rechtfertigungsgrund ist die Bekämpfung der Schwarzarbeit grundsätzlich geeignet. Allerdings fehlt bislang der Nachweis, dass die Norm tatsächlich in nennenswertem Umfang zu einer erfolgreichen Reduzierung der Schwarzarbeit beigetragen hat. Vielmehr weisen die bisherigen Untersuchungen auf hohe Mitnahmeeffekte

und damit verbundene hohe Förderkosten hin.

3. Hinzu kommt, dass § 35a EStG von der Finanzverwaltung nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofs kaum effizient kontrolliert wird.
4. Darüber hinaus wirkt § 35a EStG einer Steuervereinfachung im Sinne einer Senkung der Steuerbefolgungskosten entgegen, da die Steuerermäßigung eine Veranlagung des Steuerpflichtigen voraussetzt.
5. Schließlich zeigt sich auch, dass durch § 35a EStG Steuerpflichtige mit hohem Einkommen überproportional profitieren, was aus Gerechtigkeitserwägungen fragwürdig erscheint.
6. Insgesamt empfiehlt die Expertenkommission daher mehrheitlich, den gesamten § 35a EStG abzuschaffen. Dies führt zu Steuerermehreinnahmen, die zur Gegenfinanzierung anderer Reformvorschläge der Expertenkommission eingesetzt werden können.

10.9. Digitalisierung

Die Formulierung der Empfehlungen für den Bereich der Digitalisierung muss berücksichtigen, dass die Digitalisierung einerseits „nur“ die Umsetzung des materiellen (Steuer-)Rechts unterstützt und es insofern „nur“ um die Frage dazu geeigneter Architekturen, Datenstrukturen/Taxonomien, Prozesse und Implementierungen geht. Andererseits wird zu Recht davon auszugehen sein, dass durch die Potenziale der Digitalisierung wesentliche Aspekte der „Bürgernähe“ schneller, besser, kostengünstiger und vor allem für die Anwender komfortabler umgesetzt werden können. Das führt zu sehr unterschiedlichen Betrachtungsebenen und Konkretisierungsgraden bei der Formulierung von Vorschlägen und Empfehlungen. Ebenso kommt es zu Redundanzen bei den Vorschlägen zur materiellen Gestaltung, weil unterschiedliche Ebenen und Perspektiven eingenommen werden.

1. Eine übergreifende Digitalisierungsstrategie für die Digitalisierung des Besteuerungsverfahrens, aus der klare und transparente Zielbilder, Stoßrichtungen, Eckpunkte und Umsetzungsmeilensteine hervorgehen, die sowohl Bund-Länder-übergreifend sind als

auch an eine Digitalisierungsstrategie der Bundesregierung (ressortübergreifend) andocken, konnte nicht erkannt und als Basis für die Überlegungen verwendet werden. Aufgrund des Ist-Zustands und der damit verbundenen Herausforderungen – auch im Vergleich mit den Systemen anderer Staaten – ist die Entwicklung einer transparenten Strategie, die auch die relevanten Stakeholder des steuerlichen Ökosystems einschließt und einbezieht, unabdingbar.

2. Als wesentliche Hemmnisse werden unter Ausklammerung finanzieller und kapazitärer Aspekte insbesondere eine fehlende Bündelung der Kompetenzen, die Aufrechterhaltung von Insellösungen und ressortspezifischen Programmierungen sowie fehlende einheitliche und mit den Stakeholdern frühzeitig abgestimmte Architekturen, Datenstrukturen und Prozesse gesehen.
3. Ohne den erforderlichen Überlegungen zur Ausarbeitung einer entsprechenden Strategie vorgreifen zu wollen, wird insbesondere die Auseinandersetzung mit den folgenden Handlungsfeldern empfohlen: Plattformstrategie, Prozessmanagement, Datenmanagement, Portalstrategie und Change-Management.

Unterhalb der Strategieebene werden folgende Forderungen erhoben:

4. Es wird eine konsequente Verfolgung eines Digital First Denkens und Handelns empfohlen.
5. Die Expertenkommission empfiehlt eine schnelle und konsequente Schaffung der notwendigen Voraussetzung digitaler Identitäten für private Personen und Unternehmen sowie die Berücksichtigung des stellvertretenden Handelns (auch) in den digitalen Besteuerungsprozessen. Dabei sind die europäischen Entwicklungen (sichere, souveräne, dezentrale Wallet-Lösungen aus Sicht des Steuerbürgers unter Einbezug der eID) zu antizipieren und einzubeziehen.
6. Das Konzept einer digitaltauglichen (Steuer-) Gesetzgebung soll konsequent weiterverfolgt werden. Der bestehende Digitalcheck sollte weiterentwickelt und um einen „Praxistest“ oder eine „Simulation“ der digitalen Vollzugsfähigkeit des Steuerrechts

- bereits während des Gesetzgebungsverfahrens ergänzt werden.
7. Das Once-Only-Prinzip sollte im Besteuerungsverfahren und darüber hinaus beschleunigt eingeführt werden, damit aus Sicht des Steuerbürgers Angaben nur noch an einer Stelle gemacht oder übermittelt werden müssen. Daten sollten – unter Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Aspekte – für alle relevanten Stakeholder zur Verfügung stehen.
 8. Die Voraussetzungen für eine vollelektronische Veranlagung müssen verbessert werden, indem das Once-Only-Prinzip für alle deklarationsrelevanten Daten beachtet und über Schnittstellen im steuerlichen Ökosystem für dieses Ziel ermöglicht wird. Am Beispiel familienbezogener Komponenten zeigt die Expertenkommission, welche ersten Schritte gegangen werden können.
 9. Die Expertenkommission empfiehlt, die erklärungsgetriebenen Veranlagungsfälle bei den Finanzämtern durch eine weitergehende Digitalisierung für diejenigen Personengruppen zu reduzieren, die aufgrund von dem Finanzamt vorliegenden Daten bereits abschließend veranlagt werden können. Damit könnten insbesondere Steuerpflichtige mit ausschließlichen oder überwiegenden Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit, Renteneinkünften und Pensionen von den Steuererklärungspflichten entlastet werden. Dabei empfiehlt sich eine schnelle Vereinheitlichung von semantischen Datenstrukturen und Berechnungsmodalitäten (insb. mit Blick auf das Sozialversicherungsrecht).
 - a) Die Expertenkommission empfiehlt in einem ersten Schritt eine stärkere Angleichung des Lohnsteuerabzugsverfahrens an das Ergebnis der Einkommensteuerveranlagung, um die Veranlagungsfälle zu reduzieren.
 - b) Ein weiterer Schritt, den Erklärungsaufwand der Einkommensteuer für die Steuerpflichtigen zu verringern und sie damit zu entlasten, ist die Erweiterung der vorausgefüllten Steuererklärung.
 - c) Ziel sollte es sein, für bestimmte Gruppen von Steuerpflichtigen (z.B. Arbeitnehmer, Rentner und Pensionäre) und Konstellationen von Amts wegen eine vollautomatisierte Veranlagung durchzuführen. Ergänzt werden muss diese erklärungslose Amtsveranlagung selbstverständlich durch die Möglichkeit, ergänzende Angaben zu weiteren existenzsichernden und erwerbssichernden Aufwendungen zu machen.
 - d) Sowohl die Angleichung der Lohnsteuerabzugspläne an die veranlagte Einkommensteuer als auch die Weiterentwicklung der vorausgefüllten Steuererklärung zu einer erklärungslosen vollautomatisierten Amtsveranlagung leisten einen wesentlichen Beitrag zu einer sozial gerechteren Besteuerung.
 10. Eine bürgernahe Einkommensbesteuerung muss vor allem auch die unmittelbare Wahrnehmung der vom Bürger notwendigen Handlungen im Deklarationsprozess berücksichtigen, um eine ausreichende Akzeptanz erzielen zu können. Deshalb sind – ebenfalls basierend auf dem Once-Only-Prinzip – komfortable Portallösungen, die einfach zugänglich und verständlich sind, besonders wichtig. Diese müssen den kompletten Prozess abdecken (von den deklarationsrelevanten Daten bis hin zum Bescheid und Rechtsbehelfsmöglichkeiten) und die unterschiedlichen Prozesse der Praxis unterstützen, insbesondere z. B. die Kollaboration und Kooperation zwischen dem Steuerbürger und seinem steuerlichen Berater.
 11. Insgesamt können und müssen zahlreiche Maßnahmen an der Schnittstelle zwischen Finanzverwaltung und Bürger, die auf eine konsequente Serviceorientierung setzen, durch Digitalisierung unterstützt werden (z.B. Datenerfassungen und -änderungen, Ausfüllunterstützungen und Vorbefüllungen, Statusübersichten über Bearbeitungsstände und automatische Erinnerungsfunktionen, moderne Assistenzsysteme, z. B. in Chatbot-Form, komfortable und flexible Bezahlformen).

Impressum

Herausgeber
Bundesministerium der Finanzen
Wilhelmstr. 97
10117 Berlin

Stand
Juli 2024

Redaktion
Abschlussbericht der Expertenkommission
„Bürgernahe Einkommensteuer“

Weitere Informationen im Internet unter
www.bundesfinanzministerium.de

