

**Deutscher
Gewerkschaftsbund**

Bundesvorstand

Abteilung
Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB)

zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP – Entwurf eines
Gesetzes zur Änderung und Vereinfachung der Unternehmensbesteuerung und des
steuerlichen Reisekostenrechts (17/10774)

Berlin, 17. Oktober 2012



Herausgeber:
DGB-Bundesvorstand
Abteilung Wirtschafts-,
Finanz- und Steuerpolitik

Verantwortlich:
Claus Matecki

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

Fragen an:
Raoul Didier
Tel.: 0 30/2 40 60-308
Fax: 0 30/2 40 60-218
E-Mail: Raoul.Didier@dgb.de

1. Vorbemerkung

Wegen der kurzen Zeitspanne zwischen dem Eingang der Aufforderung zur Abgabe einer Stellungnahme und der Einreichungsfrist beschränkt sich die Stellungnahme im Folgenden auf den Regelungsbereich des steuerlichen Reisekostenrechts. Die unmittelbare Auswirkung der diesbezüglich avisierten Änderungen des Einkommensteuergesetzes (EStG) auf eine Vielzahl von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit z. T. erheblichen finanziellen Folgen gebietet es, dass der DGB sich diesem Themenkreis mit Vorrang widmet.

2. Reform des steuerlichen Reisekostenrechts

2.1. Fahrtkosten

Der DGB begrüßt die beabsichtigte Änderung des § 9 Absatz 1 Satz 3 Nummer 4 EStG, wonach zur Bestimmung der Entfernungspauschale der Begriff der „regelmäßigen Arbeitsstätte“ durch den Begriff der „ersten Tätigkeitsstätte“ ersetzt werden soll. Es ist zu erwarten, dass die Definition der „ersten Tätigkeitsstätte“ den zuweilen sehr unterschiedlichen Konstellationen des beruflichen und betrieblichen Alltags weitaus besser gerecht werden wird, als es der Begriff der „regelmäßigen Arbeitsstätte“ derzeit noch vermag. Künftig werden es in erster Linie die dienst- bzw. arbeitsrechtlichen Festlegungen sein, nach denen die Bestimmung dieses für die Ermittlung der Einkommensteuerschuld von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sehr wichtigen Ortes erfolgt. Nur wenn es diesen Festlegungen an eindeutigen Kriterien mangelt, treten weitere Definitionsmerkmale hinzu. Aber auch diese bieten Finanzverwaltung und Steuerpflichtigen eine Reihe von Möglichkeiten, den Anfahrtsweg zur Arbeit und die Dienstwege hinreichend sachgerecht und weitgehend zweifelsfrei zu bestimmen.

Für den Fall, dass eine erste Tätigkeitsstätte nicht bestimmt werden kann, verspricht die Bestimmung des Zugangs zu einem dauerhaft festgelegten Ort der beruflichen Tätigkeit bzw. zu einem weiträumigen Tätigkeitsgebiet nach § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 4a EStG-E allerdings nur eingeschränkt eine adäquate und zugleich weniger streitanfällige Regelung zu werden. So ist einerseits zwar in den Fällen, in denen das Arbeitsgebiet täglich vom selben Zugang erfolgt, etwa um Arbeitsmittel in Empfang zu nehmen, die geplante Regelung als lebensnah und klarstellend zu begrüßen.

Andererseits ist aber in den Fällen, in denen stets verschiedene Zugänge zu einem weiträumigen Tätigkeitsgebiet genutzt werden müssen, für betroffene Steuerpflichtige gegenüber der geltenden Rechtslage eine deutliche Benachteiligung zu erwarten. Entgegen der Begründung des Gesetzes ist es insbesondere in diesen Fällen nicht möglich, dass sich die Beschäftigten auf einen immer gleichen Weg zur Arbeit einstellen können. Zudem steht der damit erforderliche Nachweis von Differenzentfernungen dem Anspruch des Gesetzes nach einer Vereinfachung des Reisekostenrechts entgegen und auch neue Anlässe für Rechtsstreitigkeiten können nicht ausgeschlossen werden. Daher spricht sich der DGB an dieser Stelle dafür aus, der vom Bundesfinanzhof bisher erfolgten Rechtsprechung zum Begriff des weiträumigen Arbeitsgebietes zu folgen.

Auf vollständige Ablehnung des DGB stößt die geplante Festlegung in § 9 Absatz 4 Satz 3 ESTG-E, wonach von einer ersten Tätigkeitsstätte insbesondere auszugehen ist, wenn die Zuordnung zu einer Tätigkeitsstätte über 48 Monate hinausgeht. Damit droht einerseits im Umkehrschluss eine im Zeitrahmen völlig überzogene Festlegung dessen, was unter einer vorübergehenden Tätigkeit zu verstehen ist. So lange im Rahmen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes diese dringend erforderliche Konkretisierung für die Leih- und Zeitarbeit nicht vorgenommen wird, sollte hier auch durch das Einkommensteuergesetz keine Vorfestlegung getroffen werden. Andererseits ist es, insbesondere bei Projektarbeiten im Rahmen längerfristiger Projekte, nicht auszuschließen, dass auch bei einer Tätigkeit von mehr als 48 Monaten die für die betroffene Person günstigeren Möglichkeiten zur Geltendmachung von Werbungskosten gerechtfertigt sein können. Der DGB schlägt deshalb vor § 9 Absatz 4 Satz 3 ESTG-E wie folgt zu formulieren: „Von einer dauerhaften Zuordnung ist insbesondere auszugehen, wenn der Arbeitnehmer unbefristet oder für die Dauer des Dienstverhältnisses an einer solchen Tätigkeitsstätte tätig werden soll.“

2.2. Unterkunfts-kosten und doppelte Haushaltsführung

Um die Unterkunfts-kosten für die Zweitwohnung voll als Werbungskosten geltend machen zu können, ist es bisher erforderlich die Angemessenheit dieser Kosten dadurch nachzuweisen, dass für eine Wohnung von maximal 60 qm zu belegen ist, dass für diese nicht mehr als die ortsübliche Vergleichsmiete entrichtet wurde (BFH vom 9.8.2007 – BStBl II S. 820). Um auf die aufwendige Ermittlung der Vergleichsmiete verzichten zu können und um Wertungswidersprüchen zwischen

kleinen teuren und großen preiswerten Wohnungen zu entgehen, sieht der Gesetzentwurf vor, künftig den Betrag von 1.000 Euro als Obergrenze für die Geltendmachung von Werbungskosten zu bestimmen. Zur Rechtfertigung dieser Betragsobergrenze führt die Gesetzesbegründung aus, dass nur 6,2 Prozent aller Hauptmieterhaushalte eine monatliche Bruttokaltmiete von 1.000 Euro und mehr zahlen und 98,8 Prozent der 1-Personen-Haushalte unter dieser Schwelle bleiben.

Der DGB erhebt im Grundsatz keine Einwände gegen eine Umstellung auf eine betragsmäßige Obergrenze. Jedoch gilt es zu berücksichtigen, dass die zum Werbungskostenabzug sachlich berechtigten Unterkunftskosten mehr umfassen als nur die Bruttokaltmiete. Entsprechend schlägt der DGB vor, nicht die gesamten Unterkunftskosten auf den genannten Betrag zu beschränken, sondern der Logik der Gesetzesbegründung zu folgen und die Obergrenze auf die Bruttokaltmiete zu beziehen und weitere, darüber hinaus anfallende Unterkunftskosten, weiterhin zum Werbungskostenabzug zuzulassen. Daneben empfiehlt es sich, ein Verfahren zur regelmäßigen Überprüfung dieser Obergrenze festzuschreiben, damit diese mit der Entwicklung der Lebenshaltungskosten, insbesondere der Mietpreisentwicklung, Schritt halten kann.

Ob überhaupt von einer doppelten Haushaltsführung auszugehen ist, soll dem Gesetzentwurf zu Folge künftig zusätzlich auch davon abhängig gemacht werden, ob der Hausstand an dem Ort, der den Mittelpunkt der Lebensinteressen bildet, auch mit dem „Innehaben einer Wohnung“ und einer „finanziellen Beteiligung an den Kosten der Lebensführung“ einher geht. Die Begründung des Gesetzentwurfes hält explizit fest: „Für das Vorliegen eines eigenen Hausstandes (...) genügt es somit nicht, wenn der Arbeitnehmer z.B. im Haushalt seiner Eltern lediglich ein oder mehrere Zimmer bewohnt oder wenn dem Arbeitnehmer eine Wohnung im Haus der Eltern unentgeltlich zur Nutzung überlassen wird.“

Diese Einengungen für die Anerkennung einer doppelten Haushaltsführung sind nicht erforderlich und führen zu einer weniger lebensnahen Handhabung des Einkommensteuerrechts. Dies kann durchaus an dem in der Begründung dargestellten Beispiel ausgeführt werden: So kann es sich bei dem Steuerpflichtigen, dem am Wochenende, feiertags oder während des Urlaubs im Elternhaus Unterkunft gewährt wird, um eine Person handeln, die in 200 Kilometern Entfernung ihren Arbeitsplatz aufsucht und als unverheiratetes Elternteil am Wochenende den Umgang mit dem eigenen Kind pflegt, das aus einer bereits beendeten Partnerschaft hervorgegangen ist. Es liegt auf

der Hand, dass in dieser Konstellation zwangsläufig Mehraufwendungen für eine doppelte Haushaltsführung entstehen, unabhängig davon, ob der Gebrauch der Wohnräume dem „Innehaben einer Wohnung aus eigenem Recht oder als Mieter“ entspringt. Davon, dass sich das steuerpflichtige Elternteil mit den Großeltern im Binnenverhältnis auf eine „angemessene finanzielle Beteiligung an den Kosten der Lebensführung“ einigt, sollte ausgegangen werden ohne dass dies einer expliziten Nachweispflicht bedarf. In diesem Zusammenhang zusätzliche Anforderungen an Nachweise und Belege zu stellen, stellt lediglich einen zusätzlichen Bürokratieaufwand für alle Beteiligten dar, der überdies trotzdem nicht umgehungssicher ist. Ebenso sollte nicht außer Acht bleiben, dass Steuerpflichtige neben des Nachweises des eigenen Hausstandes zusätzlich glaubhaft machen müssen, dass es sich bei der Wohnung auch um den „auf Dauer angelegten Mittelpunkt der Lebensinteressen“ handelt (R 9.11(3) LStR 2011). Dieses weitaus lebensnähere Kriterium wird in dem Maße relativiert, wie die formalen Hürden an den Nachweis eines eigenen Hausstandes heraufgesetzt werden.

Da die Anerkennung einer doppelten Haushaltsführung bereits heute von der Finanzverwaltung streng gehandhabt wird, ist überdies fraglich, ob auch aus anderen volkswirtschaftlichen Erwägungen heraus eine weitere Beschränkung an dieser Stelle sinnvoll ist. Gerade für Wochenendpendler aus weiter entfernten strukturschwachen Regionen sollte es nicht noch zusätzlich erschwert werden, die Bande zur Heimat aufrecht zu erhalten. Die steuerliche Absetzbarkeit der doppelten Haushaltsführung ist ein nicht zu unterschätzender Anreiz sowohl in weiter entfernten Regionen eine Arbeit aufzunehmen, als auch im gegebenen Falle wieder eine Arbeit am Heimatort aufzunehmen.

2.3. Verpflegungsmehraufwand

Der Ersatz der bisherigen dreistufigen Staffelung der Pauschalbeträge zur Abgeltung des beruflich entstandenen Mehraufwands für Verpflegung (6 Euro, 12 Euro und 24 Euro) durch eine zweistufige Staffelung (12 Euro für An- und Abreisetage sowie für Tage mit einer beruflich bedingten Abwesenheit von mehr als acht Stunden und 24 Euro für beruflich bedingte ganztägige Abwesenheit) trifft auf die Zustimmung des DGB. Lediglich vor dem Hintergrund, dass die letzte Anhebung der Verpflegungspauschale für die ganztägige Abwesenheit bereits mit der Einführung des Euro zusammenfiel und das Inkrafttreten der Regelung erst für den 1.1.2014 geplant ist, regt der DGB an,

auch diesen Betrag so zu erhöhen, dass er der Preisentwicklung in diesem Zeitraum Rechnung trägt. Je länger die beruflich bedingte Abwesenheit dauert, umso weniger lassen sich die Mehraufwendungen für die Verpflegung vermeiden.

Mit dieser zweistufigen Staffelung geht auch der erfreuliche Nebeneffekt einher, dass die bisherigen Ungerechtigkeiten im Zusammenhang mit der sog. „Mitternachtsregelung“ nach § 4 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 Satz 2 2.Hs. EStG obsolet werden. Diese kann zur Folge haben, dass für eine Abwesenheit von 17.30 Uhr bis 7.30 Uhr (14 Stunden) 12 Euro als Werbungskosten geltend gemacht werden konnten und für eine Abwesenheit von 17.30 Uhr bis 11 Uhr (17,5 Stunden) nur 6 Euro angesetzt werden durften.

Zweifel wirft jedoch die Formulierung von § 9 Abs. 4a S.2 EStG-E auf. So ist bisher eindeutig geregelt, dass eine Verpflegungspauschale in Abhängigkeit von der jeweiligen Dauer der beruflich bedingten Abwesenheit gewährt wird. In der Einkommensteuererklärung genügen hierfür bislang Nachweise über die Abwesenheitszeiten. Mit der ausdrücklichen Betonung der *„tatsächlich entstandenen, beruflich veranlassten Mehraufwendungen“* im Gesetzentwurf stellt sich aber die Frage, ob es an dieser Stelle die Absicht des Gesetzgebers ist, hier weitere Belegpflichten über tatsächlich entstandene Aufwendungen einzuführen. Sollte dies wirklich beabsichtigt sein, so rät der DGB wegen des damit verbundenen unverhältnismäßigen Aufwandes für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wie auch für die Finanzverwaltung hiervon dringend ab. Sollte dies nicht intendiert sein, so scheint hier eine klarere Formulierung hilfreich. Der DGB schlägt für § 9 Abs. 4a S.2 folgende Formulierung vor: *„Wird der Arbeitnehmer außerhalb seiner Wohnung und ersten Tätigkeitsstätte beruflich tätig (auswärtige berufliche Tätigkeit), ist zur Abgeltung der beruflich veranlassten Mehraufwendungen eine Verpflegungspauschale anzusetzen.“*