

DSTG-Stellungnahme

Öffentliche Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages
am 30. September 2020 zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
„Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung der Behinderten-Pauschbeträge und
zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen“ – BT-Drucksache 19/21985

Zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung nehmen wir wie folgt Stellung:

Grundsätzlich begrüßt die Deutsche Steuer-Gewerkschaft den Gesetzesentwurf, mit dem insbesondere die seit 1975 nahezu unverändert gebliebenen Pauschbeträge für Menschen mit Behinderungen erhöht werden. Auch der Pflege-Pauschbetrag ist seit 1990 unverändert. Nach mehr als vier bzw. drei Jahrzehnten ist der Entwurf als ein überfälliger Akt steuerlicher Gerechtigkeit zu bewerten. An einigen Stellen des Gesetzentwurfes besteht aus unserer Sicht aber auch noch Verbesserungsbedarf. Positiv hervorzuheben ist auch die steuervereinfachende Wirkung des Entwurfs.

Generell wäre aber aus unserer Sicht zu überdenken, ob die klaren Begünstigungseffekte bei höheren Einkommen beim Abzug eines Pauschbetrags für Menschen mit Behinderungen von der Steuerbemessungsgrundlage auch in Zukunft noch vertretbar sind. Es wird zwar immer – sehr pauschal – mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip argumentiert, was sich bei näherem Hinsehen aber als apodiktische und nicht beweisbare Behauptung darstellt. Das konkrete Ergebnis ist jedenfalls, dass dem Staat Behinderungen durch das Steuerrecht unterschiedlich viel wert sind. Je höher das zu versteuernde Einkommen, umso höher der Entlastungseffekt.

Zu Artikel 1 „Änderung des Einkommensteuergesetzes“

Zu Nummer 1 des Entwurfs: § 33 Abs. 2a -neu-

Die Normierung einer behinderungsbedingten Fahrkosten-Pauschale bewerten wir als positiv. Die bislang aufgrund der BMF-Schreiben vom 29. April 1996 und 21. November 2001 geltende Vereinfachungsregelung zur Geltendmachung von behinderungsbedingten Kfz-Kosten als außergewöhnliche Belastungen wird nun gesetzlich und damit rechtsicher verankert. Zu begrüßen ist, dass der künftige Pauschbetrag unabhängig von der Wahl des Verkehrsmittels gewährt wird, und es müssen keine tatsächlichen Aufwendungen glaubhaft gemacht oder gar nachgewiesen werden.

Wir begrüßen ferner auch die abgeltende Wirkung der Pauschale, da diese sowohl für die Betroffenen wie auch für die Finanzbehörden vereinfachend und bürokratieentlastend wirkt. Sie ist ein Beitrag zur Steuervereinfachung.

Fraglich erscheint allerdings die Methodik der Regelung. Die „Pauschale“ ist ja gerade kein Pauschbetrag (wie der Pauschbetrag für Menschen mit Behinderungen nach § 33b EStG), sondern unterfällt als „normale“ außergewöhnliche Belastung einer Kürzung durch die zumutbare Belastung nach § 33 Abs. 3 EStG. § 33 Abs. 2a Satz 7 n. F. sagt dies ja ausdrücklich. Dies dürfte in vielen Fällen de facto zu einem Abzugsverbot führen, zumal die Pauschale expressis verbis abgeltende Wirkung hat. Für eine Reihe von Steuerzahlern dürfte der Eindruck einer Scheinvergünstigung entstehen.

Sollte es beim systematischen Standort als „normale“ außergewöhnliche Belastung bleiben, regen wir zumindest an, die Beträge zu erhöhen, da die jetzt gesetzlich fixierten Beträge gegenüber der Vergangenheit nicht erhöht werden und voraussichtlich auch in den kommenden Jahren nicht erhöht werden.

Wir regen ferner an, schon jetzt ausdrücklich klarzustellen, ob es sich bei den Pauschalen um „absolute“ Jahresbeträge handelt oder ob ggf. von einer zeitanteiligen Gewährung auszugehen ist. Diese Rechtsfrage sollte nicht erst beim Verwaltungsvollzug geklärt werden. Wir regen dies gerade deshalb an, weil die Fahrtkosten-Pauschale ja gerade nicht in § 33b EStG verortet ist, wo ein absoluter Jahresbetrag die allgemein anerkannte Rechtsfolge ist. Diese Anregung bezieht naturgemäß auch die Fälle ein, in denen sich der festgestellte Grad der Behinderung ändert. Hier sollte klar geregelt werden, dass jeweils der höhere Betrag als Jahresbetrag gilt.

Zu Nummer 2 des Entwurfs, Buchstabe a: § 33b Absatz 1

Die DSTG unterstützt das Bestreben des Gesetzentwurfs, die sprachlichen Formulierungen an das „Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ aus dem Jahr 2007 anzupassen. Wir begrüßen es daher, dass der Entwurf nicht mehr von „behinderten Menschen“, sondern von „Menschen mit Behinderungen“ spricht.

Wir sprechen uns jedoch ausdrücklich dafür aus, dieses konsequent und umfassend vorzunehmen. Zumindest innerhalb eines einzelnen Gesetzes sollte dies durchgängig erfolgen. Ein Nebeneinander von alter und neuer Begrifflichkeit verhindert zudem auch die Durchdringung der Fachsprache mit den neuen Begriffen.

Die DSTG regt daher ausdrücklich an, auch in der amtlichen Überschrift des §§ 33b EStG sowie in den nachfolgend aufgeführten Paragrafen die Worte „behindert“ oder „behinderte Menschen“ durch „Menschen mit Behinderung“ zu ersetzen.

Anzupassen sind deshalb insbesondere im Einkommensteuerrecht

- § 3 Nr. 10 und Nr. 26 EStG
- § 9 Abs. 2 Satz 3 EStG
- § 19 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 zweite Alternative EStG
- § 39a Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 EStG
- § 46 Abs. 2 Nr. 4a Buchst. e) EStG
- § 65 EStDV

Zu Nummer 2 des Entwurfs, Buchstabe b: § 33b Absatz 2

Der neue § 33b Abs. 2 ist klar abgefasst und kommt mit einem Satz aus. Dies ist ein guter Beitrag für eine Steuervereinfachung. Betroffene müssen sich künftig nicht mehr komplizierten Befragungen („dauernde Einbuße der körperlichen Beweglichkeit“) und Nachweisszenarien aussetzen. Wir begrüßen es, dass die bisher einschränkenden Zusatzvoraussetzungen in Fällen der Minderbehinderung (< 50 Prozent, aber > 20 Prozent) aufgegeben werden. Dies erweitert allerdings den Kreis der Anspruchsberechtigten und damit auch das Aufgabenvolumen in den Finanzämtern.

Zu Nummer 2 des Entwurfs, Buchstabe c: § 33b Absatz 3

Kernstück der Reform ist die die Anhebung und Neudifferenzierung der Pauschbeträge wegen Behinderungen. Sie sind ein Beitrag zur Steuervereinfachung, da die Alternative – Einzelnachweise – kompliziert, aufwändig und streitanfällig ist. Das theoretisch bestehende Wahlrecht wird daher künftig nur noch in Fällen sehr hoher Aufwendungen zum Tragen kommen.

Die DSTG hält die Erhöhung der Pauschbeträge für Menschen mit Behinderung für längst überfällig. Die Grenzen einer zulässigen Typisierung sind im aktuellen Recht aus unserer Sicht längst überschritten.

Nach mehr als vier Jahrzehnten der Nichtanpassung entspricht die Verdoppelung der Pauschbeträge aus unserer Sicht allerdings gerade dem unbedingt erforderlichen Mindestmaß. Die Verbraucherpreise dürften sich in dem gleichen Zeitraum mehr als verdoppelt haben.

Bedauerlicherweise hält der Gesetzentwurf keine Lösung bereit, die ein erneutes „Vergessen“ der Pauschbeträge für Menschen mit Behinderung vermeiden könnte. Die DSTG vermisst eine Dynamisierung zur regelmäßigen Überprüfung der Pauschbeträge.

Wir schlagen daher vor, die in § 33b Abs. 8 EStG n. F. vorgesehene Evaluierung nicht nur auf § 33b Abs. 6 zu beschränken, sondern diese vollumfänglich auf § 33b EStG zu erstrecken.

Dies trägt nicht nur den Bedenken des Normenkontrollrats Rechnung, sondern kann als gutes Zeichen der Wertschätzung für die Betroffenen verstanden werden.

Zu Nummer 2 des Entwurfs, Buchstabe d: § 33b Abs. 5 Satz 5 -neu-

Wir halten in Übertragungsfällen das Erfordernis der Angabe der steuerlichen ID-Nummer des Kindes für berechtigt, um eine Mehrfachberücksichtigung des Pauschbetrags - auch im Verhältnis zu § 33 EStG – von vornherein auszuschließen.

Zu Nummer 2 des Entwurfs, Buchstaben e und f: § 33b Absätze 6 und 8

Die Anpassung des Absatzes 6 an die Systematik der Pflegegrade wird ebenso begrüßt wie die Gewährung des höchsten Pflege-Pauschbetrages für die Pflege von hilflosen Personen im Sinne des § 33b Abs. 3 Satz 4 -neu-. Allerdings muss auch betont werden, dass die Differenzierung nach Pflegegraden plus die Koppelung an die steuerliche ID-Nummer die Umsetzung der Regelung komplizierter ist als die seitherige Regelung.

Nicht nachvollziehbar ist jedoch, dass die Pauschbetrags-Staffelung für den höchsten Pflegegrad 5 (90 bis 100 Pflegegradpunkte) keinen gesonderten – höheren - Pauschbetrag vorsieht als für den Pflegegrad 4 (70 bis unter 90 Pflegegradpunkte). Die Pflege einer Person mit dem Pflegegrad 5 verursacht mit Sicherheit noch mehr persönlichen, zeitlichen und finanziellen Aufwand als die Pflege einer Person mit Pflegegrad 4. Betroffene dürften die Gleichstellung der Pflegegrad 4 und 5 als höchst ungerecht empfinden. Um den Stellenwert häuslicher Pflege angemessen zu würdigen, sollte unserer Ansicht nach eine Differenzierung zwischen den beiden Stufen erfolgen. Aus Sicht der DSTG wäre es gerechtfertigt, für den Pflegegrad 5 einen eigenen Pflege-Pauschbetrag in der Größenordnung von 2.500 Euro pro Jahr vorzusehen.

Der Verweis auf die Möglichkeit, tatsächliche höhere Aufwendungen nachzuweisen und als außergewöhnliche Belastungen anzusetzen, entkräftet unsere Bedenken nicht. Zum einen ist der Pflege-Pauschbetrag ausweislich der Gesetzesbegründung nicht an das Vorhandensein von Aufwendungen gekoppelt, sondern verlangt lediglich die „Hilfeleistung bei Verrichtungen des täglichen Lebens“. Ferner soll der Pflege-Pauschbetrag ja sowohl die Pflegenden als auch die Steuerverwaltung von dem aufwendigen Einzelnachweis gerade entlasten. Andererseits wirken sich die nachgewiesenen Aufwendungen im Rahmen des § 33 EStG nur insoweit als außergewöhnliche Belastungen aus, als sie die individuelle zumutbare Belastung übersteigen.

Aus unserer Sicht dürfte die Tatbestandsvoraussetzung „Pflege in der Wohnung des Steuerpflichtigen oder des Pflegebedürftigen“ zu eng sein. Es gibt nach unserer Kenntnis häufig Fälle des „Care Sharing“, in denen sich mehrere Personen – zum Beispiel Geschwister oder Verschwägerter – die Pflege teilen. Hier kann sich die Frage des „dritten Haushalts“ stellen. Dies sollte anhand des Gesetzeszwecks nochmals überprüft werden. Auch die aktuell nicht vorgesehene Übertragung des Pauschbetrages auf Mitpfleger in Fällen, in denen er sich bei einem Pfleger nicht auswirkt, sollte erwogen werden.

Die vorgesehene Evaluierung ab Ende 2026 begrüßen wir.

Zu Artikel 2 des Entwurfs „Änderung der Einkommensteuer-Durchführungsverordnung“

Zu Nummer 2 des Entwurfs: § 65

Da die Zusatzvoraussetzungen für Minderbehinderungen entfallen, ist der Nachweis über das Ausmaß der Behinderung künftig nur durch Vorlage eines Ausweises nach dem SGB IX oder eines Bescheides nach § 152 Abs. 1 SGB IX zu erbringen. Dies ist als Vereinfachung zu begrüßen. Gleiches gilt für die Nachweise der Einstufung der Pflegegrade, die nach § 65 Abs. 2a EStDV -neu- durch Vorlage der entsprechenden Bescheide erfolgen soll. Dies ist jedoch unproblematisch, da die Betroffenen in ihrer Sphäre über die Bescheide verfügen. Auch in Übertragungsfällen dürften sich keine Probleme ergeben, da Eltern über die Verhältnisse der betroffenen Kinder Bescheid wissen und Zugriff auf die Bescheide haben dürften.