



[NVL e.V. ✉ 13465 Berlin Oranienburger Chaussee 51](mailto:info@nvl.de)

Deutscher Bundestag  
Vorsitzender des Finanzausschusses  
Dr. Volker Wissing  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Berlin, 05. Mai 2011

E-Mail: [finanzausschuss@bundestag.de](mailto:finanzausschuss@bundestag.de)

**Entwurf eines Steuervereinfachungsgesetzes 2011 (BT-Drs. 17/5125)**  
**Stellungnahme des Bundesrates (BR-Drs. 54/11)**  
**Gegenäußerung der Bundesregierung (BT-Drs. 17/5196)**

## Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Dr. Wissing,

wir bedanken uns für die Einladung zur Sachverständigenanhörung und die Zusendung des Gesetzentwurfs, zu dem wir nachfolgend gern Stellung nehmen. Die Einladung nimmt der NVL wahr.

Der Neue Verband der Lohnsteuerhilfvereine e.V. begrüßt sehr, dass eine Steuervereinfachung und Modernisierung mit Nachdruck und zügig umgesetzt werden soll. Der vorliegende Gesetzentwurf greift im Bereich der Einkommensbesteuerung einzelne Punkte auf, auf welche sich die nachfolgende Stellungnahme beschränkt. Wir möchten jedoch betonen, dass es nach unserer Auffassung wichtig ist, bei den vorliegenden Vorschlägen nicht stehen zu bleiben, sondern weitere Änderungen nachhaltig zu verfolgen.

## **Zu Artikel 1 - Änderung des Einkommensteuergesetzes**

### **Nummer 2**

#### **Buchstabe a – § 2 Absatz 5a EStG: Abzug von Kinderbetreuungskosten bei Anknüpfung außersteuerlicher Rechtsnormen an steuerrechtliche Begriff gem. § 2 Absatz 1 bis 3 EStG**

Die vorgesehene Regelung greift die Kritik am Referentenentwurf auf, dass der Abzug erwerbsbedingter Kinderbetreuungskosten als Sonderausgaben anstelle des Abzugs bei der Ermittlung der Einkünfte zu einer Schlechterstellung führen kann. Dieser Ansatz wird vom NVL begrüßt. Die vorgesehene Regelung beseitigt jedoch nur eine Schlechterstellung bei außersteuerlichen Regelungen wie der Berechnungsgrundlage für Beiträge an Betreuungseinrichtungen oder für Sozialleistungen. Einkommensteuerrechtlich selbst bleibt eine Schlechterstellung gegenüber dem geltenden Recht, So mindern erwerbsbedingte Kinderbetreuungskosten nicht mehr die zumutbare Eigenbelastung. Insbesondere können erwerbsbedingte Kinderbetreuungskosten nicht im Rahmen des Verlustvortrags oder Verlustrücktrags nach § 10d EStG berücksichtigt werden. Benachteiligt sind hierdurch Eltern, die beispielsweise auf Grund beruflicher Aus- oder Fortbildung einen negativen Gesamtbetrag der Einkünfte erzielt haben. Der Sonderausgabenabzug von Kinderbetreuungskosten läuft in diesen Fällen ins Leere.

Der Neuer Verband der Lohnsteuerhilfevereine e.V. schlägt deshalb vor, den Abzug von Kinderbetreuungskosten ebenso wie den Entlastungsbetrag für Alleinerziehende bei der Ermittlung des Gesamtbetrags der Einkünfte vorzunehmen. Der vorgesehene § 10 Absatz 1 Nr. 5 EStG sollte deshalb als neuer § 24c EStG aufgenommen werden. Eine solche Regelung würde die beschriebene Schlechterstellung vermeiden und wäre steuersystematisch in Bezug auf die bereits geltenden Abzugstatbestände der §§ 24a und b EStG konsequent. Eine Berücksichtigung der Betreuungskosten im Feststellungsverfahren von Einkünften unterbleibt jedoch, sodass eine Steuervereinfachung und Bürokratieabbau für das Feststellungsverfahren nach § 180 ff AO erreicht wird, auf das zweiseitige Abfrageformular Anlage FE-KBK kann vollständig verzichtet werden.

Die Regelung wäre darüber hinaus einfacher als die Vorschrift in § 2 Absatz 5a EStG, weil sie keine zusätzliche Berechnung erfordert. Einkommensteuerrechtliche Größen können unmittelbar aus dem Steuerbescheid entnommen werden. Ob die vorgesehene Regelung in § 2 Absatz 5a vollständig entfallen kann hängt davon ab, ob in den entsprechenden außersteuerlichen Rechtsnormen auf den Gesamtbetrag der Einkünfte abgestellt wird.

## **Buchstabe b - § 2 Absatz 5b Satz 2 EStG: Wegfall des Einbeziehens von Einkünften aus Kapitalvermögen bei weiteren Rechtsnormen im Einkommensteuergesetz**

Vorab weisen wir darauf hin, dass der NVL die Durchbrechung der synthetischen Einkommensteuer durch Einführung der Abgeltungsteuer weiterhin sehr kritisch würdigt. Unabhängig davon ist es konsequent und folgerichtig, die Grundsatzentscheidung zum abgeltenden Steuerabzug sowohl im Bereich der Einkommensteuer, als auch bei außersteuerlichen Rechtsnormen, vollständig umzusetzen. Dazu gehört, dass Kapitalerträge insbesondere bei der zumutbaren Eigenbelastung nach § 33 Absatz 3 EStG unberücksichtigt bleiben. Hierdurch entfallen der gesonderte Ausweis von Kapitalerträgen bei der Einkommensteuererklärung, der von der Finanzverwaltung ohnehin weitgehend ungeprüft übernommen werden musste, und die abweichende Ermittlung eines gesonderten Gesamtbetrags der Einkünfte für den Abzug von außergewöhnlichen Belastungen. Die Rechtsänderung verringert den Veranlagungsaufwand für Steuerpflichtige und Finanzverwaltung und vereinfacht die Berechnung der Besteuerungsgrundlagen. Die vorgesehene Gesetzesänderung im Regierungsentwurf des Steuervereinfachungsgesetzes wird deshalb vom NVL befürwortet.

Hinsichtlich der Stellungnahme des Bundesrates und der Erwiderung der Bundesregierung ist auf Folgendes hinzuweisen:

Nach der Gesetzesbegründung sollen Kapitalerträge nicht nur in Fällen des § 32d Absatz 1 EStG (Abgeltungsteuer), sondern auch in Fällen des § 32d Absatz 6 (Günstigerprüfung mit Ansatz der tarifliche Einkommensteuer) bei der Bemessungsgrundlage der zumutbaren Eigenbelastung und weiteren Vorschriften des Einkommensteuergesetzes unberücksichtigt bleiben. Der Vorschlag des Bundesrates, den die Bundesregierung nach ihrer Gegenäußerung aufgreifen will, sieht jedoch vor, dass nunmehr die Berücksichtigung der Kapitaleinkünfte nur noch im Fall der Abgeltungsteuer entfallen soll. Im Fall der Günstigerprüfung nach § 32d Absatz 6 EStG kann bei Ansatz der Individualbesteuerung der Kapitaleinkünfte jedoch ein hierdurch bedingter, geringerer Abzugsbetrag für außergewöhnliche Belastungen dazu führen, dass das Ergebnis der Günstigerprüfung trotz geringem Grenzsteuersatz wieder zugunsten der Besteuerung nach § 32d Absatz 1 EStG umschlägt. Die Günstigerprüfung, die zuletzt durch das JStG 2010 bereits hinsichtlich des Einbeziehens von Solidaritätszuschlag und Kirchensteuerauswirkung erweitert wurde, würde weiter aufgebläht werden.

Schwerwiegender ist jedoch der Tatbestand, dass nach dem Vorschlag des Bundesrates Steuerpflichtige mit geringerem Einkommen benachteiligt werden, weil ausschließlich die nach § 32d Absatz 6 EStG besteuerten Kapitaleinkünfte bei der Berechnung der zumutbaren Belastung einbezogen würden.

Der Vorschlag des Bundesrates ist deshalb abzulehnen, weil er zu einer nicht sachgerechten Ungleichbehandlung von Steuerpflichtigen mit geringem Einkommen führt und die beabsichtigte Vereinfachung an anderer Stelle durch eine Verkomplizierung konterkariert würde. Der Vorschlag des Regierungsentwurfs ist deshalb beizubehalten. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass der vorgesehene Satz 2 in § 2 Absatz 5b des Regierungsentwurfs den in unserer Stellungnahme zum Referentenentwurf geäußerten Änderungsvorschlag zur Formulierung berücksichtigt.

### **Nummer 3 - Änderungen des § 3 EStG**

Die Aufhebung von gegenstandslos gewordenen Steuerbefreiungsvorschriften wird begrüßt. Darüber hinaus sollte in zukünftigen Gesetzgebungsverfahren die sehr umfassende Vorschrift des § 3 strukturell neu gefasst werden mit dem Ziel einer Vereinfachung durch Systematisierung und ggf. Aufhebung weiterer Tatbestände. Dies berührt auch die in der Gesetzesbegründung genannte Vereinfachung des Reisekostenrechts. Nach geltendem Recht enthält § 3 in mehreren Nummern unterschiedliche Regelungen zur Steuerfreiheit von Reisekostenerstattungen, die bei gleichartigen Sachverhalten zu unterschiedlichen Beträgen führen.

### **Nummer 4 - § 9 EStG: Entfernungspauschale - Einschränkung der Wahlmöglichkeit tatsächlicher Aufwendungen bei Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel**

Die Rechtsänderung hebt die BFH-Rechtsprechung zur abschnittsbezogenen Günstigerprüfung zwischen Entfernungspauschale und tatsächlichen Aufwendungen auf. Die Begründung der Notwendigkeit teilen wir nur bedingt. Nach unserer Kenntnis haben die kommerziellen Berechnungsprogramme die Fälle auch nach der BFH-Rechtsprechung abbilden können, während das Berechnungsprogramm der Finanzverwaltung über einen längeren Zeitraum eine Kürzung vornahm, die betroffene Steuerpflichtige benachteiligte, soweit diese den Fehler nicht erkannte, Einspruch eingelegt und diesen auch bei der zunächst abweisenden Erwidern der Finanzämter weiter aufrechterhalten haben. Die Kürzung in der Programmbeurteilung wurde als unzutreffend eingeschätzt und korrigiert. Zudem ist anzumerken, dass die Günstigerprüfung der Entfernungspauschale nur einen Bruchteil der Komplexität gegenüber der mehrfachen Günstigerprüfung im Bereich der Vorsorgeaufwendungen beinhaltet.

Hinsichtlich der Betroffenheit ist festzustellen, dass die Neuregelung nicht nur die bisher zulässige tageweise Prüfung ausschließt, wie in der Gesetzesbegründung ausgeführt wird, sondern auch die streckenweise Aufteilung. Die Rechtsänderung benachteiligt deshalb diejenigen, die Teilstrecken mit öffentlichen Verkehrsmitteln zurücklegen (park&ride, vgl. BMF

vom 31.8.2009, Nr. 1.6 Beispiel 2) oder nur zeitweise öffentliche Verkehrsmittel nutzen. Dies betrifft gerade Ballungsgebiete, bei denen ein Teil der Anfahrt oft aus Gründen unzureichender Infrastruktur mit dem PKW und die Weiterfahrt mit öffentlichen Verkehrsmitteln erfolgt. Die aktuellen Probleme der S-Bahn in Berlin mögen exemplarisch die Notwendigkeit zusätzlicher PKW-Nutzung verdeutlichen.

Das Ziel einer Vereinfachung der Entfernungspauschale, das der NVL begrüßt, könnte durch eine an die Lebenssachverhalte stärker angepasste Typisierung besser erreicht werden als mit der vorgeschlagenen Einschränkung. Die Notwendigkeit des Nachweises von Kosten öffentlicher Verkehrsmittel erwächst aus der Tatsache, dass bei geringen Entfernungen die Ticketpreise oft über dem Satz der Entfernungspauschale liegen. Durch Anhebung des Kilometersatzes der Entfernungspauschale für Entfernungen bis bspw. 5 oder 10 km würden viele Alternativfälle des Nachweises der tatsächlichen Aufwendungen öffentlicher Verkehrsmittel entfallen, die Günstigerprüfung könnte je nach Ausgestaltung typisierend vollständig aufgegeben werden. Damit würde ein wesentlich weitergehender Vereinfachungseffekt erreicht werden, weil Nachweise der Höhe der tatsächlichen Kosten vollständig entbehrlich würden. Nach der vorgeschlagenen Lösung muss der Steuerpflichtige vielfach weiterhin im Laufe des Jahres Belege sammeln, um die Abschätzung der Günstigerprüfung am Jahresende vornehmen zu können. Der Vereinfachungseffekt liegt somit weitgehend nur auf Seite der Finanzverwaltung.

#### **Nummer 5 - § 9a EStG: Anhebung des Arbeitnehmer-Pauschbetrags**

Die vorgesehene Anhebung wird nicht befürwortet. Ein signifikanter Vereinfachungseffekt tritt nicht ein, weil Steuerpflichtige mit Werbungskosten in der Größenordnung des derzeitigen Arbeitnehmer-Pauschbetrags weiterhin im Laufe des Jahres Belege und Nachweise aufbewahren müssen. Ob diese letztlich mehr als 920 oder mehr als 1.000 € übersteigen müssen, um sich steuermindernd auszuwirken, hat hierauf keinen nennenswerten Einfluss.

Eine Vereinfachung liegt insoweit nur auf Seiten der Finanzverwaltung, die programmgesteuert die Werbungskostenfälle nicht mehr prüfen müssen, die im Bereich 920 € bis 1.000 € liegen. Aber auch hier rechtfertigt der ausgewiesene zahlenmäßige Anteil nicht den Mitteleinsatz von mehr als 50 Prozent am gesamten Budget des vorliegenden Steuervereinfachungspaketes. Bei der ausgewiesenen Fallzahl von 550.000, die im Korridor von 920 und 1.000 Euro Werbungskosten liegen und für die zukünftig die Werbungskostenprüfung entfällt, ergeben sich rechnerisch 600 Euro Steuermindereinnahmen pro Fall!

Die vorgesehene Änderung ist auch als Entlastungsmaßnahme abzulehnen. So wird zum einen die Minderung der Lohnsteuer von nur einem bis drei Euro bei der monatlichen Ge-

haltsabrechnung durch höhere Beitragszahlungen an Sozialversicherungen vollständig aufgezehrt, so dass netto beim Arbeitnehmer nichts verbleibt. Zum anderen begünstigt die Maßnahme nur diejenigen, die gar keine oder nur geringe Werbungskosten haben, während Arbeitnehmer mit beruflichen Aufwendungen leer ausgehen. Soll mit der Maßnahme tatsächlich eine Entlastung erreicht werden, so wäre diese entweder so auszugestalten, dass sie allen Steuerpflichtigen zugute kommt, oder bei einer Beschränkung zumindest denjenigen, die Aufwendungen und Belastungen tragen. Der Vorschlag bewirkt jedoch genau das Gegenteil. Die Maßnahme widerspricht der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit und geht deshalb in die falsche Richtung.

Abschließend sei angemerkt, dass eine tatsächliche Vereinfachung nur erreicht werden kann, wenn der Nachweis von Werbungskosten effektiv verringert wird. Die sehr unterschiedlichen Erwerbssachverhalte – von Ehegattenarbeitsverträgen bis zu Montagearbeitern, von leitenden Angestellten und GmbH-Geschäftsführern mit großem Gestaltungsspielraum bis zu Leiharbeitnehmern – lassen sich durch eine Einheitspauschale nicht sachgerecht typisieren. Erforderlich ist die stärkere Anwendung von Nichtbeanstandungsgrenzen und Pauschalen für Einzelsachverhalte, bspw. beim Arbeitszimmer, Arbeitsmitteln oder bei der unter Nr. 4 beschriebenen Änderung der Ausgestaltung der Entfernungspauschale im Nahbereich. Eine hohe Gesamtpauschale erreicht dieses Ziel nicht, sie fördert jedoch Mitnahmeeffekte durch Gestaltungsmaßnahmen und begünstigt eine einzelne Einkunftsart, sodass sich verfassungsrechtliche Fragen hinsichtlich des Versagens einer vergleichbaren Pauschale bspw. bei einer selbständigen Tätigkeit stellen.

### **Nummer 7 und Nummer 8 Buchstabe a - §§ 9c und 10 Absatz 5 EStG: Neuregelung des Abzugs von Kinderbetreuungskosten**

Die vorgesehene Vereinheitlichung des Abzugs wird vom NVL nachdrücklich unterstützt. Der Wegfall der bisherigen Abzugsvoraussetzungen hinsichtlich des Erwerbs- oder sonstigen persönlichen Status der Eltern führt zu einer erheblichen Steuervereinfachung.

Die Neuregelung darf jedoch nicht zu Schlechterstellungen führen. Um dies zu vermeiden, sollte der Abzug nicht als Sonderausgaben, sondern bei der Ermittlung des Gesamtbetrags der Einkünfte erfolgen (§ 2 Absatz 3 EStG). Der vorgesehene Sonderausgabenabzug benachteiligt Eltern mit geringem Einkommen, die in einem Jahr insgesamt einen negativen Gesamtbetrag der Einkünfte erzielt haben, bspw. aufgrund hoher Aufwendungen beruflicher Fort- oder Ausbildung. Der Vorschlag zur Beseitigung dieser Schlechterstellung gegenüber der geltenden Rechtslage durch Aufnahme der Vorschrift als neuen § 24c EStG ist bereits oben zu Nummer 2 ausgeführt.

Der NVL hält zur vorgesehenen Neuregelung zwei weitere Änderungen für geboten.

Zum einen sollte der Abzug auch für Großeltern zulässig sein, die Enkelkinder in ihren Haushalt aufgenommen haben und Betreuungsaufwendungen tragen. Dies ist steuersystematisch konsequent, weil in diesen Fällen auch die Freibeträge für Kinder auf die Großeltern übertragen werden können, ebenso können Großeltern außersteuerlich auch Elternzeit nach dem Bundeselterngeldgesetz in Anspruch nehmen. Die Abzugsmöglichkeit ist jedoch vor allem aus Gründen der Steuergerechtigkeit geboten. Oft leben Großeltern, Eltern und Kinder (Enkelkinder) in diesen Fällen in einem Haushalt zusammen, bspw. wenn sich das eigene Kind noch in der Ausbildung befindet und seinerseits bereits ein eigenes Kind hat. Ein Abzug der von den Großeltern getragenen Kinderbetreuungskosten ist nach geltendem Recht jedoch nur möglich, wenn ein Pflegekindschaftsverhältnis besteht. Dies setzt voraus, dass die familiären Bindungen zu den leiblichen Eltern auf Dauer aufgegeben wurden, was in den beschriebenen Fällen nicht zutrifft. Die Gesetzeslücke zum Abzug von Kinderbetreuungskosten sollte deshalb geschlossen werden.

Zum anderen ist aufgrund aktueller BFH-Rechtsprechung eine Zuordnung der Aufwendungen für unverheiratete Elternpaare geboten. Verheiratete Eltern erhalten den Abzug in der gemeinsamen Veranlagung und können im Fall einer getrennten Veranlagung die Zuordnung beliebig vornehmen (§ 26a Absatz 2 EStG – ebenso Fassung StVereinfG-E). Bei unverheirateten Paaren sind die Finanzämter in der Vergangenheit regelmäßig dem Antrag der Steuerpflichtigen zur Aufteilung der Kosten gefolgt. Der BFH hat jedoch nunmehr entschieden, dass wegen fehlender besonderer Zuordnungsregeln das Gesetz einen Abzug nur bei demjenigen Elternteil zulässt, der sowohl Rechnungsadressat ist, als auch die Aufwendungen von seinem Konto beglichen hat (Urteil vom 25.11.2010, Az. III R 79/09). Damit entfällt ein Abzug bspw. vollständig, wenn die Rechnung der Betreuungseinrichtung nur an einen Elternteil gerichtet ist – wie nicht selten zu verzeichnen – und die Aufwendungen vom Konto des anderen Elternteils beglichen wurden. Änderungen sind jeweils nur für die Zukunft möglich. Wurden die Aufwendungen vom gemeinsamen Konto beglichen, entfällt weiterhin der hälftige Abzugsbetrag. Gleiches gilt, wenn Rechnung und Zahlung beiden Elternteilen zuzuordnen sind und sich ein Elternteil bspw. in der Ausbildung und Fortbildung befindet, sodass der Abzug bei ihm ins Leere läuft. Der Partner kommt alleinig für den Unterhalt der Familie auf, ein Abzug der gesamten Kinderbetreuungskosten ist ihm jedoch verwehrt, wenn er nicht im vornherein die erforderlichen Gestaltungen zur Rechnungslegung und Überweisung entsprechend vornimmt. Im Interesse der Eltern und Familien sollte die Regelung entsprechend ergänzt werden.

Zur Berücksichtigung beider Vorschläge schlägt der NVL eine Ergänzung der Nummer 5 durch einen zusätzlichen Satz vor:

*„Eltern, die mit dem Kind im gemeinsamen Haushalt leben, können untereinander die Höhe des Abzugsbetrags beliebig zuordnen. Den Abzug können auch Großeltern geltend machen, wenn diese die Aufwendungen getragen und das Kind in ihrem Haushalt aufgenommen haben.“*

#### **Nummer 8 Buchstabe b - § 10 Absatz 4b EStG: Verrechnung eines Erstattungsüberhangs in demselben Veranlagungsjahr**

Die Verrechnung von Erstattungen einzelner Sonderausgaben, soweit diese die im Kalenderjahr gezahlten Aufwendungen überschreiten, mit weiteren Sonderausgaben derselben Gruppe (Nummer) bzw. im Falle von Kirchensteuer als Hinzurechnungsbetrag bei der Einkommensteuer ist sachgerecht und führt zur einer Steuervereinfachung, weil Bescheidänderungen anderer Jahre unterbleiben können. U. E. könnte eine noch stärkere Vereinheitlichung dieser Regelung erfolgen, indem Erstattungsüberhänge stets wie bei der Kirchensteuer stets dem Einkommen hinzuzurechnen sind. Dieses Verfahren würde auch den vom Bundesrat ausgeführten negativen Effekt durch Verrechnung unterschiedlicher Kategorien von Vorsorgeaufwendungen vermeiden (Nr. 3 der Stellungnahme des Bundesrates).

#### **Nummer 12 - § 21 Absatz 2 EStG: Grenze der entgeltlichen Vermietung**

Die bisherige zweistufige Grenze, insbesondere die erforderliche Totalüberschussprognose im Bereich von 56 bis 75 Prozent der ortsüblichen Vergleichsmiete ist nicht nur aufwändig für Steuerpflichtige und Finanzverwaltung, sondern auch höchst streitanfällig. Zudem birgt die Vermietung zahlreiche Gestaltungsmöglichkeiten, sodass eine Vereinheitlichung durch stärkere Typisierung einschränkungslos begrüßt wird. Die vorgesehene Grenzziehung ist sachgerecht. Die Grenzziehung von rund 2/3 bietet einen ausreichenden Abstand zur Vergleichsmiete, der auch erforderlich ist, um Unsicherheiten abzufedern, die sich aus fehlenden Vergleichsmieten oder schwierigen Feststellungen zur qualitativen Einordnung der Immobilie ergeben.

Aus den in der Befürwortung genannten Gründen ist auch eine Verschärfung in Einzelfällen zu rechtfertigen. Betroffen sind Vermieter mit Mieteinnahmen in Höhe von 66 bis 75 Prozent zur Vergleichsmiete, die bisher auf Grundlage einer positiven Überschussprognose Werbungskosten vollständig abziehen konnten. Das Inkrafttreten erst ab dem 1.1.2012 ermöglicht ihnen, gegebenenfalls eine Anpassung der Miete vorzunehmen.

## **Nummer 13 und 14 - §§ 25, 25a EStG: Gleichzeitige Abgabe von zwei Steuererklärungen**

Die gleichzeitige Abgabe mehrerer Steuererklärungen ist auf Arbeitnehmer einschließlich Versorgungsbezieher (Pensionäre) und Rentner, ggf. mit geringen weiteren Einnahmen aus Überschusseinkünften, beschränkt.

Zunächst ist festzustellen, dass Arbeitnehmer freiwillige Steuererklärungen bereits nach geltendem Recht bis zu 4 Jahre rückwirkend und damit auch für bis zu 4 Jahre gemeinsam einreichen können. Die Neuregelung betrifft somit nur Fälle mit Abgabepflicht. Auch in diesen Fällen können Arbeitnehmer mit Steuererstattungen rechnen und werden sicher hierauf nicht freiwillig ein Jahr länger warten wollen, insbesondere wenn Zinszahlungen erst 15 Monate nach Ablauf des zweiten Erklärungszeitraumes berechnet werden. Anwendungsfälle der vorgesehenen zusammengefassten Abgabe werden deshalb Pflichtveranlagungen mit geringen Erstattungen und insbesondere mit Nachzahlungen sein. Dieser Anwendungsbereich rechtfertigt nicht den vorgesehenen Systembruch. Zudem ist davon auszugehen, dass die Rechtsänderung bei der Finanzverwaltung durch die Bearbeitung und Verwaltung der Anträge einschließlich der Prüfung und Festsetzung von Vorauszahlungen zu einem Mehraufwand führt. Des Weiteren dürfte bei gleichzeitiger Abgabe von zwei Steuererklärungen im ersten Turnus nach Inkrafttreten ein diskontinuierlicher Arbeitsaufwand bei der Finanzverwaltung entstehen, der wiederum zu längeren Bearbeitungszeiten für fristgerecht einzeln eingereichte Erklärungen führen kann, sodass andere Steuerpflichtige auf Erstattungen länger warten müssten.

Auch auf Seiten der Steuerpflichtigen ist kein die Änderung rechtfertigender Vorteil erkennbar. Diese müssen trotz gemeinsamer Abgabe unterschiedliche Rechtsrahmen für die jeweiligen Veranlagungsjahre beachten. Nach den Erfahrungen der letzten Jahre können sie nicht einmal davon ausgehen, zweimal dieselben Vordrucke ausfüllen zu können, weil diese sich jährlich ändern. Außerdem liegt auf der Hand, dass ein größerer zeitlicher Abstand zwischen Steuerjahr und Anfertigen der Erklärung die zutreffende Deklaration nicht erleichtert, sondern erschwert. Aus den genannten Gründen lehnen wir die vorgesehene Regelung ab.

Wir weisen ergänzend darauf hin, dass nach den Erfahrungen aus der Beratungspraxis zu Nachzahlungsfällen bei Arbeitnehmern die Regelung vor allem Probleme für Steuerpflichtige mit der Steuerklassenkombination III/V birgt. Bei diesem häufigen Anwendungsfall der Pflichtveranlagung fallen seit VZ 2010 aufgrund der Berücksichtigung der Vorsorgepauschale bei der Steuerklasse V wesentlich höhere Nachzahlungsbeträge an. Wenn beispielsweise Eheleute mit Bruttolöhnen von 15.000 und 35.000 Euro mehr als 900 Euro Nachzahlung leisten müssen, verdoppelt sich dieser Betrag bei einer Zweijahresveranlagung und kann sich

bei Veranlagung im letzten Quartal eines Jahres in Verbindung mit erstmaliger Festsetzung einer Vorauszahlung sogar verdreifachen. Es ist zu befürchten, dass die Festsetzung von Vorauszahlungen spätere Nachzahlungen oft nicht ausreichend abfängt. Zahlungsausfälle, Mahnungen und wahrscheinlich oft nicht zu bewilligende Stundungsanträge sind zu erwarten.

Aus diesen Gründen regen wir – ohne unsere vorgenannte Ablehnung einzuschränken – im Falle einer Einführung der mehrjährigen Abgabe von Pflichtveranlagungen folgende Ergänzungen an:

1. Die Gewährung der zweijährigen Veranlagung bei beiderseits berufstätigen Eheleuten sollte auf die Steuerklassenkombination IV/IV bzw. IV/IV mit Faktor nach § 39f EStG beschränkt werden, um die aufgezeigten Probleme zu begrenzen.
2. Die Finanzverwaltung muss eine möglichst zutreffende Ermittlung der Vorauszahlung sicher stellen. Die vorgesehene Nichtanwendung der Bagatellgrenzen in § 37 Absatz 5 EStG ist in diesem Zusammenhang sehr zu begrüßen. Die vorgesehene Antragstellung gemäß § 25a Absatz 3 EStG sollte jedoch formgebunden erfolgen, um eine ausreichende Abfrage der für eine realitätsgerechte Festsetzung erforderlichen Ausgangswerte sicher zu stellen.

### **Nummer 13, 15, 16, 17 und 20 - §§ 26, 26c, 32e EStG: Ehegattenveranlagung**

Den Ausführungen im Gesetzentwurf, dass die erneute Ausübung des Wahlrechts der Veranlagungsart von Ehegatten zu erheblichem Mehraufwand führt, ist zuzustimmen. Dabei darf jedoch nicht verkannt werden, dass neben einer Bescheidänderung die Gründe in fehlerhafter Einschätzung seitens der Eheleute und in ehelichen Streitfällen liegen. So kann ein Ehegatte nach einer getrennten Veranlagung zivilrechtlich vom Partner nachträglich die Zustimmung zu einer (günstigeren) Zusammenveranlagung erwirken. Die zugrundeliegenden zivilrechtlichen Grundsätze können durch die vorgesehene Änderungssperre nach Einreichung des Erstantrags steuerrechtlich nicht mehr berücksichtigt werden. Damit sind zivilrechtliche Schadensersatzforderungen vorprogrammiert, die gewollte steuerrechtliche Vereinfachung wirkt sich zivilrechtlich nachteilig aus.

In Fällen einer Bescheidänderung sollen Nachteile aus dem Wegfall des Rechts einer erneuten Veranlagungswahl durch die Tarifminderung nach § 32e EStG vermieden werden. Das ist zu begrüßen. Nach unserer Auffassung erhöht die neue Regelung die Komplexität, sie verkompliziert das Steuerrecht und es ist fraglich, ob der Aufwand geringer ist als bei Bescheidänderungen aufgrund Änderung der Veranlagungswahl nach geltendem Recht. Insbe-

sondere muss die Regelung als von Amts wegen durchzuführende Günstigerprüfung ausgestaltet werden. Solange diese nicht gewährleistet werden kann, wie in der Stellungnahme des Bundesrates ausgeführt wird, ist die gesamte Rechtsänderung zurückzustellen.

Des Weiteren sehen wir kritisch, dass die Anwendungsregelung zu § 10d bei Einzelveranlagung von Ehegatten aus dem Einkommensteuergesetz in eine Rechtsverordnung ausgelagert werden soll. Dies lässt komplexe und somit nicht unbedingt einfache Festlegungen erwarten.

Die besondere Veranlagung nach § 26c EStG ist mit dem Wegfall des Haushaltsfreibetrages bereits seit VZ 2004 so weitgehend gegenstandslos geworden, dass der vorgesehenen Aufhebung nach u. E. zuzustimmen ist. Die übrigen Änderungen halten wir aus den genannten Gründen jedoch für nicht zielführend. Der NVL spricht sich deshalb dafür aus, das gestandene Recht der Ehegattenveranlagungen nach § 26a EStG (getrennte Veranlagung) und die Wahlrechte zu belassen. Die getrennte Veranlagung kann auch auf dem Wege vereinfacht werden, dass Wahlrechte zur beliebigen Zuordnung außergewöhnlicher Belastungen und bestimmter Sonderausgaben - so wie im vorliegenden Gesetzentwurf bei der Einzelveranlagung von Ehegatten nach § 26a Absatz 3 vorgesehen - eingeschränkt werden; ebenso kann die individuelle Berechnung des Abzugsbetrags für außergewöhnliche Belastungen auch bei der bestehenden getrennten Veranlagung eingeführt werden. Die in der Gesetzesbegründung ausgeführten Schwierigkeiten bei der Finanzverwaltung durch Übertragung von Daten eines Ehegatten auf ein anderes Speicherkonto im Falle eines Veranlagungswechsels dürften durch EDV-technische Maßnahmen auch ohne grundlegende Rechtsänderungen lösbar sein.

Nachdrücklich abzulehnen ist der Wegfall des Widerrufsrechts bereits mit Abgabe (Eingang) der Steuererklärung. Die Einschränkung lehnen wir nicht nur aus den bereits genannten praktischen Gründen, sondern auch aus rechtlichen Gründen ab. Ebenso stellt die Einschränkung einen steuersystematischen Bruch dar, als sie vor Bestandskraft eines Bescheids bindet. Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass eine Erklärung zumindest im Fall einer Antragsveranlagung bis zur bindenden Steuerfestsetzung vollständig widerrufen werden kann, was u. E. auch erneute Wahlmöglichkeiten eröffnet.

#### **Nummer 18 - § 32 Absatz 4 EStG: Wegfall der Einkünfte- und Bezügegenze beim Familienleistungsausgleich**

Die bisherige Grenzbetragsregelung und insbesondere deren Ausgestaltung mit „Fallbeileffekt“ schafft eine Vielzahl von Härtefällen und ist streitanfällig. Die Regelung erfordert zudem erheblichen Nachweisaufwand. Ein vollständiger Wegfall des Kriteriums der Höhe der Ein-

künfte und Bezüge beim Kind führt zu einer radialen Steuervereinfachung und verringert erheblichen Aufwand bei Finanzämtern, Familienkassen und Gerichten, er kommt jedoch in erster Linie den Eltern und Kindern zugute.

Die Neuregelung führt insoweit zu einer sozial ungerechtfertigt erscheinenden Förderung, als auch Kindergeld für Kinder mit sehr hohem Einkommen während der Ausbildung gewährt werden kann. Dies sollte u. E. wie im Gesetzentwurf vorgesehen typisierend aufgrund der genannten Vorteile in Kauf genommen werden, auch im Hinblick auf die bereits verringerte Altersgrenze für die Berücksichtigung von Kindern auf das 25. Lebensjahr.

Die Neuregelung erfordert eine neue Abgrenzung, um Gestaltungen zu vermeiden, in denen bspw. Bewerbungen für weitere Ausbildungen nur deshalb erfolgen, um den Kindergeldbezug bis zum Erreichen der Altersgrenze auszuschöpfen. Die vorgesehene Lösung dahingehend, dass die Gewährung von Kindergeld und Freibeträgen bis zum Erreichen der Erstausbildung weitgehend voraussetzungslos erfolgt und nach Abschluss der Erstausbildung davon abhängig ist, ob eine – zusätzlich ausgeübte – Erwerbstätigkeit weniger als 20 Wochenstunden ausfüllt, ist nach Auffassung des NVL ein sachgerechter und pragmatischer Ansatz und wird befürwortet. Nach der BFH-Rechtsprechung ist bei einer Teilzeitbeschäftigung von 20 Wochenstunden zwar weiterhin von einer typischen Unterhaltssituation auszugehen (BFH III R 82/03). Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die einzuführende Regelung nur bei einer Zweitausbildung greift, bei der Eltern ohnehin zivilrechtlich nicht unterhaltspflichtig sind. Es ist zuzugestehen, dass auch Gestaltungsmöglichkeiten denkbar sind. Der Ausweis der Arbeitsstunden ist ebenso missbrauchsanfällig wie der Ausweis der Einkünfte. Für die große Mehrheit aller Fälle dürfte die Abgrenzung jedoch sachgerecht sein. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass Kinder ohne Ausbildungsverhältnis weiterhin nur berücksichtigt werden sollen, wenn eine der übrigen Voraussetzungen erfüllt sind. Dies erfordert bspw. die Meldung bei der Arbeitsagentur oder laufende Bewerbungen.

Wir begrüßen sehr, dass gegenüber dem Referentenentwurf die Anregungen aufgegriffen und klarstellend aufgenommen wurde, dass ein Ausbildungsdienstverhältnis keine Erwerbstätigkeit im Sinne dieser Vorschrift darstellt.

### **Nummer 22 Buchstabe b - § 33a Absatz 2 EStG: Freibetrag für Sonderbedarf**

Mit der Typisierung beim Kindergeldbezug und den Freibeträgen für Kinder nach § 32 Absatz 6 EStG durch Wegfall der bisherigen Einkommensprüfung beim Kind soll auch beim Freibetrag für Sonderbedarf, dem früheren Ausbildungsfreibetrag, auf die Anrechnung der Einkünfte und Bezüge verzichtet werden. Dies ist konsequent, weil anderenfalls der Vereinfachungszweck konterkariert würde. Während bisher auf die ohnehin in der Anlage Kind er-

klären Einkünfte und Bezüge zurückgegriffen wird, müsste ohne die Änderung in § 33a Absatz 2 ein neues Abfragefeld mit neuen Erklärungs- und Dokumentationspflichten eingeführt werden. Die Änderung ist deshalb sehr zu begrüßen, sie kommt Eltern mit Kindern in der Ausbildung zugute.

**Nummer 28 - § 39b Absatz 2 EStG: Vorsorgepauschale beim Lohnsteuerabzug**

**Nummer 31 - § 46 Absatz 2 Nr. 3 EStG: Verringerung von Pflichtveranlagungsfällen für Arbeitnehmer**

Um die Anzahl von Pflichtveranlagungen und damit verbundenen Nachzahlungsfällen zu verringern, ist eine Änderung der Vorsorgepauschale geboten.

Ab dem VZ 2010 ist im Lohnsteuerabzugsverfahren eine Vorsorgepauschale zu berücksichtigen, die sich aus Teilbeträgen zur Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung zusammensetzt. Als Teilbeiträge für die Kranken- und Pflegeversicherung sind dabei mindestens 12 Prozent des Arbeitslohns bis zu 3.000 € (Steuerklasse III) bzw. 1.900 € (übrige Steuerklassen) als Mindestvorsorgepauschale zu berücksichtigen (§ 39 b Absatz 2 Satz 5 Nr. 3 EStG).

Diese Mindestbeträge sind vom Arbeitgeber auch dann zu berücksichtigen, wenn der Arbeitnehmer keine Beiträge zu einer inländischen Krankenversicherung zahlt. Bei bestimmten Berufsgruppen wie Polizeivollzugsbeamten, bei denen Krankheitskosten im Rahmen der Heilfürsorge in voller Höhe vom Dienstherrn übernommen werden, und Berufssoldaten sowie Soldaten auf Zeit, die Anspruch auf eine unentgeltliche truppenärztliche Versorgung haben, erreichen die tatsächlich absetzbaren Beiträge für Vorsorgeaufwendungen sehr häufig einen geringeren Wert als die im Lohnsteuerabzugsverfahren berücksichtigte Mindestvorsorgepauschale. Weil im Rahmen der Einkommensteuerveranlagung nur noch tatsächlich geleistete Versicherungsbeiträge berücksichtigt werden, ist in diesen Fällen zur Korrektur des Lohnsteuerabzugs aufgrund der die tatsächlichen Abzugsbeträge übersteigenden Vorsorgepauschale eine Pflichtveranlagung durchzuführen (§ 46 Absatz 2 Nr. 3 EStG).

Der im vorliegenden Entwurf eines Steuervereinfachungsgesetzes vorgesehene Wegfall der Veranlagungspflicht für Arbeitnehmer mit Jahresarbeitslohn bis 10.200 € bzw. 19.400 € hätte zudem zur Folge, dass bei Arbeitnehmern im Rahmen der o. g. Arbeitslohngrenzen die Pflichtveranlagung wegen der die tatsächlichen Abzugsbeträge übersteigenden Mindestvorsorgepauschale wiederum entfällt.

Diese Ausnahmeregelungen sind insoweit unsystematisch und führen zu ungerechtfertigten Unterschieden in der Besteuerung. So kann sich bei einem Arbeitnehmer mit einem Arbeits-

lohn von 10.201 € eine Nachzahlung von mehr als 180 € ergeben, die bei um ein Euro geringerem Arbeitslohn vollständig entfällt.

Aus diesem Grund sollte die Mindestvorsorgepauschale dahingehend geändert werden, dass sie tatsächliche Abzugsbeträge nicht übersteigt. Wir regen deshalb an, die Mindestvorsorgepauschale auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen zu beschränken. Damit würden sowohl die beschriebenen Veranlagungsfälle nach § 46 Absatz 2 Nr. 3 EStG weitgehend entfallen, sodass zukünftig auf diese Vorschrift sogar verzichtet werden könnte, und die neu einzuführende Vorschrift § 46 Absatz 2 Nr. 3 (jetzt zweiter Halbsatz) führt nicht zu un-systematischen Verwerfungen.

### **Zu Artikel 3 – Änderung der Abgabenordnung**

#### **Nummer 1, 5 - §§ 87a, 150 Absatz 6, 7 AO: Anwendung von Authentifizierungsverfahren**

Der NVL begrüßt grundsätzlich, dass die bei Anwendung der elektronischen Steuererklärung (Elster) bewährten Authentifizierungsverfahren alternativ zum aufwändigeren Signaturverfahren fortgeführt werden sollen. Die Verfahren dürfen jedoch keine Einbahnstraßen einzig für Mitteilungen des Steuerpflichtigen an die Finanzverwaltung bleiben. Sie müssen ausgebaut werden hinsichtlich der Datenrückübermittlung an Steuerpflichtige unter Einbeziehen einer Schnittstelle für Bevollmächtigte wie Steuerberater und Lohnsteuerhilfevereine.

Die Verfahren sind deshalb sowohl technisch als auch in der rechtlichen Ausgestaltung im Wege von Rechtsverordnungen im Bereich der Einkommensteuer dahingehend ergänzungsbedürftig, dass sie Änderungen der ELStAM nach § 39e EStG (Ermäßigungsanträge und weitere Meldungen) und die Einsichtnahme in die an die Finanzverwaltung gemeldeten Daten erfasst. Letzteres ist bereits derzeit geboten, weil Besteuerungsdaten im zunehmenden Umfang den Steuerpflichtigen nicht mehr bzw. nicht ausreichend zeitnah von den übermittelnden Stellen zur Verfügung gestellt werden. Insbesondere ist die schnelle Bereitstellung einer Schnittstelle für bevollmächtigte steuerliche Berater geboten. Diese Forderungen entsprechen den Ausführungen auf Seite 36 der Gesetzesbegründung, dass für möglichst alle Phasen des Besteuerungsprozesses IT-basierte Verfahren als Alternative zu papiergestützten Kommunikationswegen anzubieten sind. Sollten die alternativen Authentifizierungsverfahren aus datenschutzrechtlichen Gründen die genannten Funktionserweiterungen nicht ermöglichen, wären sie trotz der bisherigen Vorteile jedoch nicht zukunftsfähig.

Mit freundlichen Grüßen



Uwe Rauhöft  
Geschäftsführer