



NVL e.V. ✉ 13465 Berlin Oranienburger Chaussee 51

Deutscher Bundestag
An den Finanzausschusses
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Berlin, 19. November 2008

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Familien und haushaltsnahen Dienstleistungen (Familienleistungsgesetz – FamLeistG)

Drucksache 16/10809

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Übersendung des Gesetzentwurfes und die Einladung zur öffentlichen Anhörung zum oben genannten Gesetzentwurf, an der wir gern teilnehmen.

Zum Entwurf nehmen wir nachfolgend Stellung.

Artikel 1 – Änderung des Einkommensteuergesetzes

Nr. 5 – Neufassung der Vorschriften zum Abzug von Kinderbetreuungskosten - § 9c EStG

Die Zusammenfassung der Regelungen zum Abzug von Kinderbetreuungskosten ist sehr zu begrüßen. Eine Entbürokratisierung und Vereinfachung für den Bürger und die Finanzverwaltung sollte entsprechend der Zielsetzung des Gesetzes nicht nur im Bereich der haushaltsnahen Dienste, sondern auch bei den Kinderbetreuungskosten erfolgen. Dieses Ziel kann erreicht werden, wenn im Zuge der Neufassung auch eine Vereinheitlichung und Zusammenfassung der Abzugsvoraussetzungen und die Beseitigung von Zweifelsfragen erfolgt. Darüber hinaus sollten mit einer Neufassung unsachgerechte Förderlücken beseitigt werden.

1. Vereinheitlichung der Abzugsvoraussetzungen

1.1. Zusammenfassen erwerbsbedingter Kinderbetreuungskosten und Kinderbetreuungskosten im Rahmen des Sonderausgabenabzugs

Die bisherige Regelung nimmt eine vollständige DIN A4-Seite in der Anlage Kind der Einkommensteuererklärung in Anspruch und führt sehr häufig zu Fehleintragungen durch die Steuerpflichtigen und zu Erfassungsfehlern bei den Finanzämtern. Die Ursache liegt in der bisherigen Gesetzeslage.

Eine deutliche Vereinfachung kann erreicht werden, wenn die bisherige Qualifikation der Aufwendungen „wie“ Werbungskosten bzw. Betriebsausgaben und damit ein Abzug unmittelbar bei der Ermittlung der einzelnen Einkünfte aufgegeben wird, wie dies der Vorschlag des Bundesrates vorsieht. Abweichend vom Vorschlag des Bundesrates halten wir es jedoch für sachgerechter, den Abzug bei der Ermittlung des Gesamtbetrags der Einkünfte vorzunehmen. Die Vorschrift könnte als § 24c EStG (neu) eingeführt und der Abzug in § 2 Abs. 3 EStG geregelt werden.

Der Abzug würde so der Systematik des Abzugs des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende § 24b EStG folgen. Des Weiteren wird vermieden, dass bei geringen oder negativen Einkünften in einem Jahr der Abzug ins Leere läuft. Anders als bei den Sonderausgaben kann ein Abzug beim Gesamtbetrag der Einkünfte im Rahmen des Verlustabzugs nach § 10d EStG Berücksichtigung finden. Die Neuregelung würde damit nicht zu einer Einschränkung gegenüber dem bisherigen Abzug bei den Einkünften führen.

1.2. Aufgeben der Einschränkung bei nicht erwerbstätigen Eltern

Eine umfassendere Vereinfachung kann durch Vereinheitlichung der verschiedenen Abzugsvoraussetzungen wie Erwerbstätigkeit, Alter des Kindes etc. erfolgen. Wir schlagen deshalb als weitere Änderung vor, die bisherigen, drei verschiedenen Abzugstatbestände zusammen zu fassen in eine **einheitliche Regelung, nach der Eltern für Kinder bis zum 14. Lebensjahr stets Betreuungskosten bei der Ermittlung des Gesamtbetrags der Einkünfte abziehen können.**

Mit einer solchen Regelung würden zwar neue Abzugsmöglichkeiten für die Fälle geschaffen, in denen Eltern(-teile) nicht erwerbstätig sind. Diese Erweiterung erscheint jedoch bereits deshalb sachgerecht, weil die Neuregelung des § 35a EStG ebenfalls Steuerermäßigungen für diese Fälle zulässt, die in der Praxis jedoch einkommensabhängig unterschiedlich zum Tragen kommen und damit zu sozialen Unterschieden führen. So kann nach dem bisherigen Gesetzentwurf ein Ehepaar, bei denen ein Elternteil nicht erwerbstätig, in Ausbildung oder krank ist, für ein zweijähriges Kind bis zu

4.000 Euro Steuerminderung auf Kinderbetreuungskosten erhalten, wenn es eine Tagesmutter in seinem Haushalt beschäftigt. Eltern, die hingegen ihr Kind außerhalb des Haushalts betreuen lassen, beispielsweise weil sie eine kostenaufwändigere Betreuung bei sich zu Hause nicht finanzieren können oder die eigenen Räumlichkeiten dies nicht zulassen, können dagegen keine Kinderbetreuungskosten geltend machen. Eine Erweiterung der Abzugstatbestände durch eine Vereinheitlichung würde diesen Folgen sozialer Differenzierung entgegen wirken.

2. Abzugsmöglichkeit für Großeltern

Großeltern können die Übertragung der Kindfreibeträge und die Auszahlung des Kindergeldes beantragen, wenn sie das Kind in ihrem Haushalt aufgenommen haben. Kinderbetreuungskosten können sie jedoch nach geltendem Recht nur dann geltend machen, wenn die familiäre Bindungen zu den leiblichen Eltern aufgegeben wurde und deshalb ein Pflegekindschaftsverhältnis vorliegt. Soweit weiterhin Beziehungen zwischen dem Kind und der Mutter und/oder dem Vater bestehen, kann der Abzug von Kinderbetreuungskosten nicht auf Großeltern übertragen werden. Dies führt dazu, dass in diesen Fällen niemand Kinderbetreuungskosten geltend machen kann, weil die Voraussetzungen weder bei Großeltern noch bei den Eltern (fehlende Haushaltszugehörigkeit) erfüllt sind. **Deshalb schlagen wir eine Ergänzung des Gesetzes dahingehend vor, dass Großeltern ebenfalls Kinderbetreuungskosten abziehen können, wenn sie Freibeträge für Kinder oder Kindergeld erhalten.** Dies ist sachgerecht, weil Großeltern bei Haushaltsaufnahme des Kindes häufig auch Betreuungsaufwendungen tragen, beispielsweise wenn die leiblichen Eltern selbst noch in der Ausbildung sind oder sich getrennt haben und das Kind von den Großeltern versorgt wird.

Zur Umsetzung der unter 1. und 2. genannten Vorschläge schlagen wir folgende Gesetzesänderung vor:

*„¹Aufwendungen für Dienstleistungen zur Betreuung eines Kindes, **für das der Steuerpflichtige einen Freibetrag nach § 32 Abs. 6 oder Kindergeld erhält und das zu seinem Haushalt gehört**, können bei Kindern, die das 14. Lebensjahr noch nicht vollendet haben oder wegen einer vor Vollendung des 25. Lebensjahres eingetretenen körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung außerstande sind, sich selbst zu unterhalten, in Höhe von zwei Dritteln der Aufwendungen, höchstens 4.000 Euro je Kind **bei der Ermittlung des Gesamtbetrags der Einkünfte** abgezogen werden. ²**Das gilt nicht** für Aufwendungen für Unterricht, die Vermittlung besonderer Fähigkeiten sowie für sportliche und andere Freizeitbetätigungen. ³Ist das zu betreuende Kind nicht nach § 1 Abs. 1 oder Abs. 2 unbeschränkt einkommenssteuerpflichtig, ist der in **Satz 1** genannte Betrag zu kürzen, soweit es nach den Verhältnissen im Wohnsitzstaat des Kindes notwendig und angemessen ist.*

*⁴Voraussetzung für den Abzug der Aufwendungen nach **Satz 1** ist, dass der Steuerpflichtige für die Aufwendungen eine Rechnung erhalten hat und die Zahlung auf das Konto des Erbringers der Leistung erfolgt ist.“*

3. Zuordnung des Abzugs auf die Elternteile

In den Fällen, in denen beide Eltern mit ihrem Kind zusammen leben, wird eine Zuordnung der Kinderbetreuungskosten erforderlich. Das betrifft insbesondere unverheiratete Eltern. Bei verheirateten Eltern ist lediglich eine Zuordnung bei den Einkünften erforderlich, die bei einem generellen Abzug als Sonderausgaben bzw. beim Gesamtbetrag der Einkünfte entfällt.

Die Zuordnung erfordert eine Vielzahl von Formulareinträgen und führt in der Veranlagungspraxis immer wieder zu Fehlern in den Einkommensteuerbescheiden. Zudem bestehen Zweifelsfragen zur Zuordnung, wenn bspw. der Gebührenbescheid der Betreuungseinrichtung nur auf einen Elternteil ausgestellt ist oder wenn das Geld vom alleinigen Konto eines Elternteils überwiesen wird, im Innenverhältnis jedoch ein Kostenausgleich zwischen den Eltern erfolgt.

Während für verheiratete Eltern im Rahmen der getrennten Veranlagung eine gesetzliche Regelung zur grundsätzlichen Halbteilung der Kosten mit abweichender Zuordnungsmöglichkeit besteht (§26a Abs. 2 EStG), fehlt eine entsprechende Regelung für unverheiratete Elternpaare. **Im Interesse von Vereinfachung und Erleichterungen für die Eltern schlagen wir vor, gesetzlich festzuschreiben, dass Eltern die Zuordnung der Aufwendungen bis zur Höhe des Höchstbetrags hälftig, auf Antrag abweichend in Anspruch nehmen können, soweit das Kind im gemeinsamen Haushalt beider Elternteile lebt.**

Nr. 10 – Anhebung der Kinderfreibeträge - § 32 Abs. 6 EStG

Nr. 18 – Anhebung des Kindergeldes - § 66 Abs. 1 EStG

Der NVL begrüßt, dass die Freibeträge für das sächliche Existenzminimum bereits ab 2009 an die Werte entsprechend dem siebenten Existenzminimumbericht (für das Jahr 2010) angepasst werden (unter Anhebung des im Gesetz genannten Betrages um 12 bzw. 24 Euro). Ebenso begrüßen wir, dass das Kindergeld proportional stärker angehoben wird als der Kinderfreibetrag. Dies kommt Eltern mit geringem Einkommen zugute.

Nr. 11 – Aufhebung der Abzugsbeträge für alters- und krankheitsbedingte Haushaltsdienstleistungen - § 33a Abs. 3 EStG

Die Streichung der Abzugsmöglichkeit als außergewöhnliche Belastung im Zuge der Änderung des Steuerabzugs nach § 35a EStG führt zu einer Reduzierung von Wahlmöglichkeiten zwischen progressionsabhängigem und progressionsunabhängigem Abzug und damit zu einer Vereinheitlichung und Vereinfachung. Das wird grundsätzlich begrüßt. Wir geben jedoch zu bedenken, dass die Voraussetzungen für den Abzug nach § 35a EStG enger gefasst sind (Rechnungslegung und unbare Zahlung) als bei den außergewöhnlichen Belastungen. Insoweit kann insbesondere bei der Hilfe durch Angehörige eine Einschränkung eintreten und eine bisherige Steuerminderung zukünftig entfallen oder zu einem erhöhten Aufwand für die Steuerpflichtigen und die Finanzverwaltung führen. Deshalb sollte geprüft werden, ob die Abzugstatbestände des § 33a Absatz 3 EStG direkt in den § 35a EStG aufgenommen werden können.

Nr. 13 – Neufassung der Steuerermäßigung für haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse und Dienstleistungen sowie von Handwerkerleistungen - § 35a EStG

Der NVL begrüßt ausdrücklich, dass die Förderung im Rahmen des § 35a EStG deutlich verbessert werden soll. Damit können konsum- und beschäftigungsfördernde Impulse mit steuerlicher Entlastung von Privathaushalten verbunden werden. In der Ausgestaltung halten wir Änderungen zu den vorgesehenen Regelungen für erforderlich.

1. Steuerermäßigung auf geringfügige Beschäftigungen – Absatz 1

Der Steuerabzug soll auf 20 Prozent, höchstens 510 Euro angehoben werden. Damit liegt der Fördersatz um 6,3 Prozent, bei Individualbesteuerung des Beschäftigten sogar um 8,3 Prozent über den Abgaben an die Minijobzentrale (13,7 bzw. 11,7 Prozent). Das erscheint nicht sachgerecht und wird zu Mitnahmeeffekten führen.

Andererseits wird der maximale Steuerabzug von 510 Euro bereits bei einem monatlichen Bruttolohn von 187 Euro erreicht. **Wir schlagen deshalb vor, die Förderquote auf 12 Prozent zu begrenzen und im Gegenzug den Höchstbetrag für den Steuerabzug auf 1.000 Euro anzuheben.** Damit wird der Lohn für einen Minijob einschließlich der pauschalen Sozialabgaben, jedoch ohne Pauschalsteuer, fast vollständig bis zum monatlichen Höchstbetrag von 400 Euro gefördert.

2. Steuerermäßigung für haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse und Dienstleistungen

Die Anhebung der Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen wird begrüßt, insbesondere weil sie Familien entlastet, die krankheits- oder pflegebedingt hohe private Aufwendungen haben. In der Ausgestaltung schlagen wir die nachfolgend genannten Änderungen vor.

Anders als bei den „Minijobs“ wurde für die Inanspruchnahme externer Dienstleistungen die Förderquote nicht angehoben. Aus zwei Gründen ist eine Anhebung jedoch geboten.

Eine höhere Förderquote ist erforderlich, um den gewünschten Lenkungseffekt zur Verringerung von Schwarzarbeit zu erreichen. Der Steuerabzug wurde 2003 aus diesem Grund eingeführt. Im Rahmen der Anhörung zum Jahresteuergesetz 2009 wurde bestätigt, dass diese Maßnahme belegbare Erfolge aufweist. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Umsatzsteuersatz bei Einführung des Gesetzes noch 16 Prozent betrug und seit 2007 um 3 Prozent angehoben wurde. Damit sind Fördersatz und Umsatzsteuersatz nahezu identisch, so dass sich die Anreizwirkung zur legalen Beauftragung von Dienstleistern verringert, zumal der Dienstleister bei nicht verbuchter Bezahlung neben der Mehrwertsteuer auch Einkommen- oder Körperschaftsteuer spart. Deshalb sollte der Fördersatz auf 25 Prozent angehoben werden, wie bereits der Bundesrat im Rahmen des Jahressteuergesetzes 2009 beantragt hatte.

Darüber hinaus ist beim derzeitigen Entwurf festzustellen, dass eine höhere steuerliche Entlastung nur erreicht wird, wenn im Kalenderjahr mehr als 3.000 Euro für geförderte Dienstleistungen bezahlt werden. Von einer höheren Förderquote würden hingegen auch Steuerpflichtige mit geringerem Einkommen profitieren, die weniger Geld für die Inanspruchnahme dieser Dienstleistungen zur Verfügung haben.

Zur Finanzierung kann der maximale Fördersatz von 20.000 Euro verringert werden. Aufwendungen in dieser Größenordnung wird nur ein geringer Anteil der Privathaushalte haben. Die Regelung schafft ein neues „Dienstmädchenprivileg“, wie am Beispiel von Kinderbetreuungskosten deutlich wird:

So können zwei beiderseits erwerbstätige Eltern Aufwendungen zur Betreuung ihres zweijährigen Kindes bei einer Betreuungseinrichtung oder Tagesmutter bis zu 6.000 Euro zu 2/3 wie Werbungskosten oder Betriebsausgaben geltend machen. Bei einem Steuersatz von bspw. 25 Prozent beträgt die Steuerentlastung für das Ehepaar bei Ausschöpfen des Höchstbetrags 1.000 Euro, bei niedrigerem Steuersatz entsprechend weniger. Wird ein Elternteil arbeitslos, können sie gar keine Aufwendungen mehr geltend machen. Eine Steuerermäßigung nach § 35a EStG scheidet aus, weil die Betreuung nicht im Haushalt erfolgt.

Ein Ehepaar, bei denen ein Elternteil nicht erwerbstätig ist und die ein Kinder- oder Au-pairmädchen zur Betreuung im Haushalt beschäftigen, erhält dagegen eine 20-prozentige Steuerermäßigung für Aufwendungen bis zum Höchstbetrag von 20.000 Euro. Für Aufwendungen in Höhe von 6.000 Euro beträgt die Steuerermäßigung 1.200 Euro. Diese Steuerermäßigung erreichen berufstätige Eltern erst ab einem persönlichen Steuersatz von 30 Prozent.

Aus den genannten Gründen sollte die Steuerermäßigung mit geringerem Höchstbetrag und deutlich angehobener Förderquote erfolgen. Um Härten zu vermeiden, könnte wie bisher ein höherer Betrag bei Pflegeaufwand festgelegt werden. Darüber hinaus sollten entsprechend dem Vorschlag des Bundesrates wie bisher nur Arbeitskosten gefördert werden. Eine Steuerermäßigung auf gelieferte Waren ist grundsätzlich abzulehnen. Ausnahmen wären allenfalls für alters- oder krankheitsbedingte Mehraufwendungen zulässig, die aus systematischen Gründen den außergewöhnlichen Belastungen zuzuordnen sind.

3. Steuerermäßigung für Handwerkerleistungen

Nach dem Gesetzentwurf ist für Handwerkerleistungen bisher keine Änderung gegenüber dem bestehenden Recht vorgesehen. Insgesamt verschlechtern sich damit die Rahmenbedingungen aufgrund des höheren Umsatzsteuersatzes gegenüber der Rechtslage bei Einführung der Steuerermäßigung. Deshalb ist wie oben beschrieben eine Anhebung des Fördersatzes erforderlich, um der Zielsetzung der Bekämpfung der Schwarzarbeit gerecht zu werden.

Eine Anhebung des Fördervolumens allein kann dieses Ziel nicht erreichen. Es führt zudem wie bereits unter Punkt zwei beschrieben allein zu einer höheren Entlastung für diejenigen Steuerpflichtigen, die höhere Beträge investieren können. Dies benachteiligt Steuerzahler mit geringerem Einkommen.

Insgesamt wäre beschäftigungspolitisch und im Interesse einer spürbaren Entlastung für alle Einkommensschichten sowohl eine deutliche Anhebung der Förderquote als auch des Fördervolumens geboten. Die Umsetzung könnte in Verbindung mit einer Vereinfachung und Vereinheitlichung erreicht werden, indem die Dienstleistungen gemäß Absatz 2 und Handwerkerleistungen zusammengefasst mit einer Steuerermäßigung von 25 Prozent und einer Obergrenze von bspw. 10.000 Euro gefördert werden. Dies würde Abgrenzungen zwischen den Dienstleistungen entbehrlich machen und wäre sachgerecht. Es ist unverständlich, warum bspw. Gartenpflegearbeiten bis 20.000 Euro begünstigt werden, Handwerkerleistungen hingegen nur bis 3.000 Euro.

Zusammenfassung und Lösungsvorschläge

1. Die Steuerermäßigung von Minijobs sollte mit einer geringeren Förderquote von 12 Prozent bei angehobenem Höchstbetrag erfolgen.
2. Die Steuerermäßigung für sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse im Haushalt sollte wie bisher separat geregelt werden. Der Fördersatz von 20 Prozent ist sachgerecht, weil er der Höhe der Sozialleistungen entspricht. Der Höchstbetrag sollte deutlich unterhalb von 20.000 Euro festgelegt werden, um keine neuen Subventionstatbestände für einzelne Bevölkerungsgruppen mit höherem Einkommen zu schaffen („Dienstmädchenprivileg“). Beschäftigungspolitische Impulse sind auch bei Förderobergrenzen in Höhe des Lohnes für eine Halbtagesbeschäftigung zu erwarten. Ein höherer Satz sollte ausschließlich Pflegekosten vorbehalten bleiben.
3. Die Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen und Handwerkerleistungen sollte zusammengefasst werden. Die Steuerermäßigung ist auf 25 Prozent anzuheben. Die Finanzierung kann durch Absenkung der Förderobergrenze bei den Beschäftigungsverhältnissen und den Dienstleistungen erfolgen.

Mit freundlichen Grüßen



Uwe Rauhöft
Geschäftsführer