

Auszug aus

Denkschrift 2024

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 12

Abzug von außergewöhnlichen Belastungen
nach §§ 33, 33b Einkommensteuergesetz



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Einzelplan 12: Allgemeine Finanzverwaltung

12 Abzug von außergewöhnlichen Belastungen nach §§ 33, 33b Einkommensteuergesetz (Kapitel 1201)

Landtagsdrucksache 17/7112

Das Risikomanagementsystem der Steuerverwaltung sollte im Bereich der außergewöhnlichen Belastungen nach § 33 Einkommensteuergesetz angepasst werden.

Pflege-Pauschbeträge wurden vielfach in unzutreffender Höhe berücksichtigt. Die Eintragungssystematik zum Pflegegrad auf dem Formular „Anlage Außergewöhnliche Belastungen“ sollte verständlicher und damit bürgerfreundlicher gestaltet werden.

12.1 Ausgangslage

Nach § 33 Einkommensteuergesetz (EStG) können bestimmte Aufwendungen, die z. B. durch Behinderung, Krankheit, Pflegebedürftigkeit oder Todesfall verursacht sind, als außergewöhnliche Belastungen steuermindernd berücksichtigt werden.

Pflegende können für eine pflegebedürftige Person anstelle der tatsächlichen Pflegekosten nach § 33 EStG unter bestimmten Voraussetzungen einen Pflege-Pauschbetrag geltend machen (§ 33b EStG). Bis zum Veranlagungszeitraum 2020 wurde der Pflege-Pauschbetrag nur gewährt, wenn für die pflegebedürftige Person eine Behinderung mit dem Merkzeichen „H“ (hilfflos) festgestellt oder der Pflegegrad 4 oder 5 zuerkannt war. Seit dem Veranlagungszeitraum 2021 wird ein Pflege-Pauschbetrag auch für die Pflegegrade 2 und 3 gewährt.

Jedes Jahr werden landesweit in mindestens 200.000 Einkommensteuerfällen außergewöhnliche Belastungen von mehr als 550 Mio. Euro steuermindernd berücksichtigt. Aufgrund der Gesetzesänderung zum Veranlagungszeitraum 2021 und der demographischen Entwicklung nimmt die Bedeutung von Pflege-Pauschbeträgen erheblich zu.

Seit der Einführung eines Risikomanagementsystems haben die Beschäftigten der Finanzämter auch die außergewöhnlichen Belastungen nur insoweit zu prüfen, als das System den Sachverhalt als prüfungswürdig einstuft und einen entsprechenden (Prüf-) Hinweis ausgibt.

Vor diesem Hintergrund haben wir den Abzug von außergewöhnlichen Belastungen nach §§ 33, 33b EStG landesweit untersucht.

12.2 Prüfungsergebnisse

12.2.1 Ausgestaltung des Risikomanagementsystems

Das Risikomanagementsystem der Steuerverwaltung greift bei den außergewöhnlichen Belastungen unter anderem auf die Angaben in der Steuererklärung zurück. Dabei steuert

es die Fälle je nach Art der Aufwendungen nach unterschiedlichen Regeln zur personellen Prüfung aus.

Bei der Auswertung der landesweiten Daten stellten wir fest, dass dadurch in den Veranlagungszeiträumen 2020 und 2021 bei einer Aufwendungsart insgesamt 24 Mio. Euro ungeprüft steuermindernd berücksichtigt wurden, die bei anderen Aufwendungsarten zur Prüfung ausgesteuert worden wären.

Dies war nicht sachgerecht, denn: Soweit die Bediensteten der Finanzämter Aufwendungen dieser einen Art aufgrund von Hinweisen des Risikomanagementsystems prüften, ließen sie lediglich rund 54 Prozent der Aufwendungen zum Abzug zu. Eine Prüfung der - ungeprüften - 24 Mio. Euro durch die Finanzämter hätte daher nach unserer Auffassung zu Steuermehreinnahmen in Millionenhöhe geführt.

12.2.2 Pflege-Pauschbetrag

12.2.2.1 Fehlerhafte Angaben zum Pflege-Pauschbetrag

Wird ein Pflege-Pauschbetrag beantragt, sind im Formular „Anlage Außergewöhnliche Belastungen“ der Steuererklärung Angaben zum Pflegegrad beziehungsweise dem Merkzeichen „H“ erforderlich. Liegt bei der gepflegten Person eine Behinderung mit dem Merkzeichen „H“ vor, ist immer die Ziffer 4 zu erfassen, auch wenn dieser Person lediglich der Pflegegrad 2 oder 3 zuerkannt ist.

Abbildung 12-1: Eintragungsmöglichkeiten zum Pflegegrad/Merkzeichen „H“

16	Für die pflegebedürftige Person wurde folgender Pflegegrad / folgendes Merkzeichen festgestellt:	203	<input type="checkbox"/> 2 = Pflegegrad 2 <input type="checkbox"/> 3 = Pflegegrad 3 <input type="checkbox"/> 4 = Pflegegrad 4 oder 5 und / oder Merkzeichen „H“
----	--	-----	---

Bei 2.157 Fällen des Veranlagungszeitraums 2021 wurde ein Pflege-Pauschbetrag für die Pflegegrade 2 oder 3 antragsgemäß gewährt, obwohl für die gepflegte Person beim Behinderten-Pauschbetrag eine Behinderung mit dem Merkzeichen „H“ berücksichtigt wurde. Dies schließt sich jedoch gegenseitig aus. Die Bescheide sind somit fehlerhaft. Die Pflege-Pauschbeträge sind regelmäßig in zu geringer Höhe gewährt worden. In knapp 1.900 Fällen betraf dies Pflege-Pauschbeträge für behinderte Kinder.

Zum Zeitpunkt unserer Datenanalyse waren etwas mehr als 50 Prozent der Veranlagungen 2021 durchgeführt. Vor diesem Hintergrund werden mit dem Abschluss der Veranlagungskampagne 2021 allein in Baden-Württemberg rund 4.000 Fälle betroffen sein.

Bei den Pflege- und Behinderten-Pauschbeträgen handelt es sich um sogenannte Dauer Sachverhalte. Sofern keine tatsächlichen Änderungen eintreten, werden diese Sachverhalte regelmäßig - z. B. durch die Funktion Datenübernahme aus dem Vorjahr in einschlägigen Steuerprogrammen - über viele Jahre gleichbleibend erklärt. Daher besteht Handlungsbedarf.

Wir führen die ungeschlüssigen Angaben ganz überwiegend auf die Eintragungssystematik für die Beantragung des Pflege-Pauschbetrags zurück. Liegt das Merkzeichen „H“ vor, ist unabhängig vom tatsächlichen Pflegegrad die Ziffer 4 zu erfassen. Dies beachteten die Steuerpflichtigen vielfach nicht und trugen stattdessen den tatsächlichen Pflegegrad ein.

12.2.2.2 Gesetzliche Regelung zur Vorlage der Nachweise

Beim Pflege-Pauschbetrag handelt es sich wie beim Behinderten-Pauschbetrag um einen Sachverhalt, der sich meistens über viele Jahre steuerlich auswirkt. Solche Sachverhalte sollten daher bei ihrer erstmaligen Geltendmachung eingehend geprüft werden. Vor diesem Hintergrund sieht die Einkommensteuer-Durchführungsverordnung beim Behinderten-Pauschbetrag Folgendes vor:

Bei erstmaliger Geltendmachung des Pauschbetrags oder bei Änderung der Verhältnisse hat der Steuerpflichtige entsprechende Unterlagen dem Finanzamt vorzulegen.

Für die erstmalige Geltendmachung des Pflege-Pauschbetrags oder bei einer Änderung des Pflegegrads besteht dagegen keine entsprechende Regelung.

12.2.2.3 Elektronische Übermittlung der Daten

Die Gewährung eines Behinderten-Pauschbetrags setzt seit dem Veranlagungszeitraum 2017 grundsätzlich eine elektronische Übermittlung des Grads der Behinderung von der zuständigen Stelle an die Finanzbehörden voraus. Das elektronische Übermittlungsverfahren steht allerdings immer noch nicht zur Verfügung.

Beim Pflege-Pauschbetrag ist eine elektronische Übermittlung des Pflegegrads an die Finanzbehörden bislang gesetzlich nicht vorgesehen.

12.3 Empfehlungen

12.3.1 Risikomanagementsystem anpassen

Der Rechnungshof empfiehlt, auf Bund-/Länderebene darauf hinzuwirken, dass das Risikomanagementsystem im Bereich der dem Ministerium aufgezeigten Aufwendungsart sachgerecht ausgestaltet wird.

12.3.2 Pflege-Pauschbeträge überprüfen

Der Rechnungshof regt an, das Veranlagungsjahr 2021 hinsichtlich der Pflege-Pauschbeträge zeitnah zu überprüfen. Durch eine Auswertung der landesweiten Daten sollten die fehlerhaft veranlagten Fälle ermittelt und sichergestellt werden, dass sie durch die Finanzämter bei der nächsten Einkommensteuer-Veranlagung aufgegriffen werden.

12.3.3 Pflege-Pauschbetrag - Eintragungssystematik überdenken

Der Rechnungshof empfiehlt, die Eintragungssystematik zum Pflegegrad auf dem Formular „Anlage Außergewöhnliche Belastungen“ baldmöglichst verständlicher und damit bürgerfreundlicher zu gestalten.

12.3.4 Pflegegrad elektronisch übermitteln

Der Rechnungshof regt an, den Pflegegrad an die zuständige Finanzbehörde elektronisch zu übermitteln. Am Beispiel des Behinderten-Pauschbetrags zeigt sich allerdings, dass es oftmals lange dauert, eine gesetzliche Regelung aufgrund der erforderlichen Programmierarbeiten umzusetzen. Vor diesem Hintergrund sollten die Regelungen zum Pflege-Pauschbetrag (§ 65 Einkommensteuer-Durchführungsverordnung) zeitnah entsprechend der Regelungen zum Behinderten-Pauschbetrag dahingehend geändert werden, dass

- die Gewährung des Pflege-Pauschbetrags eine elektronische Übermittlung des Pflegegrads voraussetzt und
- die Steuerpflichtigen - bis zur Umsetzung der elektronischen Übermittlung - bei erstmaliger Geltendmachung eines Pflege-Pauschbetrags oder bei einer Änderung der Verhältnisse den entsprechenden Bescheid vorzulegen haben.

12.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Finanzen teilt mit, es werde die vom Rechnungshof empfohlene Überprüfung für das Veranlagungsjahr 2021 durchführen. Die Finanzämter werden die fehlerhaft veranlagten Fälle aufgreifen.

Das Ministerium unterstütze die weiteren Empfehlungen des Rechnungshofs, die Eintragungssystematik zum Pflegegrad bürgerfreundlicher zu gestalten sowie ein Datenübermittlungsverfahren für den Pflegegrad einzuführen.

Der Empfehlung, das Risikomanagementsystem bei einer Aufwendungsart sachgerechter auszugestalten, werde es zunächst nicht folgen. Es nehme die Empfehlung aber zum Anlass, auf eine Verbesserung der Qualität der Steuererklärungen in diesem Bereich hinzuwirken. Sollte eine im Nachgang durchgeführte Evaluierung keine Verbesserung zeigen, werde das Ministerium unter Berücksichtigung der Empfehlung des Rechnungshofs weitere geeignete Maßnahmen ergreifen.

12.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Ministerium für Finanzen seinen Empfehlungen weitgehend folgt.

Ob die vom Ministerium angekündigten Maßnahmen ausreichen, um auf die vom Rechnungshof empfohlene Anpassung des Risikomanagementsystems verzichten zu können, bleibt abzuwarten.