



Deutscher
Juristinnenbund e.V.
Vereinigung der Juristinnen,
Volkswirtinnen und
Betriebswirtinnen

Geschäftsstelle / Office:
Anklamer Straße 38
D-10115 Berlin
fon: ++49 - (0)30 - 443270-0
fax: ++49 - (0)30 - 443270-22
geschaeftsstelle@djb.de
<http://www.djb.de>

Berlin, 29. September 2008

Stellungnahme

zum Entwurf der Bundesregierung zum Jahressteuergesetz 2009 (JStG 2009)
(BT-Drs. 16/10189)

Einführung eines optionalen „Faktorverfahrens“ für die Lohnsteuer bei Ehegatten, § 39f EStG - neu -

Nachdem das im Entwurf zum Jahressteuergesetz 2008 vorgeschlagene „Anteilsverfahren“ aufgrund datenschutzrechtlicher und gleichstellungsrechtlicher Mängel¹ nicht durchgesetzt werden konnte, hat die Bundesregierung das sog. „Faktorverfahren“ als Alternative für die Lohnsteuerklassenkombination III/IV vorgelegt.

Das Faktorverfahren orientiert sich für die Berechnung der Lohnsteuer gemeinsam veranlagter Eheleute an Lohnsteuerklasse IV, in der wie in Lohnsteuerklasse I die Lohnsteuer anhand des jeweiligen Lohnes individuell berechnet wird. Auch die Freibeträge, wie Kinderfreibetrag und Grundfreibetrag, werden individuell zugerechnet. Der aus dem Ehegattensplitting resultierende Splittingvorteil wird bei beiden Eheleuten über einen Faktor berücksichtigt, der mit der individuellen Lohnsteuerschuld (IV) multipliziert wird. Der Faktor wird anhand der von den Eheleuten angegebenen wahrscheinlichen Jahreseinkommen durch das Finanzamt berechnet. Der Arbeitgeber berechnet die Lohnsteuer anhand des Faktors und führt die Lohnsteuer direkt an das Finanzamt ab.

Das Faktorverfahren bewirkt eine leistungsgerechte Aufteilung der Lohnsteuer für gemeinsam veranlagte Eheleute. Infolgedessen bestimmen sich auch die nettolohnabhängigen Lohnersatzleistungen, wie Eltern- oder Arbeitslosengeld, anhand des individuellen Nettolohns der Eheleute. Das Faktorverfahren wird allerdings nur als Option neben der Lohnsteuerklassenkombination III/IV eingeführt.

Mit einer generellen Einführung des Faktorverfahrens gelänge trotz Beibehaltung des Ehegattensplittings ein Schritt in die richtige Richtung, denn das Faktorverfahren bewirkt eine gerechte Verteilung der Lohnsteuer und der daran anknüpfenden Lohnersatzleistungen. Zudem würden innereheliche Einkommensverteilungen bzw. der Zugang zu Einkommen als steuer- und gleichstellungsrelevantes Kriterium berücksichtigt werden.

¹ Vgl. Stellungnahme djB v. 24. 09. 2007.

Im Ergebnis ist die Einführung des Faktorverfahrens, insbesondere auch als Option neben III/V, aber kritisch zu bewerten.

- Das Faktorverfahren hebt die im Gesetzentwurf kritisierten negativen Erwerbseffekte durch die Einkommensbesteuerung für Frauen nicht auf, denn diese sind auf den mit der Differenz der Einkommen steigenden Steuervorteil des Ehegattensplittings und nicht ausschließlich auf die Lohnsteuerverteilung zurückzuführen.
- Durch die optionale Einführung ist eine durchgreifende gleichstellungspolitische Verbesserung zu bezweifeln, denn das Faktorverfahren ist aus einer Haushaltsnutzenperspektive nur für wenige Eheleute attraktiv.
- Mit der Beibehaltung von III/V entfallen Liquiditätsvorteile für den Staatshaushalt. Das Lohnsteuerverfahren wird aufwendiger und komplizierter.
- Das Faktorverfahren ist ebenso wie das Anteilsverfahren datenschutzrechtlich problematisch. Letztlich gilt dies aber auch für die Lohnsteuerklassenkombination III/V.
- Damit bleibt auch dieser Gesetzentwurf hinter den Versprechungen des Koalitionsvertrages von CDU, CSU und SPD² zurück, wonach zur gerechten Verteilung der Lohnsteuerbelastung zwischen den Ehegatten eine tatsächliche Alternative und nicht lediglich eine Option eingeführt werden sollte.

Der djb fordert daher, das Ehegattensplitting als solches abzuschaffen. Dies würde automatisch zu einer Vereinfachung des Lohnsteuerverfahrens führen und die Nachteile für Frauen beseitigen. Damit würde Deutschland internationalen Empfehlungen der UN und der OECD entsprechen.

Faktorverfahren bewirkt eine leistungsgerechte Lohnsteuerverteilung innerhalb der Ehe

Das Faktorverfahren ermöglicht gemeinsam veranlagten Eheleuten eine Lohnsteuerverteilung, die sich an der individuellen Einkommenshöhe orientiert. Infolgedessen werden beide Eheleute nur in Höhe der tatsächlich individuell geschuldeten Lohnsteuer belastet. Alle Freibeträge, auch die kindbedingten Entlastungen, kommen den Eheleuten anteilig zu Gute. Auch die Kirchensteuer und der Solidaritätszuschlag werden anhand des individuellen Lohns berechnet. Aus dieser Berechnung ergeben sich leistungsgerechte Ansprüche auf Lohnersatzleistungen. Insbesondere Ehefrauen, deren Nettolohn und Lohnersatzleistungen bisher durch den hohen Grenzsteuersatz in Lohnsteuerklasse V extrem niedrig ausfielen, ermöglicht das Faktorverfahren eine finanzielle Besserstellung.

Option des Faktorverfahrens ist nur für wenige Ehepaare finanziell attraktiv

Die Effektivität und damit eine gleichstellungspolitische Verbesserung im Lohnsteuerverfahren ist angesichts der Beibehaltung der Lohnsteuerklassen III/V zweifelhaft, denn eine gerechte Lohnsteuerverteilung zahlt sich nur für wenige Eheleute aus. Die Wahl des Faktorverfahrens hebt die finanziellen Nachteile der Lohnsteuerklassenkombination IV/IV auf, denn die Berücksichtigung des Splittingfaktors vermeidet die in IV/IV häufig zu leistenden Einkommensteuerüberzahlungen im laufenden Jahr, die sich aus der fehlenden Berücksichtigung des Splittings ergeben. Auch Ehepaare mit geringen Einkommen (ca. 20.000 Euro) profitieren finanziell von der Wahl des Faktorverfahrens. In der Lohnsteuerklassenkombination III/V kommt es in dieser Einkommensgruppe ebenfalls zu monatlichen Überzahlungen, die am Ende des Jahres zu Steuerrückzahlungen führen.

In höheren Einkommensgruppen fällt die Summe der monatlichen Lohnsteuer in der Lohnsteuerklassenkombination III/V demgegenüber häufig niedriger aus als die insgesamt für das Jahr zu

² Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD v. 11.11.2005, Kap. 2.3, S. 72.

zahlende Einkommensteuer.³ In den Steuerklassen III/V kommt es am Ende des Jahres daher häufig zu Steuernachzahlungen. Mit dem Faktorverfahren entstehen dagegen für den Haushalt höhere monatliche Lohnzahlungen, denn das Faktorverfahren strebt wie das Anteilsverfahren eine Angleichung der monatlich gezahlten Lohnsteuer an die am Ende des Jahres zu zahlende Jahreseinkommensteuer an. Wie bereits beim Anteilsverfahren kritisiert, wirkt die höhere monatliche Lohnsteuerbelastung für den privaten Haushalt insgesamt wie der Verzicht auf einen zinslosen Kredit und damit letztlich wie eine Steuererhöhung. Die erhöhte Belastung wird insbesondere für die besser verdienenden EhepartnerInnen spürbar. Darüber hinaus fallen die Lohnersatzleistungen für Eheleute in III/V insgesamt höher aus, da diese anhand des monatlichen Nettolohns bestimmt werden und nicht im Rahmen der Einkommensteuerveranlagung korrigiert werden (können). Die Durchsetzung einer gerechten Verteilung der Lohnsteuer dürfte damit den Ehefrauen mit dem geringeren Einkommen obliegen. Der berechtigte Anspruch auf eine geringere individuelle, aber zutreffende Lohnsteuerbelastung hat als Kehrseite ein geringeres monatlich verfügbares Einkommen des Ehepaars und geringere Ansprüche auf Lohnersatzleistungen für den Hauptverdiener. Es ist bekannt und nachvollziehbar, dass Abwägungsprozesse innerhalb der Ehe zugunsten der finanziell attraktiveren Lösung für das Paar insgesamt ausfallen. Deswegen wird zurzeit vielfach auf die Lohnsteuerklassenkombination IV/IV verzichtet, die eine ausgewogenere Lohnsteuerbelastung innerhalb der Ehe bewirkt. Dies bleibt bei Geltung eines optionalen Faktorverfahrens tendenziell gleich.

Zusätzlicher bürokratischer Aufwand und Verkomplizierung für Steuerpflichtige

Die Einführung des Faktorverfahrens als zusätzliche Option neben III/V widerspricht dem Ziel des Bürokratieabbaus und der Haushaltskonsolidierung. Mit der Einführung des Faktorverfahrens ist ein weiteres Berechnungsverfahren notwendig. Damit entsteht zusätzlicher Bürokratieaufwand für Arbeitgeber und Verwaltung, der mit Kosten in Höhe von 2,3 Mio. Euro veranschlagt wird. Zudem sind die Folgen unterjähriger Einkommensveränderungen zu berücksichtigen, denn die Berechnung des Faktors beruht auf der Angabe von Einkommensprognosen. Für die Lohnsteuerpflichtigen wird das Lohnsteuerverfahren damit komplizierter. Das gilt insbesondere auch bei mehreren Arbeitsverhältnissen, wie sie häufig im weiblich dominierten Dienstleistungsbereich vorkommen, denn dann muss die Lohnsteuerklasse VI berücksichtigt werden. Die Entscheidung von Eheleuten für das Faktorverfahren setzt infolgedessen eine umfassende Information und Beratung voraus, die mit Beratungskosten verbunden sein kann. Möglicherweise entstehen auch zusätzliche Nachweispflichten, um willkürliche Einkommensprognosen zu vermeiden. Mit der Aufrechterhaltung der Steuerklassenkombination III/V gehen dem Staat zudem Liquiditätsvorteile verloren, die durch eine Übereinstimmung von Lohnsteuerabzug und Jahreseinkommensteuer entstehen würden.

Transparenz von Einkommensverhältnissen der Eheleute datenschutzrechtlich problematisch

Datenschutzrechtlich ist das Faktorverfahren gegenüber dem Anteilsverfahren kaum ein Gewinn. Der Arbeitgeber kann anhand des Faktors auf das Einkommen des anderen Ehepartners bzw. der Ehepartnerin schließen. Wie bereits beim Anteilsverfahren kritisiert, steigt mit dem Wissen des Arbeitgebers um das eheliche Einkommen das Risiko von Benachteiligungen, beispielsweise im Rahmen der Sozialplangestaltung. Diese Einkommenstransparenz ist datenschutzrechtlich kritisch zu sehen, da ArbeitnehmerInnen aufgrund der Kenntnis der wirtschaftlichen Verhältnisse vor einer unzulässigen Nutzung der Daten durch den Arbeitgeber unzureichend geschützt sind. Dies gilt im Übrigen auch für die Lohnsteuerklassenkombination III/V.

³ Zu diesen Unterschieden kommt es, weil die Einkommensunterschiede nicht einem Verhältnis von 60:40 entsprechen oder die in Lohnsteuerklasse V tatsächlich entstehende Steuerschuld aufgrund der Begrenzung durch den Höchststeuersatz gekappt wird.

Faktorverfahren verändert negative Erwerbseffekte des Ehegattensplittings nicht

Das mit dem Gesetzentwurf angestrebte Ziel, die negativen Erwerbsanreize für die Person mit dem niedrigeren Einkommen abzuschaffen, wird nur einen sehr begrenzten Erfolg haben können, denn die Neuregelung des Lohnsteuerverfahrens ändert nichts an den Wirkungen des Ehegattensplittings. Das Faktorverfahren regelt lediglich die unterjährige Aufteilung der Lohnsteuer und betrifft damit nur das Abzugsverfahren für die monatlich zu zahlende Einkommensteuer beim Arbeitgeber. Die Berechnung der Einkommensteuer für das gesamte Jahr verändert sich nicht.

Es bleibt infolgedessen bei der strukturellen Benachteiligung von Ehefrauen durch das Ehegattensplitting, denn das Ehegattensplitting wirkt nur dann steuerlich entlastend, wenn die Eheleute unterschiedlich viel verdienen. Am höchsten ist der Vorteil, wenn eine Person das zu versteuernde Einkommen allein erzielt hat. Der Splittingeffekt fällt umso höher aus, je größer die Differenz zwischen den Einkommen der Eheleute und je höher das zu versteuernde Einkommen ist. Bei gleich hohen Einkommen sinkt der Splittingvorteil auf null. Bereits ein geringer Zweitverdienst in Höhe von 10 Prozent des gemeinsamen Einkommens der Eheleute reduziert den Splittingeffekt erheblich. Diese Wirkungsweise des Ehegattensplittings macht eine Erwerbstätigkeit verheirateter Frauen unattraktiv und weist ihnen die Rolle der Zuverdienerin und Hauptverantwortlichen für die unbezahlte Familienarbeit zu. Auch eine andere Ausgestaltung des Lohnsteuerverfahrens kann diese Wirkungen nicht aufheben.⁴

Zudem ist die optionale Einführung des Faktorverfahren aus einer Haushaltsnutzenperspektive nur für wenige Eheleute interessant: niedrige Einkommensgruppen und Eheleute, die bislang die Lohnsteuerklassen IV/IV genutzt haben. Gerade bei diesen Einkommensgruppen wirken sich die negativen Anreize des Ehegattensplittings aber nicht aus.

Widersprüchliche Reformpolitik

– Schritt zur Individualbesteuerung in Deutschland ist überfällig –

Die von der Bundesregierung eingeleiteten Reformen, die unter anderem das Ziel der Verbesserung der Erwerbsintegration von Frauen und Müttern haben (Bundeselterngeld, Ausbau der Kinderbetreuung), werden durch die uneingeschränkte Beibehaltung des Ehegattensplittings konterkariert. Während mit der Reform von Unterhaltsrecht und Versorgungsausgleich die finanzielle Absicherung von Ehefrauen zunehmend eingeschränkt wird – zugunsten einer Eigenverantwortung –, setzt das Ehegattensplitting negative Anreize für eine eigenständige Absicherung durch Erwerbstätigkeit.

Das Ehegattensplitting sollte deshalb zugunsten einer Individualbesteuerung abgeschafft werden. Stattdessen sollten generell zivilrechtliche Unterhaltspflichten, aber auch „sozialrechtliche Unterhaltspflichten“ (insbesondere für nichteheliche Lebensgemeinschaften infolge Entfallens subsidiärer Sozialleistungen) bis zur Höhe eines zweiten Grundfreibetrages steuerlich berücksichtigt werden.

Ehegattensplitting ist keine Familienförderung

Das Ehegattensplitting ist auch familienpolitisch nicht zu rechtfertigen. Es ist nicht nachzuvollziehen, warum der Zwischenbericht des Kompetenzzentrums Familienleistungen im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend⁵ die Verteilungswirkungen des Ehegattensplittings damit begründet, dass die Mehrheit der Ehepaare, die vom Splittingvorteil profitieren, Kinder habe. Diese Argumentation ist

⁴ Die negativen Anreizeffekte durch das Ehegattensplitting werden in einer Vielzahl von empirischen Berechnungen belegt, vgl. u.a.: Beblo und Wagenhals in: Seel (Hg.): Ehegattensplitting und Familienpolitik, Wiesbaden 2007.

⁵ Arbeitsbericht Zukunft für Familie, April 2008, <http://bundespruefstelle.de/bmfsfj/generator/RedaktionBMFSFJ/Abteilung2/Pdf-Anlagen/arbeitsbericht-zukunft-familie-lang.property=pdf,bereich=,sprache=de,rwb=true.pdf>

fragwürdig, denn Kinder wachsen vermehrt auch bei Alleinerziehenden, in eheähnlichen Lebensgemeinschaften und eingetragenen Lebenspartnerschaften auf, die allesamt nicht vom Ehegattensplitting profitieren. Im Übrigen profitieren noch nicht einmal alle verheirateten Eltern vom Ehegattensplitting. Gerade verheiratete Eltern, welche sich Familie und Beruf partnerschaftlich teilen und etwa gleich hohe Einkommen erzielen, werden vom Splitting nicht erreicht. In den neuen Bundesländern profitieren vor allem Ehepaare ohne Kinder vom Splitting. Die Argumentation, das Splitting komme überwiegend Ehepaaren mit Kindern zugute, hat auch das Bundesverfassungsgericht in seinem grundlegenden Beschluss zur Familienbesteuerung vom 10. November 1998 als nicht tragend erkannt: Das Gericht hat festgestellt, dass die Zusammenveranlagung mit Splitting nicht zur Kompensation für eine unzureichende Entlastung der Familien, also von Eltern mit unterhaltsberechtigten Kindern, herangezogen werden kann.

Fazit

Letztendlich lassen sich die Benachteiligungen des Lohnsteuerverfahrens und die negativen Erwerbsanreize für Ehefrauen nur über eine Abschaffung des Ehegattensplittings zugunsten einer Individualbesteuerung beseitigen. Damit ginge auch eine erhebliche Vereinfachung des Lohnsteuerverfahrens einher. Die Unterhaltspflichten von Eheleuten würden steuerlich bis zur Höhe eines zweiten Grundfreibetrages berücksichtigt.

Eine Reform der Ehebesteuerung wird aus gleichstellungs- und arbeitsmarktpolitischen Gründen aktuell auch von internationaler Seite empfohlen. Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau der Vereinten Nationen empfahl der Bundesregierung im Jahr 2000, nach der Prüfung des zusammengelegten Zweiten und Dritten als auch des Vierten Berichts der Bundesrepublik Deutschland zum CEDAW-Abkommen, „die derzeitigen gesetzlichen Bestimmungen zur Besteuerung von Ehepaaren („Ehegattensplitting“) und ihre Auswirkungen auf die Verfestigung stereotyper Erwartungen an verheiratete Frauen zu überprüfen.“⁶ Eine solche Überprüfung hat bisher nicht stattgefunden. Es ist unverständlich, dass sich im aktuellen CEDAW-Bericht der Bundesregierung⁷ keine Stellungnahme zum Ehegattensplitting findet.

Auch die OECD weist in ihrem Wirtschaftsbericht Deutschland 2008⁸ auf die negativen Beschäftigungsanreize des Ehegattensplittings für die Zweitverdienerin hin und empfiehlt die Einführung einer Individualbesteuerung mit übertragbarem zweitem Grundfreibetrag. Es ist an der Zeit, diese Anregungen aufzugreifen und eine grundlegende Reform der Ehebesteuerung auf den Weg zu bringen.

Jutta Wagner
Präsidentin

Ulrike Spangenberg
Kommission Recht der sozialen Sicherung,
Familienlastenausgleich

⁶ BT-Drs. 15/105, S. 11.

⁷ BT-Drs. 16/5807.

⁸ <http://www.oecd.org/dataoecd/27/35/40382005.pdf>, S. 13.