

Berlin, 20. November 2014

STELLUNGNAHME

Geschäftsstelle / Office:
Anklamer Straße 38
D-10115 Berlin
fon: +49 30 4432700
fax: +49 30 44327022
geschaeftsstelle@djb.de
<http://www.djb.de>

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Abgabenordnung an den Zollkodex der Union und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften, BT-Drs. 18/3017 vom 3.11.2014

Der Deutsche Juristinnenbund e.V. (djB) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung beinhaltet unter dem Titel „Anpassung der Abgabenordnung an den Zollkodex der Union (...)“ u.a. diverse Änderungen im Einkommensteuergesetz, die aktuellen Reformbedarf aufgreifen und die Besteuerung an geänderte rechtliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen anpassen. In den letzten Jahren erfolgten derartige Veränderungen sehr viel transparenter in einem als solchen ausgewiesenen Jahressteuergesetz.

Wie bei Gesetzgebungsentwürfen im Steuerrecht üblich heißt es in dem Gesetzentwurf, dass unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Lebenssituationen von Frauen und Männern keine Auswirkungen erkennbar sind, die gleichstellungspolitischen Zielen zuwiderlaufen. Hätte es tatsächlich eine gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung gegeben – so wie sie die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) vorsieht – müsste diese Bewertung anders ausfallen. Die geplanten Regelungen vernachlässigen offensichtlich Einkommensdifferenzen zwischen Frauen und Männern sowie geschlechtsbezogene Rollenverteilungen, Erwerbsbiographien und Arbeitsmarktstrukturen.

Die GGO gilt zwar nur für die Bundesverwaltung. Die Staatszielbestimmung in Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG, die den Staat verpflichtet, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern und bestehende Nachteile zu beseitigen, bindet jedoch alle staatlichen Akteure. Das Parlament ist somit in der Pflicht, die Auswirkungen von Reformen auf Frauen und Männer kritisch zu prüfen und für gleichstellungsorientierte Regelungen zu sorgen. Unzureichende oder wie im vorliegenden Fall lediglich formelhaft ausgeführte gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzungen sollten vom Deutschen Bundestag nicht akzeptiert werden.

Gleichstellungsrelevante Auswirkungen sind insbesondere bei den Regelungen zur steuerlichen Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, zur Einzelveranlagung von Ehen und Lebenspartnerschaften und zur Absetzbarkeit von Altersvorsorgeaufwendungen zu erwarten. Darüber hinaus besteht Handlungsbedarf im Bereich des steuerlichen Familienlastenausgleichs.

1. Steuerliche Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie

Die vorgesehenen Regelungen zur stärkeren Berücksichtigung von Betreuungsaufgaben sind grundsätzlich begrüßenswert. Auch das gesetzgeberische Ziel, Anreize für ein stärkeres Engagement der Arbeitgeber bei der Unterstützung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch die Schaffung betriebseigener Betreuungsangebote zu setzen, wird vom djb begrüßt. Zu berücksichtigen ist allerdings grundsätzlich, dass die vorgesehenen Regelungen vorwiegend in größeren Unternehmen greifen werden, die entsprechende Angebote selbst bereitstellen oder externe Leistungen finanzieren können. Frauen, die aufgrund gesellschaftlicher Rollenmodelle immer noch die Hauptverantwortung für die Kinderbetreuung tragen, sind aber überdurchschnittlich in kleinen Betrieben beschäftigt und werden somit von den Neuregelungen nicht im gewünschten Ausmaß profitieren.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Steuerfreiheit für eine vom Arbeitgeber finanzierte Beratung oder Vermittlung von Betreuungsleistungen (§ 3 Nr. 34a EStG) setzt außerdem falsche Schwerpunkte. Zumindest solange Kinderbetreuungsplätze nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen, sollten staatliche Mittel nicht in Beratungs- oder Vermittlungsleistungen, sondern in die Betreuung selbst und die dafür notwendige Infrastruktur investiert werden. Die vom Arbeitgeber selbst erbrachte oder finanzierte Unterbringung und Betreuung von nicht schulpflichtigen Kindern ist aber schon jetzt über § 3 Nr. 33 EStG steuerfrei gestellt.

Die Einführung einer weiteren Bestimmung für zusätzliche, außergewöhnliche Betreuungskosten bis zu 600 € im Jahr für Beschäftigte macht die Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten unübersichtlicher und ist systematisch falsch. Selbstständige können Betreuungskosten weiterhin nur beschränkt als (private) Sonderausgaben geltend machen. Erwerbsbedingte Betreuungskosten sind beruflich veranlasste Kosten, die deshalb ebenso wie Wegekosten oder Kosten eines häuslichen Arbeitszimmers einheitlich als Werbungs- oder Betriebskosten berücksichtigt werden müssen.

2. Anhebung der Absetzbeträge für den Aufbau einer Basisrente

Die Bundesregierung hat bereits im letzten Jahr versucht, den Absetzbetrag für Altersvorsorgeaufwendungen in § 10 Abs. 3 EStG von 20.000 € jährlich auf 24.000 € anzuheben. Mit der Erhöhung soll laut Gesetzesbegründung der Spielraum für eine private Altersvorsorge erweitert werden. Das Vorhaben wurde vom Bundesrat – wie auch in diesem Jahr - zu Recht abgelehnt und letztlich nicht umgesetzt. Der djb lehnt eine solche Anhebung ebenfalls ab. Bereits jetzt kann der Absetzbetrag für eine Basisrente nur mit Beiträgen in Höhe von mehr als 1.600

€ monatlich ausgeschöpft werden. Frauen verfügen sehr viel seltener als Männer über ein Einkommen, das finanziellen Spielraum für eine solche Altersvorsorge lässt. Demzufolge profitieren Frauen seltener und in geringerem Umfang von dieser Art staatlicher Förderung. Mit der Anhebung der Absetzbeträge wird dieser Effekt weiter verstärkt und die Alterseinkünfte von Frauen und Männern werden künftig noch stärker auseinanderfallen. Anders als bei der Riester-Rente ist die unter § 10 Abs. 3 EStG fallende kapitalgedeckte Rürup-Rente, mit der die Altersvorsorge für Selbstständige steuerlich gefördert wird, auch nicht mit einer Zulage für niedrige Einkommensgruppen verknüpft. Damit verlängert die Ausgestaltung der steuerlichen Altersvorsorgeförderung die Schlechterstellung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt bis ins Alter und verstärkt die Nachteile. Die besonderen Armutsrisiken werden ignoriert und stattdessen Spielräume für hohe Einkommensgruppen ausgebaut. Für die Riester-Rente ist statisch belegt, dass Frauen im Vergleich zu Männern sehr viel seltener und in geringerem Umfang von der steuerlichen Förderung der Altersvorsorge profitieren – trotz der Zulagenförderung. Für andere Absetzbeträge fehlt es an entsprechenden Daten der Einkommenssteuerstatistik, die für eine zielführende und gleichstellungsgerechte Förderung der Altersvorsorge jedoch dringend notwendig sind.

3. Veränderung der Aufteilungsregelung bei der Einzelveranlagung

Auch die Neuregelung der Einzelveranlagung von Ehen und Lebenspartnerschaften in § 26a EStG birgt erhebliche Risiken für die Alterssicherung von Frauen. Das erst seit 2011 geltende Prinzip, Aufwendungen dem/der Ehe- oder Lebenspartner/in zuzuordnen, die die Kosten wirtschaftlich getragen hat, soll zugunsten einer hälftigen Aufteilung der Aufwendungen wieder rückgängig gemacht werden.

Der djb hat bereits im Zusammenhang mit der Kritik am Ehegattensplitting wiederholt darauf hingewiesen, dass die für den Grundsatz der Halbteilung herangezogene Fiktion von Ehe und Lebenspartnerschaft als Gemeinschaft des Erwerbs und Verbrauchs schon bei der Zusammenveranlagung nicht begründbar ist: weder rechtlich noch tatsächlich. Demzufolge ist die Abweichung vom Prinzip der Individualbesteuerung schon gar nicht für die Einzelveranlagung zu rechtfertigen.

Bei Altersvorsorgeaufwendungen soll es künftig sogar möglich sein, Aufwendungen beider Ehe- oder Lebenspartner/innen frei zuzuordnen – unabhängig davon, wer die Beiträge gezahlt hat und wessen Altersvorsorge damit gefördert wird. Wenn steuerlich absetzbare Aufwendungen beliebig aufgeteilt werden können, besteht jedoch die Gefahr, dass die Aufwendungen regelmäßig der Person mit dem höheren Einkommen zugeordnet werden, weil sich damit progressionsbedingt mehr Steuern sparen lassen. Für den Partner – typischerweise die Partnerin – fällt die Steuerbelastung dann allerdings höher aus, ohne dass ihr intern ein finanzieller Ausgleich zusteht. Dieser Effekt ist aus Lohnsteuerklasse V bekannt. Noch problematischer ist allerdings, dass es außer bei der Riester-Rente nicht darauf ankommen soll, auf wessen Rentenkonto die Aufwendungen eingezahlt werden. Das gleiche Problem besteht bei

der Zusammenveranlagung. Hier wird unterstellt, dass die angesparten Vorsorgeaufwendungen im Alter beiden Ehe- oder Lebenspartner/innen zugutekommen. Stirbt einer der Ehe- oder Lebenspartner/innen beschränkt sich die Alterssicherung jedoch auf eine Hinterbliebenenrente. Diese ist nicht nur erheblich geringer als die Versichertenrente; sie war in der Vergangenheit wiederholt Gegenstand von Leistungseinschränkungen und es ist keinesfalls sicher, dass sie in der derzeitigen Ausgestaltung dauerhaft bestehen bleibt. Bei der kapitalgedeckten Altersvorsorge, z.B. der Rürup-Rente werden Hinterbliebenenleistungen nur dann ausgezahlt, wenn eine Zusatzversicherung abgeschlossen wurde. Das mit diesen Regelungen einhergehende Risiko, im Alter nicht ausreichend abgesichert zu sein, tragen vor allem Frauen – und der Staat, der ggf. für die soziale Absicherung aufkommen muss.

4. Reformfordernisse der Kinderfreibeträge

Der Kinderfreibetrag weist dem 9. Existenzminimumbericht der Bundesregierung zufolge für 2014 eine Unterdeckung von 72 Euro auf und muss demzufolge noch für den Veranlagungszeitraum 2014 erhöht werden. Solange der Gesetzgeber an einer Freistellung des kindbedingten Existenzminimums über das Steuerrecht festhält, ist eine Anhebung des Kinderfreibetrags zwingend, weil mit der geltenden Höhe das Existenzminimum von Kindern nicht in voller Höhe steuerfrei gestellt wird.

Der djb empfiehlt, den seit seiner Einführung kritisierten Freibetrag für den Betreuungs-, Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf eines Kindes (BEA) in Höhe von derzeit 2.640 € abzuschmelzen. Mit einer Umschichtung zwischen Kinderfreibetrag und BEA ließe sich die notwendige Freistellung des sächlichen Existenzminimums für Kinder erreichen – ohne die Entlastungsschere zwischen Familien mit hohen und niedrigen Einkommen weiter zu öffnen. Derzeit werden Eltern mit hohen Einkommen durch die steuerlichen Kinderfreibeträge deutlich stärker entlastet als Eltern, die nur das Kindergeld beziehen. Die nun anstehende Erhöhung des kindbedingten Existenzminimums um 72 € wäre nicht nötig, wenn im Jahr 2010 der Kinderfreibetrag stärker gestiegen wäre. Stattdessen wurde damals der BEA um 480 € angehoben.

Ein Abschmelzen des BEA ist deshalb sinnvoll, weil er in seiner konkreten Ausgestaltung gleichstellungspolitisch, sozialpolitisch und steuersystematisch verfehlt ist. Anders als der Kinderfreibetrag – der das sächliche Existenzminimum steuerfrei stellt – ist der BEA nicht mit einer verminderten steuerlichen Leistungsfähigkeit zu begründen, weil die steuerliche Entlastung unabhängig von tatsächlichen finanziellen Aufwendungen gewährt wird. Der BEA entlastet vielmehr die Eltern, die ihre Kinder ohne finanzielle Aufwendungen selbst betreuen und benachteiligt diejenigen Eltern, denen aufgrund ihrer Erwerbstätigkeit tatsächliche Kosten für die Betreuung ihrer Kinder entstehen. Er behindert damit ebenso wie das Ehegattensplitting eine Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Zudem ist diese Form der Förderung auf Ehen und Lebenspartnerschaften beschränkt, weil die Entlastung für Eigenbetreuung im Rahmen der Zusammenveranlagung über den erwerbstätigen Partner/die erwerbstätige

Partnerin geltend gemacht werden kann. Alleinerziehende und Paare ohne „Trauschein“ haben diese Option nicht. Damit ist der BEA auch familienpolitisch verfehlt. Da sich der BEA nicht mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip begründen lässt, ist außerdem die progressionsabhängige Entlastung zu Gunsten höherer Einkommen nicht gerechtfertigt.

5. Entlastungsfreibetrag für Alleinerziehende und Faktorverfahren

Der djb bedauert, dass im Gesetzentwurf weder die im Koalitionsvertrag angekündigte Erhöhung des Entlastungsbetrages für Alleinerziehende noch Änderungen beim Faktorverfahren vorgesehen sind. Für die Reform des Entlastungsbetrags wird vorsorglich darauf hingewiesen, dass eine Erhöhung des Entlastungsbetrags zwar geeignet ist, die im Vergleich zu Ehe und Lebenspartnerschaft minimal ausfallende steuerliche Entlastung zu verbessern. Diese Art der Entlastung wird allerdings den Lebensrealitäten vieler Alleinerziehender nicht gerecht, weil sich die steuerliche Entlastung bei geringen Einkommen nicht auswirkt. Hier müssen andere bzw. ergänzende Förderinstrumente gefunden werden.

Ramona Pisal

Präsidentin

Dr. Maria Wersig

Vorsitzende der Kommission Recht
der sozialen Sicherung, Familienlastenausgleich / Steuerrecht