



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
geschaefsstelle@djb.de
<http://www.djb.de>

Berlin, 5. Oktober 2007

Stellungnahme

zum Regierungsentwurf des Jahressteuergesetzes 2008 (JStG 2008) – Stand 4.9.2007

anlässlich der öffentlichen Anhörung
im BT-Finanzausschuss
am Mittwoch, den 10. Oktober 2007

Einführung eines optionalen „Anteilsverfahrens“ für die Lohnsteuer bei Ehegatten, § 39e EStG

Mit dem Gesetzentwurf eines Jahressteuergesetzes 2008 legt die Bundesregierung eine Alternative für die seit langem kritisierte Lohnsteuerklassenkombination III/V vor. Das vorgeschlagene „Anteilsverfahren“ für Ehen, in denen beide Eheleute erwerbstätig sind, bewirkt eine zutreffendere Verteilung der Lohnsteuer zwischen den Eheleuten als die Lohnsteuerklassenkombination III/V. Das Verfahren genügt jedoch nicht dem Maßstab einer zutreffenden, das heißt leistungsfähigkeitsgerechten Lohnsteuerbelastung und bleibt hinsichtlich der Verteilung der Lohnsteuerbelastung hinter gleichstellungsrechtlichen und datenschutzrechtlichen Anforderungen zurück. Die Effektivität der Regelung ist nicht zuletzt durch die Einführung als weitere Option neben den Steuerklassenkombinationen IV/IV sowie III/V zu bezweifeln. Die optionale Einführung des Anteilsverfahrens widerspricht dem mit dem Gesetzentwurf angestrebten Ziel eines nachhaltigen Bürokratieabbaus; sie erschwert den Verwaltungsvollzug erheblich.

Damit bleibt der Gesetzentwurf weit hinter den Versprechungen des Koalitionsvertrages von CDU, CSU und SPD zurück, wonach zur gerechten Verteilung der Lohnsteuerbelastung zwischen den Ehegatten statt der bisherigen Steuerklassen ein Anteilssystem eingeführt werden soll, das die Wahl der Steuerklassen entfallen lässt und mit dem neben der familien- und gleichstellungspolitischen Zielrichtung sowohl eine erhebliche Steuervereinfachung für verheiratete Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als auch erhebliche Liquiditätsvorteile für den Staatshaushalt einhergehen sollen.¹

¹ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD v. 11.11.2005, Kap. 2.3, S. 72.

Anteilsverfahren genügt dem Maßstab einer leistungsfähigkeitsgerechten Besteuerung nicht

Die geplante Neuregelung in § 39e EStG ermöglicht gemeinsam veranlagten Eheleuten auf Antrag beim Finanzamt die für den Gesamtarbeitslohn entstehende Lohnsteuer im Verhältnis ihrer jeweiligen Bruttolöhne aufzuteilen.

Im Vergleich zu der Lohnsteuerklassenkombination III/V erlaubt das Anteilsverfahren eine zutreffendere Lohnsteuerbelastung in Zweiverdienstehen. Während die Steuerbelastung in Lohnsteuerklasse V aufgrund der Berücksichtigung fast aller Freibeträge der Eheleute in Lohnsteuerklasse III und der damit einhergehenden Klassifizierung als „Zweiteinkommen“ unverhältnismäßig hoch und der Nettolohn infolgedessen im Vergleich zur Lohnsteuerbelastung im Rahmen einer individuellen Besteuerung unverhältnismäßig niedrig ist, kommen die Freibeträge beiden Eheleuten anteilig zugute. Das gilt auch für die Berechnung der Kirchensteuer und den Solidaritätszuschlag.

Tab. 1 zeigt anhand verschiedener Einkommenshöhen deutlich, dass die Lohnsteuerbelastung der Ehepartnerin bzw. des Ehepartners mit dem geringeren Einkommen (Person 2) beim Anteilsverfahren deutlich niedriger ist als in Lohnsteuerklasse V, während der Steuerabzug der Person mit dem höheren Einkommen (Person 1) im Vergleich zur Besteuerung in Lohnsteuerklasse III steigt.

Tab. 1 (Jahres-)Lohnsteuer in Euro bei eheinterner Einkommensverteilung 70:30 (Tarif 2007)

Eheliches Einkommen Verhältnis 70:30	Anteilsverfahren			III/V			IV/IV*		
	Person 1	Person 2	Summe = Jahres- steuer	Person 1	Person 2	Summe**	Person 1	Person 2	Summe
14.000/ 6.000	0	0	0	0	762	762 (+ 762)	509	0	509
21.000/ 9.000	1.000	428	1.428	72	1.212	1.284 (-144)	2.302	0	2.302
35.000/ 15.000	4.705	2.017	6.722	2.952	3.400	6.352 (-370)	6.313	714	7.027
70.000/ 30.000	16.225	6.953	23.178	12.990	9.102	22.092 (-1.086)	19.716	4.783	24.499

Quelle: BMF; eigene Darstellung

* Bei einem Einkommensverhältnis 70:30 wird IV/IV in der Regel nicht gewählt, weil der Splittingvorteil nicht berücksichtigt ist

** Betrag in Klammern weist zu viel gezahlte Jahreslohnsteuer (+) bzw. zu wenig gezahlte Jahreslohnsteuer (-) aus

Gleichzeitig zeigt Tab. 1, dass die Lohnsteuerbelastung auch im Anteilsverfahren unzutreffend auf die Eheleute verteilt ist. Während der Lohnsteuerabzug beispielsweise bei einem Einkommen von 21.000 Euro für die oder den Ehepartner/in mit dem höheren Einkommen (Person 1) bei 1.000 Euro liegt, werden bei der oder dem Ehepartner/in mit dem geringeren Einkommen (Person 2) bei einem Einkommen von 15.000 Euro bereits 2.017 Euro abgezogen. Die Lohnsteuerbelastung der Person mit dem geringeren Einkommen geht infolgedessen weit über die Belastung einer individuellen Lohnbesteuerung hinaus, die, das zeigt Lohnsteuerklasse IV, bereits ohne Berücksichtigung des Splittingvorteils bei 714 Euro liegt. Die Person mit

dem geringeren Einkommen, in der Regel die Ehefrau, zahlt also im Beispiel immer noch ca. 1.500 Euro zu viel.

Die unzutreffende Aufteilung des Lohnsteuerabzuges resultiert aus der dem Anteilsverfahren zu Grunde liegenden Aufteilung der Lohnsteuer im Verhältnis der Bruttoeinkommen der Eheleute. Die Aufteilung vernachlässigt die Wirkungen der progressiven Einkommensbesteuerung, wonach der Grenzsteuersatz und damit die Steuerbelastung mit der Höhe des zu versteuernden Einkommens steigen. Die Aufteilung der Lohnsteuerbelastung im Verhältnis der Bruttoeinkommen bewirkt, dass ein Teil dieser progressiven Belastung vom höheren Einkommen auf das geringere Einkommen verlagert wird. Der Lohnsteuerabzug setzt für die oder den geringer verdienende/n Ehepartner/in daher nach wie vor bei einem Bruttoeinkommen unterhalb des steuerlichen Existenzminimums ein und wirkt sich – wie die Besteuerung in Lohnsteuerklasse V – nachteilig auf den Nettolohn und daran anknüpfende Lohnersatzleistungen wie das Arbeitslosengeld aber auch das seit 2007 eingeführte Elterngeld aus. Trotz Eheschließung und Ehegattensplitting wird die Person mit dem niedrigeren Einkommen in der Ehe beim Anteilsverfahren wie bei der Lohnsteuerklassenkombination III/V schlechter gestellt als Unverheiratete. Die unterschiedliche Lohnsteuerbelastung wird auch nicht am Ende des Jahres automatisch durch das Finanzamt ausgeglichen, denn das Finanzamt stellt lediglich die gemeinsame Steuerschuld des Ehepaares fest und orientiert sich an der von den Eheleuten gewählten Aufteilung.

Aufgrund der geringeren durchschnittlichen Einkommen von Frauen, die aus einer geschlechtsbezogenen Segregation des Arbeitsmarktes, einer fortwährenden Lohndiskriminierung und aus häufig familienbedingt kürzeren Arbeitszeiten resultieren, benachteiligt das Anteilsverfahren vor allem verheiratete Frauen. Der Anteil von Frauen in Lohnsteuerklasse V, der die hohe Anzahl verheirateter Frauen mit einem geringeren Einkommen belegt, liegt bei ca. 90%.² Infolgedessen fallen auch nettolohnabhängige Lohnersatzleistungen wie das Arbeitslosengeld oder das Elterngeld durch die Verzerrung des Nettolohns deutlich niedriger aus.

Damit verstärkt auch das Anteilsverfahren die Einkommensunterschiede von Frauen und verstößt sowohl gegen das Verbot mittelbarer Diskriminierung aus Art. 3 Abs. 2 bzw. Abs. 3 GG³ als auch gegen den in den Mitgliedstaaten unmittelbar geltenden Art. 141 des EG-Vertrages, wonach auch für die Besteuerung des Erwerbseinkommens der Grundsatz gleichen Entgelts zu berücksichtigen ist.⁴ Der Maßstab einer gerechten Besteuerung aus Art. 3 Abs. 1 GG, der durch Art. 3 Abs. 2 und 3 GG und Art. 6 Abs. 1 GG konkretisiert wird, betrifft auch die Verteilung der Lohnsteuerbelastung innerhalb der Ehe. Eine leistungsfähigkeitsgerechte Besteuerung der Eheleute insgesamt entbindet nicht von dem Gebot, die persönlichen Belastungen der Ehepartner/innen an ihrer individuellen Leistungsfähigkeit zu orientieren. Danach wäre der/die Ehepartner/in mit dem geringeren Einkommen konsequent maximal so zu besteuern, wie es einer individuellen Besteuerung in Lohnsteuerklasse IV bzw. einer getrennten Veranlagung entspricht. Dieser Maßstab einer zutreffenden und somit leistungsfähigkeitsgerechten Besteuerung entspricht sowohl dem Maßstab für die Aufteilung einer Steuerschuld gegenüber dem Finanzamt nach § 270 Abgabenordnung als auch den güterrechtlichen Verhältnissen von Eheleuten im gesetzlichen Güterstand der Zugewinnungsgemeinschaft, in dem den Eheleuten während der Ehe ihr jeweiliges Einkommen zunächst allein zusteht.⁵

² BMF (2004): Datensammlung zur Steuerpolitik, Lohnsteuerfälle nach Geschlecht, S. 11 (Lohn- und Einkommensteuerstatistik 1998/2001).

³ Vgl. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts u.a. BVerfGE 85, 191, 207; 92, 91, 109.

⁴ Begründung zur Richtlinie des Rates zur Gleichstellung von Frauen und Männern beim Zugang zu und bei der Versorgung von Gütern und Dienstleistungen vom 5.11.2003, KOM (2003) 657.

⁵ Vgl. Spangenberg, Ulrike (2005): Neuorientierung der Ehebesteuerung: Ehegattensplitting und Lohnsteuerverfahren, S. 80 ff.

Nachteile durch die Einführung und die Inanspruchnahme des – optionalen – Anteilsverfahrens

Die Effektivität des Anteilsverfahrens ist angesichts der Beibehaltung der Lohnsteuerklassen III/V zweifelhaft und vor allem unter gleichstellungsrechtlichen, aber auch unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten sowie im Hinblick auf den Verwaltungsvollzug problematisch.

(1) Das gleichstellungsrechtliche Problem der bisherigen Lohnsteuererhebung löst der Entwurf nicht. Mit dem Anteilsverfahren sind – im Vergleich zu III/V – in der Regel finanzielle Nachteile verbunden, die eine Entscheidung zu Gunsten des Verfahrens erschweren. Das Gleiche gilt derzeit für die Entscheidung, statt der Kombination III/V die Kombination IV/IV zu wählen. Tab. 1 (oben) zeigt die Unterschiede der Summe der Lohnsteuerabzüge der verschiedenen Lohnsteuerabzugsverfahren. Die Summe der Abzugsbeträge bei der Lohnsteuerklassenkombination III/V ist in der Regel am niedrigsten und fällt häufig niedriger aus als die insgesamt für das Jahr zu zahlende Einkommensteuer.⁶ In den Steuerklassen III/V kommt es am Ende des Jahres daher zu Steuernachzahlungen, die mit dem Einkommen steigen und die sich insgesamt auf ca. 1,9 Mrd. Euro im Jahr belaufen. Nur bei geringen Einkommen (ca. 20.000 Euro) kommt es, ebenso wie in IV/IV zu Überzahlungen, die am Ende des Jahres zu Steuerrückzahlungen führen. Demgegenüber stimmen im Anteilsverfahren der Lohnsteuerabzug und die Jahreslohnsteuer weitgehend überein, woraus entsprechende Liquiditätsvorteile für den Staatshaushalt resultieren. Für den privaten Haushalt wirkt die höhere monatliche Lohnsteuerbelastung demgegenüber wie der Verzicht auf einen zinslosen Kredit und damit letztlich wie eine Steuererhöhung. Die erhöhte Belastung wird insbesondere für den besser verdienenden Ehepartner 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 gleichstellungs- und leistungsfähigkeitsgerechteren 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 zu Gunsten 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. Vergleichbares dürfte bei Geltung eines optionalen Anteilsverfahrens eintreten. Frauen ist jedoch das Recht auf einen gerechten Anteil an der Lohnsteuer einzuräumen, ohne ihren Mann und sich selbst in der Summe gegenüber anderen Optionen schlechter zu stellen.

(2) Finanziell attraktiv ist das Anteilsverfahren infolgedessen lediglich für Ehen, in denen die Summe der Einkommen bei ca. 20.000 Euro liegt. Der Preis dafür sind datenschutzrechtliche Einschränkungen. Der Arbeitgeber kann anhand der Bruttoeinkommensanteile, mit denen die individuelle Lohnsteuer ermittelt wird, auf das Einkommen des anderen Ehepartners bzw. der Ehepartnerin schließen. Mit dem Wissen des Arbeitgebers um das eheliche Einkommen steigt jedoch das Risiko von Benachteiligungen beispielsweise, wenn im Rahmen der Sozialplangestaltung Entlassungen an die ökonomische Absicherung über die/den Ehepartner/in geknüpft werden. Diese Einkommenstransparenz ist datenschutzrechtlich problematisch, da Arbeitnehmer/innen aufgrund der Kenntnis der wirtschaftlichen Verhältnisse vor einer unzulässigen Nutzung der Daten durch den Arbeitgeber unzureichend geschützt sind. Die Entscheidung zu Gunsten einer zutreffenderen und gleichstellungsorientierteren Verteilung der Lohnsteuer hat daher nicht nur finanzielle, sondern auch datenschutzrechtliche Einbußen zur Folge.

(3) Die Einführung des Anteilsverfahrens unter Beibehaltung der Lohnsteuerklassen III/V und IV/IV als zusätzliche Option widerspricht dem Ziel des Bürokratieabbaus. Die gesetzlichen Regelungen werden mit

⁶ 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.

der Einführung eines weiteren Verfahrens komplizierter und durch die erforderliche Berechnungssoftware teurer. Die Entscheidung von Eheleuten für das Anteilsverfahren setzt die notwendige Information, möglicherweise kostenpflichtige Beratung durch das Finanzamt voraus. Arbeitgeber müssen zukünftig je nach Wahl der Lohnbesteuerung die Lohnsteuer auf unterschiedliche Art berechnen. Es ist eine Vielzahl von Folgeproblemen zu lösen, die die Nachweispflichten oder die Folgen unterjähriger Veränderungen betreffen. Für Lohnersatzleistungen, jedenfalls soweit sie, wie insbesondere das Arbeitslosengeld, explizit an die Steuerklassen anknüpfen, sind Lösungen zu suchen, die zutreffende Lohnersatzansprüche gewährleisten.

Fazit

Die Neuregelung des Lohnsteuerverfahrens hebt die Benachteiligung von Frauen nicht auf. Eine Verbesserung mit dem Anteilsverfahren lässt sich nur im Vergleich zum bisherigen Lohnsteuerverfahren in III/V konstatieren. Das Ziel einer leistungsfähigkeitsgerechten Lohnsteuerverteilung wird verfehlt. Zudem ist beim optionalen Anteilsverfahren zweifelhaft, ob sich Eheleute überhaupt für diese Möglichkeit entscheiden. Wäre das kaum der Fall, würde es bei den geltenden Lohnsteuerklassen und den daraus folgenden Benachteiligungen für Frauen und Ehen mit geringen Einkommen bleiben. Nach Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG ist der Staat jedoch verpflichtet, aktiv die tatsächliche Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken. Gleichzeitig bleibt es bei den Liquiditätsverlusten für den Staatshaushalt in Milliardenhöhe. Aufgrund der unzutreffenden Lohnersatzleistungen in III/V führt dies auch zu tatsächlichen Mindereinnahmen des Staates.

Das Lohnsteuerverfahren für beidseitig erwerbstätige Eheleute ist so zu gestalten, dass innerhalb der Ehe jede Person nur ihren gerechten Anteil an der Lohnsteuer zahlen muss, ohne dass das Paar in der Summe schlechter steht.

Es gibt Vorschläge für alternative Berechnungsverfahren, beispielsweise das so genannte Begünstigungsverfahren.⁷ Das Begünstigungsverfahren orientiert sich an einer individuellen Lohnsteuerbelastung und berücksichtigt den Splittingvorteil über einen Begünstigungsfaktor, der sich über die Steuerdaten des Vorjahres errechnet. Das Verfahren ermöglicht damit sowohl eine weitgehende Angleichung von unterjährig gezahlter Lohnsteuer und Jahreslohnsteuer als auch eine zutreffende gleichstellungsgerechte Lohnsteuerverteilung innerhalb der Ehe ohne datenschutzrechtliche Einbußen. Mit der Einführung des elektronischen Lohnsteuerverfahrens ist zukünftig eine zeitnahe und flexible Berechnung der Lohnsteuer zusammen veranlagter Eheleute möglich, die sowohl Veränderungen während des Jahres, beispielsweise Einkommensveränderungen, als auch Veränderungen von gesetzlichen Regelungen oder steuerlichen Be- und Entlastungen, wie beispielsweise die Veränderungen durch das Alterseinkünftegesetz, einbeziehen kann.

Die eigentliche Lösung ist jedoch, das Ehegattensplitting zu Gunsten einer Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag abzuschaffen. Damit ginge auch eine erhebliche Vereinfachung des Lohnsteuerverfahrens einher.

Jutta Wagner

Präsidentin

Christel Riedel

Vorsitzende der Kommission Recht der sozialen Sicherung,
Familienlastenausgleich

Ulrike Spangenberg

Mitglied der Kommission Recht der sozialen Sicherung,
Familienlastenausgleich

⁷ Das Verfahren wurde von Prof. Dr. Gisela Färber entwickelt, vgl. Spangenberg (Fn. 5) S. 88 ff.; Färber, Gisela: Ehegattensplitting und Lohnsteuerverfahren, in: Seel, Barbara (Hg.): Ehegattensplitting und Familienpolitik (erscheint demnächst).