

Zug um Zug zur Individualbesteuerung

Dr. Ulrike Spangenberg

Mitglied der djb-Kommission Recht der Sozialen Sicherung, Familienlastenausgleich, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Universität Umeå / Schweden

Im Gutachten für den Zweiten Gleichstellungsbericht werden sowohl Ehegattensplitting und Lohnsteuerklassenkombination III/V als Regelungen kritisiert, die vielfältige Risiken im Lebensverlauf begründen und die Verteilung von Ressourcen in Ehe und Lebenspartnerschaft beeinflussen – in der Regel zum Nachteil von Frauen.¹ Die Kritik knüpft an die Wertungen des Ersten Gleichstellungsberichts an. Der Wechsel zu einer Individualbesteuerung wurde 2011 als eine der vordringlichen gleichstellungsrelevanten Maßnahmen benannt.² Auch seitens der EU wird seit Jahren empfohlen, die steuerliche Belastung von Zweitverdienenden zu senken, um Erwerbshürden für Frauen zu beseitigen.³ Die Steuer- und Abgabenbelastung für Zweitverdienende in Deutschland ist u.a. aufgrund des Splittingverfahrens eine der höchsten in Europa.⁴ Dennoch hat sich an den steuerlichen Regelungen in den letzten Jahren kaum etwas geändert. Das Ehegattensplitting wurde 2013 sogar auf eingetragene Lebenspartnerschaften erweitert. Damit befördert das Splitting nun ebenso wie bei heterosexuellen Paaren eine hierarchische Arbeitsteilung, mit entsprechenden Auswirkungen auf Erwerbstätigkeit, soziale Absicherung und eigenständige wirtschaftliche Sicherheit.⁵ Das bereits 2009 eingeführte Faktorverfahren, das im Gegensatz zur Lohnsteuerklassenkombination III/V für eine gerechte Aufteilung der Lohnsteuer sorgt, wird nach wie vor kaum genutzt.

Ziel: Individualbesteuerung

Die Sachverständigenkommission spricht sich daher mit Nachdruck dafür aus, an dem im Ersten Gleichstellungsbericht formulierten Ziel der Individualbesteuerung festzuhalten. Allerdings sollen die Regelungen nur schrittweise abgebaut werden, denn – so die Begründung – Entscheidungen über die innerfamiliale Arbeitsteilung ließen sich nur langsam korrigieren. Eine unvermittelte Abkehr dürfte „erhebliche soziale Härten“ mit sich bringen. Demzufolge soll in einem ersten Schritt die Lohnsteuerklasse V gestrichen werden. Als zweiten Schritt empfiehlt die Kommission den Übergang zu einem Realsplitting. Die Zusammenveranlagung, d.h. die gemeinsame Besteuerung, soll dabei (zunächst) beibehalten werden, so dass die oft pauschal verdoppelten Absetz- und Abzugsbeträge unverändert wirksam bleiben. Der Splittingtarif wird durch einen übertragbaren Unterhaltsbetrag ersetzt. Wie hoch dieser Unterhaltsbetrag sein soll, bleibt offen. Solange es bei den sozialrechtlichen Einstandspflichten in Ehe und Lebenspartnerschaft bleibt, muss dieser Betrag jedoch zumindest das Existenzminimum steuerfrei stellen.

Suche nach realistischen Reformvorschlägen

Die Kommission will mit dem schrittweisen Wechsel realistische Änderungsoptionen aufzeigen. Angesichts der Widerstände gegen eine Reform des Ehegattensplittings ist dieses Vorgehen sehr nachvollziehbar. Selbst SPD und Grüne sprechen sich inzwischen dafür aus, Reformen auf künftige Ehen oder Lebenspartnerschaften* zu beschränken und bestehenden Partnerschaften Wahlrechte einzuräumen. Allerdings haben diese Widerstände häufig wenig mit „sozialen Härten“ zu tun, sondern mit dem Verlust von langjährigen Steuvorteilen, die vor allem hohen Einkommensgruppen nützen, einem intransparenten Steuersystem und unzureichendem Wissen über die Vor- und Nachteile des Ehegattensplittings.

Erster Schritt: Abschaffung der Lohnsteuerklasse V

Die Abschaffung der Lohnsteuerklasse V ist ein notwendiger und politisch realisierbarer erster Schritt, den der djb ebenfalls seit langem fordert. Viele Paare kennen das Faktorverfahren gar nicht und wählen deshalb selbstverständlich III/V – trotz der unverhältnismäßig hohen Steuerbelastung in V, die mehrheitlich Frauen trifft. Vor allem aber ist der Wechsel zum Faktorverfahren bislang sehr viel aufwendiger als zu III/V, denn der Antrag muss jedes Jahr neu gestellt werden. Dabei ist das voraussichtliche Jahreseinkommen anzugeben. 2015 wurde zwar beschlossen, dass der Antrag künftig nur alle zwei Jahre zu stellen ist. Umgesetzt wird diese Möglichkeit jedoch erst 2019. Zudem soll der Wechsel zu Steuerklasse IV künftig auch einseitig beantragt werden können.⁶ Letzteres erleichtert zwar den Wechsel von V zu IV und ist deshalb gleichstellungspolitisch positiv zu bewerten. Ob die Änderungen aber die Verbreitung des Faktorverfahrens fördern, ist zweifelhaft. In III/V fällt die monatliche

* Ab 1.10.2017 geschlossene gleichgeschlechtliche Lebenspartnerschaften gelten als Ehe.

- 1 Sachverständigenkommission zum Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung: Erwerbs- und Sorgearbeit gemeinsam neu gestalten, Gutachten für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Berlin 2017, BT-Drs. 18/12840, S. 123ff.
- 2 BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Neue Wege – Gleiche Chancen. Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf. Erster Gleichstellungsbericht, Deutscher Bundestag, Drucksache 17/6240, S. 80.
- 3 Zuletzt Europäische Kommission: Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2017, KOM (2017) 505 final.
- 4 Rastrigina, Olga/Verashchagina, Alina: Secondary earners and fiscal policies in Europe, 2015, http://ec.europa.eu/justice/genderquality/files/documents/150511_secondary_earners_en.pdf (Zugriff: 11.6.2017); Thomas, Alastair/O'Reilly, Pierce: The Impact of Tax and Benefit Systems on the Workforce Participation Incentives of Women, OECD Taxation Working Papers No.29 (2016), Paris: OECD Publishing, S. 12.
- 5 Zur Arbeitsteilung in lesbischen Partnerschaften, siehe ebd. (Fn. 1), S. 31.
- 6 Beschlussempfehlung und Beschluss des Finanzausschusses zum Entwurf eines Steuerumgehungsbekämpfungsgesetz – StUmgBG, BT-Drs.18/12127. Die Neuerungen beinhalten weiterhin, dass IV künftig auch dann gewählt werden kann, wenn nur eine Person abhängig beschäftigt ist und die andere kein Einkommen oder Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit erzielt. Dem gesetzlichen Wortlaut in § 39f EStG folgend würde das dann ebenso für das Faktorverfahren gelten.

Lohnsteuer nämlich häufig zu niedrig aus, sodass es am Jahresende oft zu Nachzahlungen kommt. Demgegenüber entsprechen sich beim Faktorverfahren monatliche Lohnsteuerzahlungen und jährliche Lohnsteuerschuld. Aus der Haushaltsperspektive gleicht das Faktorverfahren daher dem Verzicht auf einen zinslosen Kredit. In IV/IV ist die monatliche Lohnsteuer sogar häufig zu hoch, sodass es am Ende des Jahres zu Rückzahlungen kommt. Nicht zuletzt lässt sich mit klugem Wechsel zwischen III und V die Höhe der Nettolohnersatzleistungen gewinnbringend beeinflussen. Mit der Abschaffung der Lohnsteuerklasse V wäre das Faktorverfahren finanziell attraktiver als die verbleibende Lohnsteuerklassenkombination IV/IV und würde damit faktisch zum Regelfall. Die monatliche Lohnsteuer würde dann gerecht auf beide Eheleute oder Lebenspartner_innen aufgeteilt, sodass sowohl das Nettoeinkommen als auch daran anknüpfende Lohnersatzleistungen der Person mit dem geringeren Einkommen steigen. Gleichzeitig wird damit der Wechsel in reguläre existenzsichernde Beschäftigung erleichtert.

Zweiter Schritt: Wechsel zu einem Realsplitting unter Beibehaltung der Option zur Zusammenveranlagung

Die Abschaffung der Lohnsteuerklasse V ändert allerdings nichts am Ehegattensplitting. Der djb fordert hier seit langem eine konsequent individuelle Besteuerung unter Berücksichtigung sozialrechtlich bedingter Einstandspflichten.⁷ Das von der Kommission vorgeschlagene Realsplitting kann ein realistischer Zwischenschritt sein.

Die Beibehaltung der Zusammenveranlagung führt dazu, dass die Einkünfte beider Ehe- oder Lebenspartner_innen weiterhin getrennt ermittelt und dann summiert werden. Auf dieser Basis wird unter Berücksichtigung von Absetzbeträgen ein gemeinsames zu versteuernden Einkommen berechnet und die Steuer anhand des regulären Einkommensteuertarifs bestimmt. Der übertragbare Unterhaltsbetrag ist damit ein Unterhaltsabsetzbetrag, der das gemeinsam zu versteuernde Einkommen reduziert und damit die Höhe der Steuer mindert. Der Höhe nach empfiehlt die Kommission für den Einstieg einen Unterhaltsübertrag, der deutlich über die Höhe des Grundfreibetrags von derzeit 8.822 Euro hinausgeht und über einen längerfristigen Zeitraum auf die Höhe des Grundfreibetrags abgeschmolzen wird.⁸ Steuersystematisch konsequent wäre der Wechsel zu einer individuellen Besteuerung mit getrennter Berechnung des zu versteuernden Einkommens und der geschuldeten Steuer. Dies würde zudem die Erhebung und Auswertung von geschlechterdifferenzierten Daten erleichtern. Eine gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung, wie sie die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien z.B. für Gesetzgebungsverfahren vorschreibt (§§ 2, 44 GGO), ist im Steuerrecht derzeit kaum möglich. Für die Beibehaltung der Zusammenveranlagung spricht allerdings, dass die Veränderungen weniger gravierend wirken und sich zunächst auf den Steuertarif beschränken. Es bleibt bei einer gemeinsamen Steuererklärung und einer gemeinsamen Steuerschuld. Es bleibt aber auch bei einer Reihe von nicht begründbaren und ungerechten Steuergestaltungsmöglichkeiten, die noch einmal überdacht werden sollten.⁹ Faktisch würde das Realsplitting wohl ohnehin häufig dazu führen, dass Ehe- oder Lebenspartner_innen sich für eine Einzelveranlagung entscheiden, denn: je geringer der Unterhaltsabsetzbetrag, desto öfter lohnt sich vermutlich die Einzelveranlagung.

Anders als bei der Zusammenveranlagung wird die Steuerschuld hier nämlich auf der Basis getrennter Einkommen berechnet. Dies kann aufgrund des progressiven Steuertarifs dazu führen, dass die Steuerschuld im Vergleich zur Zusammenveranlagung insgesamt geringer ausfällt. Gleichzeitig wird das Steuerrecht damit wieder etwas komplizierter, weil es jährlich zu prüfen gilt, welche Veranlagungsart steuerlich attraktiver ist.

Notwendigkeit zusätzlicher Mechanismen, um Nachteile für Frauen zeitnah zu beseitigen

Mit dem Versuch, realistische Reformschritte zu entwickeln, dürfen allerdings die Nachteile langer Übergangsphasen, die nach wie vor überwiegend Frauen treffen, nicht aus dem Blick geraten. Die Gesetzgebung hat zwar gerade bei grundlegenden Veränderungen einen weiten Gestaltungsspielraum. Dennoch müssen auch hier die verfassungsrechtlich gebotene Gleichberechtigung und das Verbot mittelbarer Diskriminierung berücksichtigt werden. Das Unterhaltsrecht verweist geschiedene Ehe- und Lebenspartner_innen seit 2008 in der Regel auf die eigenständige Existenzsicherung. Dieser weitgehende übergangslose Wechsel verstärkt die durch Ehegattensplitting und Lohnsteuerverfahren entstehenden Risiken von Erwerbsunterbrechungen und unzureichender Beschäftigung. Brüche im Lebensverlauf und damit einhergehende Existenzrisiken lassen sich nur vermeiden, wenn die Entwicklungen in unterschiedlichen Rechtsbereichen zeitnah angepasst werden. Entscheidend ist deshalb, wann der zweite Schritt umgesetzt wird, wie hoch der Unterhalts(absetz)betrag ist und wie lang der Übergangszeitraum. Zu bedenken ist, dass sich in unteren und mittleren Einkommensgruppen bei einem Unterhaltsbetrag von 13.805 Euro und einem langfristigen Abschmelzen dieses Betrags kurzfristig wenig an den Kosten der Erwerbstätigkeit und den daraus resultierenden Erwerbshürden ändert. Die Effekte auf das Arbeitsangebot wären marginal. Die von der Kommission empfohlene Abschaffung der steuerlichen Privilegierung von Minijobs trägt zwar ebenfalls zum Abbau von Erwerbshürden bei. Gleichzeitig steigt damit jedoch die Steuerbelastung in unteren Einkommensbereichen. Daher ist es notwendig, gegensteuernde Anreizsysteme zu diskutieren, die gerade für Frauen mit Kindern die Aufnahme oder den Wechsel in eine reguläre existenzsichernde Beschäftigung unterstützen und schon jetzt gleichstellungsorientierte Entlastungen in unteren Einkommensbereichen schaffen. Neben der vollen Absetzbarkeit erwerbsbedingter Kinderbetreuungskosten eignen sich dafür beispielsweise eine speziell auf Zweitverdienende zugeschnittene steuerliche Entlastung, eine Steuergutschrift, mit der Sozialversicherungskosten abgefедert werden oder auch Änderungen im Tarifverlauf.¹⁰

7 Zuletzt in der Stellungnahme zum Nationalen Reformprogramm 2017 (<https://www.djb.de/Kom-u-AS/K4/st17-01/>, Zugriff: 12.6.2017).

8 Ebd. (Fn.1), S. 123ff.

9 Spangenberg, Ulrike: Das Ehegattensplitting. Steuer- und verfassungsrechtliche Aspekte aus Gleichstellungssicht. Expertise für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Berlin 2017 BT-Drs. 18/12840, S. 5ff (<http://www.gleichstellungsbericht.de/de/article/51/experten.html>, Zugriff: 12.6.2017).

10 Ebd. (Fn. 9), S. 36 ff; Bach, Stefan/Fischer, Björn/Haan, Peter/Wrohlich, Katharina: Ehegattenbesteuerung: Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag schafft fiskalische Spielräume, DIW Wochenbericht Nr. 13 (2017), S. 247-255.