

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

31 Steuerklassenwahl: Faktorverfahren für Verheiratete verfehlt Ziele

(Kapitel 6001)

Zusammenfassung

Das sogenannte Faktorverfahren bei der Steuerklassenkombination IV/IV für Verheiratete ist weder wirksam noch wirtschaftlich. Es verfehlt die vom Gesetzgeber verfolgten Ziele zur Förderung der Gleichstellung.

Seit dem Jahr 2010 können Ehegatten und Lebenspartner das Faktorverfahren neben den bisherigen Steuerklassenkombinationen IV/IV oder III/V wählen. Es soll u. a. die Lohnsteuer im Vergleich zur Steuerklasse V mindern, die verhältnismäßig hoch ist. Dies betrifft in der Praxis überwiegend Ehefrauen. Das Faktorverfahren soll die geringer Verdienenden ermuntern, eine sozialversicherungspflichtige (Vollzeit-)Erwerbstätigkeit aufzunehmen.

Das Faktorverfahren wird trotz reichlicher Werbung nur von 0,6 % der Antragsberechtigten genutzt. Außerdem waren diese geringer Verdienenden in 94 % der vom Bundesrechnungshof geprüften Fälle bereits sozialversicherungspflichtig tätig, als sie erstmals das Verfahren wählten.

Das Faktorverfahren ist für die meisten Steuerpflichtigen lohnsteuerlich nicht vorteilhaft und führt zudem zu einem aufwendigen Verfahren. Der Bundesrechnungshof sieht keine Ansatzpunkte, es erfolgreich zu verändern. Er empfiehlt, es abzuschaffen und zu prüfen, wie die damit verfolgten Ziele auf einem anderen Weg zu erreichen sind.

31.1 Prüfungsfeststellungen

Lohnsteuer als Vorauszahlung auf die Einkommensteuer

Arbeitgeber haben vom Lohn ihrer Arbeitnehmer Lohnsteuer einzubehalten und an das Finanzamt abzuführen. Die Lohnsteuer ist eine Vorauszahlung auf die jährliche Einkommensteuer der Arbeitnehmer. Um die Höhe der Vorauszahlungen zu ermitteln, gibt es

Steuerklassen. Ehegatten und Lebenspartner erhalten nach ihrer Heirat automatisch die Steuerklassenkombination IV/IV. Alternativ können sie zum einen die Steuerklassenkombination III/V wählen. Ehegatten und Lebenspartner mit der Steuerklasse V haben eine verhältnismäßig hohe Lohnsteuerbelastung. In der Praxis sind das überwiegend die Ehefrauen. Dies kann dazu führen, dass sie bevorzugt eine geringfügige Beschäftigung und keine sozialversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit aufnehmen. Seit dem Jahr 2010 können Ehegatten und Lebenspartner darüber hinaus die Steuerklassenkombination IV/IV mit Faktor wählen (sog. Faktorverfahren, § 39f Einkommensteuergesetz). Der Faktor ist ein vom Finanzamt zu bildender Multiplikator, der die Lohnsteuer bei der Steuerklassenkombination IV/IV verringert. Das Faktorverfahren soll die Gleichstellung fördern. Der Gesetzgeber beabsichtigte Folgendes:

- Die Lohnsteuer der jährlichen Einkommensteuer anzunähern.
- Die Lohnsteuer zwischen den Ehegatten und Lebenspartnern fair zu verteilen.
- Die Lohnsteuer im Vergleich zur Steuerklasse V zu mindern und
- damit einen Anreiz zu schaffen, eine sozialversicherungspflichtige (Vollzeit-)Erwerbstätigkeit aufzunehmen.

Faktorverfahren verfehlt Gesetzesziele

In 94 % der vom Bundesrechnungshof geprüften Fälle gingen geringer verdienende Ehegatten und Lebenspartner unabhängig vom Faktorverfahren bereits einer sozialversicherungspflichtigen (Vollzeit-)Erwerbstätigkeit nach.

Das Faktorverfahren führt zwar für geringer Verdienende zu weniger Lohnsteuer als in der Steuerklasse V, gleichzeitig jedoch für besser Verdienende zu einer höheren Lohnsteuer als in der Steuerklasse III. In der Summe zahlten Ehegatten und Lebenspartner überwiegend mehr Lohnsteuer, als dies bei der Steuerklassenkombination III/V der Fall gewesen wäre. Sie erhielten in 83 % der geprüften Fälle eine Einkommensteuererstattung. Diese betrug durchschnittlich knapp 1 000 Euro.

Um sich der jährlichen Einkommensteuer anzunähern, müssten Ehegatten und Lebenspartner u. a. ihre Arbeitslöhne zutreffend prognostizieren und gegebenenfalls anpassen. In der überwiegenden Zahl der geprüften Fälle wichen die prognostizierten wesentlich von den tatsächlichen Arbeitslöhnen ab. Sie lagen bis zu 21 000 Euro über und bis zu 63 000 Euro unter den tatsächlichen Arbeitslöhnen. Ehegatten und Lebenspartner passten ihre Prognosen nur sehr vereinzelt an, entweder aus Unkenntnis oder weil sie den Mehraufwand scheuten.

Mehraufwand in den Finanzämtern

Bedienstete der Finanzämter haben Ehegatten und Lebenspartner über das Faktorverfahren zu informieren, unabhängig davon, ob sie es tatsächlich beantragen. Zudem haben sie ihnen und ihren Arbeitgebern Fragen zu beantworten. Sie haben die Steuerklassen zu ändern. Auch haben sie zu überwachen, dass die Ehegatten und Lebenspartner als Folge der Wahl des Faktorverfahrens eine Einkommensteuererklärung abgeben.

Prognostizierte Nutzung bei Weitem nicht erreicht

Der Nationale Normenkontrollrat hielt es im Gesetzgebungsverfahren für fraglich, ob die Ziele erreicht werden können, wenn lediglich die vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) geschätzten 5 % der Antragsberechtigten das Faktorverfahren nutzen. Deshalb bat er den Gesetzgeber, das Faktorverfahren zu überdenken und Alternativen zu prüfen.

Tatsächlich nutzten jährlich maximal 0,6 % das Faktorverfahren. Das sind maximal 39 000 Paare. Der Bund und die Länder bewarben das Faktorverfahren u. a. durch Broschüren und Merkblätter, um es bekannter zu machen und Akzeptanz dafür zu schaffen. Ein Erläuterungstext im Einkommensteuerbescheid weist Ehegatten und Lebenspartner mit der Steuerklassenkombination III/V auf das Faktorverfahren hin. Trotzdem nutzten Ehegatten und Lebenspartner das Faktorverfahren nicht häufiger. Das BMF sieht die Möglichkeiten für weitere Werbung als erschöpft.

31.2 Würdigung

Ehegatten und Lebenspartner nutzen das Faktorverfahren auch mehr als zehn Jahre nach seiner Einführung kaum. Die tatsächliche Nutzung unterschreitet deutlich die vom BMF bereits gering prognostizierte Nutzung. Auch reichlich Werbung hat dies nicht geändert. 99,4 % der Antragsberechtigten sind bei den bisherigen Steuerklassenkombinationen geblieben. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes liegt es nahe, dass sie sich bewusst gegen das Faktorverfahren entschieden haben. Er führt dies vor allem darauf zurück, dass das Verfahren ungenau, aufwendig und im Ergebnis in den meisten Fällen trotz veränderter Verteilung lohnsteuerlich unvorteilhaft ist.

Es ist nicht gelungen, mit dem Faktorverfahren für geringer Verdienende wirksame Anreize zu schaffen, eine sozialversicherungspflichtige (Vollzeit-)Erwerbstätigkeit aufzunehmen.

Das Faktorverfahren ist sowohl für die Steuerpflichtigen, ihre Arbeitgeber als auch für die Finanzämter aufwendig. Der damit einhergehende Informations-, Erläuterungs- und Bearbeitungsaufwand steht nicht im Verhältnis zum Nutzen.

Das Faktorverfahren ist nicht wirksam und nicht wirtschaftlich. Der Bundesrechnungshof sieht keine Ansatzpunkte, dies zu ändern. Das BMF sollte die erforderlichen Schritte

einleiten, um das Verfahren abzuschaffen. Dies würde die Steuerklassenwahl für die Steuerpflichtigen vereinfachen und die Finanzämter entlasten. Das BMF sollte prüfen, wie die ursprünglich mit dem Faktorverfahren verfolgten Ziele auf einem anderen Weg zu erreichen sind.

31.3 Stellungnahme

Das BMF lehnt es ab, das Faktorverfahren abzuschaffen. Das Verfahren müsse weiterhin als eine Wahloption für Ehegatten und Lebenspartner zur Verfügung stehen. Ob diese davon Gebrauch machten, entschieden sie ganz bewusst. Es handle sich um eine gemeinsame, antragsgebundene Entscheidung. In diese flössen viele verschiedene, auch außersteuerliche Faktoren mit ein (u. a. Verteilung der Liquiditätsvorteile, Lohnersatzleistungen).

Das Faktorverfahren sei für Steuerpflichtige grundsätzlich nicht aufwendiger als die Beantragung von Freibeträgen im Lohnsteuerabzugsverfahren. Der höhere Aufwand der Finanzverwaltung sei durch die gerechtere Steuerlastverteilung insbesondere bei Zweitverdienenden gerechtfertigt.

31.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält es nicht für sinnvoll, das Faktorverfahren weiterhin als Option anzubieten. Mit dem Faktorverfahren können die Gesetzesziele nicht wirksam erreicht werden. Insbesondere ist nicht erkennbar, dass es die Gleichstellung fördert. Ehegatten und Lebenspartner nutzen diese Option seit fast zehn Jahren kaum. Der zusätzliche Aufwand ist daher nicht gerechtfertigt. Die Position des BMF, dennoch am Faktorverfahren festzuhalten, findet in den Feststellungen des Bundesrechnungshofes keine Grundlage.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Empfehlung, das Faktorverfahren abzuschaffen und die ursprünglich damit verfolgten Ziele auf einem anderen Weg zu erreichen.