

Europäische Kommission empfiehlt erneut die Abschaffung des Ehegattensplittings¹

Sabine Overkämping

Leiterin der Fachgruppe Europarecht in der djb-Kommission Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht, Ministerialrätin im Ministerium für Justiz und Gleichstellung Sachsen-Anhalt, Magdeburg

Seit 1997 gibt es einen regelmäßigen Prozess zur Begleitung der nationalen Beschäftigungspolitik auf europäischer Ebene mit dem Ziel der Koordinierung der Politikmaßnahmen im Beschäftigungsbereich. Auf der Grundlage der Einfügung eines Titels „Beschäftigung“ in den EGV durch den Vertrag von Amsterdam wurde diese zunächst als Europäische Beschäftigungsstrategie bezeichnete Aktivität möglich. Ab 2000 wurde sie in die Lissabonner Strategie integriert und ist nunmehr Teil der Wachstumsstrategie Strategie 2020. Die Europäische Beschäftigungsstrategie zielt darauf ab, EU-weit mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen. In einem jährlichen Prozess werden auf Vorschlag der Europäischen Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments, des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses, des Ausschusses der Regionen und des Beschäftigungsausschusses durch den Rat auf der Grundlage des gemeinsamen Jahresberichts Leitlinien festgelegt². Die Mitgliedsstaaten legen dann in Nationalen Reformprogrammen (NRP)³ die Maßnahmen zur Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien dar⁴. Auf Vorschlag der Kommission kann der Rat Empfehlungen an die Mitgliedstaaten richten, wenn er dies aufgrund der Ergebnisse der Prüfung der Nationalen Reformprogramme für angebracht hält⁵. Die Kommission hat erstmals 1999 Vorschläge für beschäftigungspolitische Empfehlungen vorgelegt und seitdem jedes Jahr. So auch in diesem Jahr und zwar am 29. Mai 2013. Diese Empfehlung der Kommission für eine Empfehlung des Rates zum Nationalen Reformprogramms Deutschlands 2013⁶ enthält vier konkrete Themenbereiche, in denen Deutschland tätig werden sollte. Die zweite Ziffer thematisiert den Beschäftigungsbereich. Hier soll der Rat und damit die Gesamtheit der Mitgliedstaaten Deutschland u.a. empfehlen und wird dies auch tun, im Zeitraum 2013 bis 2014 Maßnahmen zu ergreifen, „um die Arbeitsanreize und die Vermittelbarkeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, insbesondere für Zweit- und Geringverdiener, zu verbessern, auch um deren Einkommen zu steigern; zu diesem Zweck Fehlanreize für Zweitverdienende abzuschaffen ...“. Diese Empfehlung ist nicht neu. Auf Vorschlag der Kommission hat der Rat Deutschland schon im November 1999⁷ empfohlen, „examine in more detail disincentives within the tax and benefit system which may discourage labour market participation of all groups, ...“.

Die Bundesregierung hat auf diese Empfehlungen zuletzt im Nationalen Reformprogramm 2013⁸ mit folgenden Ausführungen unter der Überschrift „Anreize für Zweitverdiener“ reagiert:

„52. Grundsätzlich können Ehepartner entscheiden, ob sie zusammen unter Anwendung des Splitting-Verfahrens oder jeweils einzeln zur Einkommensteuer veranlagt werden wollen. Das Ehegattensplitting belässt den Ehegatten – ohne eine ertragsteuerliche Schlechterstellung befürchten zu müssen – die freie Entscheidung darüber, welchen Anteil sie jeweils zum Familieneinkommen und zur Familienarbeit beitragen wollen. Das Ehegattensplitting ist insofern ein neutrales Verfahren, als es die Besteuerung nicht geschlechtsspezifisch daran orientiert, welcher Ehepartner Erwerbseinkünfte erzielt. Es handelt sich daher nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht um eine beliebig veränderbare Steuervergünstigung, sondern um eine an dem Schutzgebot des Artikels 6 Abs. 1 GG und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Ehegatten nach Artikel 3 Abs. 1 GG orientierte, sachgerechte Besteuerung.“

53. Auch im Lohnsteuerabzugsverfahren wird das Splitting-Verfahren umgesetzt. Das 2009 eingeführte Faktorverfahren bietet dabei zusätzlich die Möglichkeit, die Steuerlast im Lohnsteuerabzugsverfahren noch genauer auf die Ehepartner gemäß ihrem Anteil am Jahreseinkommen zu verteilen. Insbesondere kann damit die Lohnsteuerlast für den Ehegatten mit dem geringeren Einkommen, welches häufig in der Steuerklasse V mit einem relativ hohen Grenzsteuersatz belegt wird, verringert werden. Mit dem Faktorverfahren nähert sich der Lohnsteuerabzug somit der im laufenden Kalenderjahr zu erwartenden Jahressteuerschuld sehr genau an. Durch die Entscheidung für das Faktorverfahren können folglich im Verfahren der Einkommensteuerveranlagung hohe Nachzahlungen und ggf. auch Einkommensteuer-Vorauszahlungen vermieden werden (vgl. NRP 2012 Tz 38).“

Mit dem neuerlichen Empfehlungsvorschlag der Kommission zur Beseitigung der Fehlanreize für Zweitverdienende nach Prüfung des Nationalen Reformprogramms 2013 scheint die Kommission nicht überzeugt, dass das deutsche Ehegattensplitting ein neutrales Verfahren ist und das Faktorverfahren hilft. Es ist müßig darüber zu spekulieren, ob eine andere Bewertung durch die Kommission erfolgt wäre, wenn das Faktorverfahren

1 Stand: 1. Juli 2013.

2 Art. 148 Abs. 1-3 AEUV.

3 Ursprünglich hießen sie Nationale Aktionspläne. Die heutigen Nationalen Reformprogramme umfassen die Umsetzung der 10 Leitlinien der EU-Strategie 2020, die nur zum Teil beschäftigungsrelevant sind.

4 Art. 148 Abs. 4 AEUV.

5 Art. 148 Abs. 4 AEUV.

6 KOM(2013)355 vom 29.5.2013, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2013/com2013_0355de01.pdf (Zugriff: 1.7.2013).

7 Commission Recommendation for Council Recommendations on the implementation of Member States' employment policies, Doc. No. 13128/1/99 Rev 1., 23.11.1999 (N/A).

8 <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/nationales-reformprogramm-2013,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> (Zugriff: 1.7.2013).

der Normalfall wäre und die Nichtanwendung des Faktorverfahrens beantragt werden müsste. Die Umsetzung der djb-Forderung nach Individualbesteuerung wäre wohl besser geeignet, die Kommission davon zu überzeugen, dass der Fehlanreiz Ehegattensplitting für Zweitverdienende abgeschafft wäre.

Hintergrund

1. Zum laufenden Verfahren 2013

Die Empfehlungen für die 27 Mitgliedstaaten der EU⁹ wurden bereits im Beschäftigungsrat von den nationalen Ministerinnen und Ministern am 20./21. Juni 2013 diskutiert. Der Europäische Rat hat die Empfehlungen zu den Nationalen Reformprogrammen am 27./28. Juni 2013 gebilligt. Ein formeller Ratsbeschluss Anfang Juli wird sich anschließen. Im zweiten Halbjahr sind die Mitgliedstaaten dann aufgerufen, die Empfehlungen umzusetzen. Auch NGOs sind aufgerufen, sich zu engagieren. Der djb sieht seinen Beitrag u.a. in seiner Erklärung zu den fünf häufigsten Irrtümern über das Ehegattensplitting aus März 2013 und seiner Haltung zur Notwendigkeit der Individualbesteuerung aller. Im Nationalen Reformprogramm Deutschlands 2014 wird die Bundesregierung darüber berichten müssen, was zur Abschaffung der Fehlanreize für Zweitverdienende unternommen wurde.

2. Zur Wachstumsstrategie Europa 2020:

Am 26. März 2010 billigte der Europäische Rat den Vorschlag der Europäischen Kommission, eine auf eine verstärkte Koordinierung der Wirtschaftspolitiken gestützte neue Strategie für Wachstum und Beschäftigung, Europa 2020, anzustoßen.

Im Zentrum von Europa 2020 gibt es drei Schwerpunkte:

1. Intelligentes Wachstum – Entwicklung einer auf Wissen und Innovation gestützten Wirtschaft,
2. Nachhaltiges Wachstum – Förderung einer Ressourcen schonenden, umwelt-freundlicheren und wettbewerbsfähigeren Wirtschaft,
3. Integratives Wachstum – Förderung einer Wirtschaft mit hoher Beschäftigung und wirtschaftlichem, sozialem und territorialem Zusammenhalt.

Der Europäische Rat verständigte sich auf die folgenden fünf Kernziele, die die drei Schwerpunkte verkörpern ohne Anspruch auf Vollständigkeit und an denen sich das Handeln der Mitgliedstaaten und der Union ausrichten soll:

1. Die Beschäftigungsquote unter den 20- bis 64-jährigen sollte unter anderem durch die vermehrte Einbeziehung der Frauen und älteren Arbeitnehmer sowie die bessere Eingliederung von Migrantinnen und Migranten in die Erwerbsbevölkerung von derzeit 69 % auf mindestens 75 % ansteigen.
2. Das Investitionsziel der EU im FuE-Bereich beträgt derzeit 3 % des BIP. Dieses Ziel soll aufrechterhalten bleiben und zugleich ein Indikator für die FuE- und Innovationsintensität entwickelt werden.
3. Verringerung der Treibhausgasemissionen, ausgehend vom Niveau des Jahres 1990, um mindestens 20 %. Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien an unserem Gesamtener-

gieverbrauch auf 20 % und Steigerung der Energieeffizienz um 20 %.

4. Im Bildungsbereich soll das Problem der Schulabbrecherinnen und -abbrecher angegangen und die Schulabbrecherquote von derzeit 15 % auf 10 % reduziert und gleichzeitig der Anteil der Bevölkerung im Alter zwischen 30 und 34, der ein Hochschulstudium abgeschlossen hat, von derzeit 31 % bis 2020 auf mindestens 40 % gesteigert werden.
5. Die Zahl der Europäerinnen und Europäer, die unter den nationalen Armutsgrenzen leben, sollte um 25% gesenkt werden, was 20 Millionen Menschen aus der Armut befreien würde.

Die Kommission hat sieben Leitinitiativen vorgeschlagen, um innerhalb der einzelnen Prioritäten Fortschritte herbeizuführen:

1. „Innovationsunion“, um die Rahmenbedingungen und den Zugang zu Finanzmitteln für Forschung und Innovation zu verbessern und auf diese Weise sicherzustellen, dass innovative Ideen in wachstums- und beschäftigungswirksame Produkte und Dienstleistungen umgesetzt werden können.
2. „Jugend in Bewegung“, um Bildungssysteme leistungsfähiger zu machen und den Jugendlichen den Eintritt in den Arbeitsmarkt zu erleichtern.
3. „Digitale Agenda für Europa“, um den Ausbau schneller Internet-Zugangsdienste zu beschleunigen und die Vorteile eines digitalen Binnenmarktes für Haushalte und Unternehmen zu nutzen.
4. „Ressourcen schonendes Europa“, um das Wirtschaftswachstum von der Ressourcennutzung abzukoppeln, den Übergang zu einer emissionsarmen Wirtschaft zu unterstützen, die Nutzung erneuerbarer Energieträger und die Energieeffizienz zu fördern sowie das Verkehrswesen zu modernisieren.
5. „Industriepolitik im Zeitalter der Globalisierung“, um die Rahmenbedingungen für Unternehmen, insbesondere für KMU, zu verbessern und eine international wettbewerbsfähige, starke und tragfähige Industriestruktur zu fördern.
6. „Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten“, um die Arbeitsmärkte zu modernisieren, den Menschen durch den lebenslangen Erwerb von Qualifikationen neue Möglichkeiten zu eröffnen und so die Erwerbsquote zu erhöhen sowie Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt u.a. durch Arbeitsmobilität besser aufeinander abzustimmen.
7. „Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut“, um den sozialen und territorialen Zusammenhalt zu gewährleisten, damit die Vorteile von Wachstum und Beschäftigung allen zugute kommen, und Menschen, die unter Armut und sozialer Ausgrenzung leiden, in Würde leben und sich aktiv am gesellschaftlichen Leben beteiligen können.

Die Mitgliedstaaten koordinieren ihre Wirtschaftspolitik und ihre Beschäftigungspolitik gem. Art. 5 Abs. 1 und 2 AEUV. Im Rat werden die Grundzüge der Wirtschaftspolitik gem. Art.

⁹ http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_de.htm (Zugriff 1.7.2013).

121 Abs. 2 AEUV und die beschäftigungspolitischen Leitlinien gem. Art. 148 AEUV beschlossen. Diese durch die vorgenannten Rechtsinstrumente umgesetzten Leitlinien bilden zusammen die integrierten Leitlinien für die Umsetzung der Strategie Europa 2020. In den folgenden 10 integrierten Leitlinien zu Europa 2020 wird der Rahmen für die Strategie Europa 2020 sowie für Reformen auf der Ebene der Mitgliedstaaten abgesteckt:

1. Gewährleistung der Qualität und langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen,
2. Beseitigung makroökonomischer Ungleichgewichte,
3. Abbau von Ungleichgewichten in der Eurozone,
4. Optimierung der FuE- sowie der Innovationsförderung, Stärkung des Wissensdreiecks und Freisetzung des Potenzials der digitalen Wirtschaft,
5. Verbesserung der Ressourceneffizienz und Abbau der Treibhausgasemissionen,
6. Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen und Verbraucher und Modernisierung der industriellen Basis,
7. Erhöhung der Beschäftigungsquote und Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit,
8. Heranbildung von Arbeitskräften, deren Qualifikationen den Anforderungen des Arbeitsmarkts entsprechen, Förderung der Arbeitsplatzqualität und des lebenslangen Lernens,
9. Steigerung der Leistungsfähigkeit der allgemeinen und beruflichen Bildungssysteme auf allen Ebenen und Verbesserung des Zugangs zur Hochschulbildung,
10. Bekämpfung von gesellschaftlicher Ausgrenzung und Armut.

„eg-check geprüft!“ – Ergebnisse einer betrieblichen Anwendung

Sarah Lillemeier

Doktorandin bei der Hans Böckler Stiftung – WSI, Düsseldorf

Der Entgeltgleichheitsgrundsatz ist rechtlich in Deutschland bereits seit über einem halben Jahrhundert verankert. Dennoch wird die Einhaltung dieses Grundsatzes nicht kontrolliert sondern den Unternehmen selbst überlassen. Wie diese das sehr komplexe Feld der Entgeltungleichheit systematisch angehen sollen, blieb in der Vergangenheit häufig unklar. Inzwischen existieren allerdings Instrumente, mit denen das Thema auf der betrieblichen Ebene bearbeitet werden kann.

Der eg-check ist ein solches Instrumentarium, mit dem Ungleichbehandlungen der Geschlechter beim Arbeitsentgelt sichtbar gemacht, konkrete Ursachen aufgezeigt und das finanzielle Ausmaß einer Benachteiligung berechnet werden können. Im Gegensatz zu anderen bestehenden Instrumenten basiert er auf dem geltenden Recht in Deutschland. D.h. mit dem eg-check können Entgeltdiskriminierungen aufgrund des Geschlechts aufgedeckt und beseitigt werden. Entwickelt wurde das Instrumentarium im Jahr 2010 von Karin Tondorf und Andrea Jochmann-Döll.

Ausgehend von dem Interesse und der Bereitschaft eines großen Versorgungsunternehmens die eigenen Gehaltsstrukturen auf Ungleichbehandlungen zu überprüfen, ist der eg-check zur praktischen Anwendung gekommen. Aus den vielfältigen Prüfmöglichkeiten die mit diesem Instrumentarium möglich sind, wurde eine konkrete Prüffrage ausgewählt. „Wird Frauen und Männern für gleichwertige Arbeit ein gleiches Grundentgelt gezahlt?“ Die Entscheidung für diese partielle Prüfung ist gefallen, da das Grundentgelt einen Großteil des Verdienstes ausmacht. Darüber hinaus kann mit dieser Frage die vorgenommene Arbeitsbewertung im Unternehmen kri-

tisch betrachtet werden. Diese ist grundsätzlich von Interesse, indem darin eine wesentliche Ursache für Entgeltdiskriminierungen aufgrund des Geschlechts begründet liegen kann.

Zur Beantwortung der ausgewählten Prüffrage wurden insgesamt zwei Instrumente aus dem eg-check verwendet. Der Regelungsscheck beinhaltet zur Prüfung der Grundentgeltfindung 14 Fragen, die an die schriftlich niedergelegten Regelungen zur Arbeitsbewertung gestellt werden. Anhand dieses Fragenkatalogs lassen sich Regelungen identifizieren, die ein Diskriminierungspotential in sich bergen. Neben den kritischen Regelungen können Benachteiligungen aber auch durch die praktische Anwendung entstehen. Aus diesem Grund wurden zudem ausgewählte Paarvergleiche aus dem eg-check durchgeführt. Mit den Paarvergleichen lassen sich die betrieblichen Eingruppierungen auf Diskriminierungen hin überprüfen.

Für das geprüfte Unternehmen gilt ein Tarifvertrag. Darin festgelegt ist das Verfahren der Arbeitsbewertung, dass jeweils auf der betrieblichen Ebene angewendet wird. Der Regelungsscheck hat ergeben, dass in diesem Verfahren insgesamt sechs kritische Regelungen mit Diskriminierungspotentialen enthalten sind:

1. Die Kriterien die im Tarifvertrag zur Bewertung der Tätigkeiten zur Verfügung stehen, sind unvollständig und zwar insofern, als dass sie nicht die charakteristischen Anforderungen und Belastungen der Tätigkeiten von männlichen und weiblichen Beschäftigten abbilden. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat mit seiner Rechtsprechung festgelegt, dass die verwendeten Kriterien das „Wesen“ der Arbeit widerspiegeln sollen und auch solche Kriterien zu berücksichtigen sind „hinsichtlich derer die weiblichen Arbeitnehmer besonders geeignet sein können“ (EuGH v. 1.7.1986 Rs. C – 237/85 „Rummler“). Im Tarifvertrag