Das Ehegattensplitting aus finanzwissenschaftlicher Sicht

Prof. Dr. WOLFGANG SCHERF, Justus-Liebig-Universität, Gießen

Inhaltsübersicht

I. Juristische versus ökonomische Perspektive?

II. Das Ehegattensplitting – ein Steuervorteil?
1. Zur Interpretation des „Splittingvorteils"
a) Die traditionelle Sicht der Splittingeffekte
b) Berücksichtigung fiktiver Unterhaltsleistungen
2. Gerechte Besteuerung der Ehegatten
a) Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit
b) Kriterien einer gerechten Ehegattenbesteuerung
c) Methoden der Ehegattenbesteuerung im Vergleich
d) Bewertung der Splittingeffekte
3. Zur Limitierung der Splittingeffekte
a) Kappung durch einen Höchstbetrag
b) Haushaltsersparnis und häusliche Dienste
c) Geringes Sparpotential
4. Verzerrung ökonomischer Entscheidungen?

III. Fazit

I. Juristische versus ökonomische Perspektive?

In seinem Beitrag „Besteuerung von Eheleuten und Verfassungsrecht" hat Klaus *Vogel* in dieser Zeitschrift ein engagiertes Plädoyer für das Ehegattensplitting aus juristischer Sicht vorgetragen[1]. Seine Ausführungen trafen auf den vehementen Widerspruch von Peter *Bareis*, der ebenfalls in dieser Zeitschrift die Mißachtung der ökonomischen Wirkungen der Ehegattenbesteuerung durch den Verfassungsjuristen monierte[2]. In der Auseinandersetzung konnte der Eindruck aufkommen, es gäbe eine steuerjuristische und eine ökonomische Perspektive, die sich diametral gegenüberstehen. Diesem Eindruck wollen die folgenden Überlegungen entgegentreten. Zahlreiche Ökonomen und darunter vielleicht besonders die Finanzwissenschaftler halten das Splitting keineswegs für eine ökonomisch unhaltbare Methode der Ehegattenbesteuerung, sondern für eine Konsequenz des Leistungsfähigkeitsprinzips, das der Einkommensteuer zugrunde liegt.

Der scheinbare Dissens beruht vor allem darauf, daß Peter *Bareis* die ökonomische Position weitgehend auf den Aspekt der effizienten, die individuellen Entscheidungen möglichst nicht verzerrenden Besteuerung reduziert. Dabei geht verloren, daß gerade die Einkommensteuer dazu dienen soll, eine gerechte Verteilung der Steuerlasten herbeizuführen, die sich an der Fähigkeit der Wirtschaftssubjekte orientiert, zur Finanzierung staatlicher Aufgaben und Ausgaben beitragen zu können. Das Problem der Steuergerechtigkeit ist aber sicher kein spezifisch juristisches Thema, sondern seit jeher auch selbstverständlicher Gegenstand der Finanzwissenschaft.

Im folgenden wird das Ehegattensplitting aus finanzwissenschaftlicher Sicht diskutiert, ohne die von *Vogel* und *Bareis* geführte Debatte nachzeichnen und deren Argumente im einzelnen aufgreifen zu wollen. Ziel ist es vielmehr, für die angemessene Berücksichtigung der normativen Aspekte der Besteuerung zu werben und die Implikationen allgemein anerkannter, das Steuersystem prägender Werturteile für die adäquate Gestaltung der Ehegattenbesteuerung deutlich zu machen. Dabei wird sich zeigen, daß zur Rechtfertigung der Splittingmethode bereits zwei Kriterien ausreichen, die vielleicht nicht auf ungeteilte, aber doch auf weit überwiegende Zustimmung stoßen dürften.

Die Problematik der Ehegattenbesteuerung läßt sich unter Gerechtigkeitsaspekten auf die Frage verkürzen, ob das Ehegattensplitting eine Steuervergünstigung darstellt oder nicht. Zur Klärung dieser Frage erscheint es zweckmäßig, zunächst einmal den sogenannten Splittingvorteil genau abzugrenzen, nicht zuletzt, weil inzwischen unterschiedliche Interpretationen des Begriffs verwendet werden. Im zweiten Schritt geht es dann um die Prinzipien einer gerechten Ehegattenbesteuerung und ihre Anwendung zur Beurteilung alternativer Steuerverfahren. Auf die in der steuerpolitischen Diskussion immer wieder vorgeschlagene Limitierung der Splittingeffekte wird in einem dritten Abschnitt gesondert eingegangen. Den Abschluß bilden einige Anmerkungen zu den von *Bareis* betonten Effizienzaspekten, die zweifellos neben der Steuergerechtigkeit Beachtung verdienen, aber bei der Entscheidung für oder gegen das Splitting nicht unbedingt den Ausschlag geben müssen.

II. Das Ehegattensplitting – ein Steuervorteil?

1. Zur Interpretation des „Splittingvorteils"

a) Die traditionelle Sicht der Splittingeffekte

Die Anwendung des Splittingverfahrens bei der Ehegattenbesteuerung läuft darauf hinaus, daß die Einkommen der zusammen veranlagten Ehegatten so be-

1 Vgl. *Vogel*, Besteuerung von Eheleuten und Verfassungsrecht, StuW 2000, 201.

2 Vgl. *Bareis*, Gebietet das Grundgesetz bei der Ehegattenbesteuerung die Mißachtung ökonomischer Wirkungen? Analyse eines Rechtsgutachtens Klaus Vogels, StuW 2000, 81 ff.

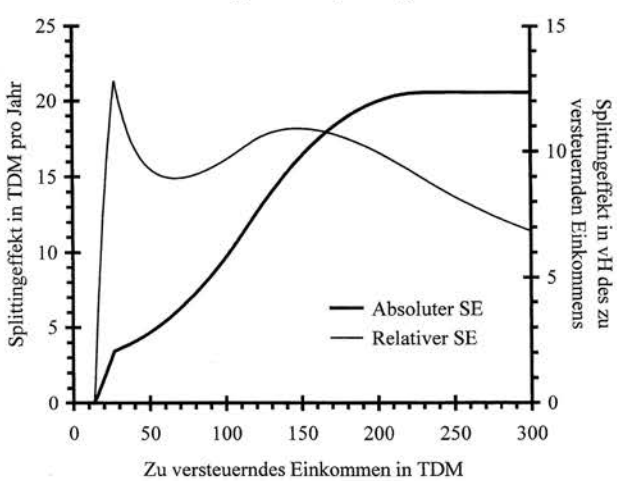
steuert werden, als hätte jeder von ihnen die Hälfte des gemeinsamen Einkommens bezogen. Da diese Form der Besteuerung gegenüber der individuellen Veranlagung beider Ehegatten in der Regel zu einer Entlastung führt, wird die Differenz zwischen der Besteuerung der Ehegatten nach der Splittingtabelle und der Besteuerung nach der Grundtabelle üblicherweise als „Splittingvorteil" bezeichnet. Klaus *Vogel* weist allerdings völlig zu recht darauf hin, daß dieser Ausdruck bereits eine ungerechtfertigte Besserstellung gegenüber der als „normal" ausgegebenen Referenzlösung der Individualbesteuerung suggeriert[3]. Schon aus diesem Grund sollte man besser von einem Splittingeffekt als von einem Splittingvorteil sprechen.

Der Splittingeffekt (SE) der gemeinsamen gegenüber der getrennten Veranlagung läßt sich (für den Splittingdivisor 2) anhand der folgenden Formel darstellen:

$$SE = T[E_1] + T[E_2] - 2 \times T[(E_1 + E_2)/2] \geq 0.$$

Bei der getrennten Veranlagung werden die Einkommen der Ehegatten (E_1 bzw. E_2) einzeln der Einkommensteuer unterworfen, so daß die Gesamtsteuer der Summe der vom individuellen Einkommen abhängigen Steuerbeträge entspricht: $T[E_1] + T[E_2]$. Beim Splittingverfahren wird zunächst das durch den Splittingdivisor geteilte Gesamteinkommen dem (Grund-) Tarif unterworfen. Die daraus resultierenden Steuerbeträge werden anschließend wieder mit dem Splittingdivisor zur Gesamtsteuerschuld multipliziert: $2 \times T[(E_1 + E_2)/2]$. Der Splittingeffekt entspricht der Differenz zwischen der Gesamtsteuer nach der getrennten und der Gesamtsteuer nach der gemeinsamen Veranlagung. Er ist bei einer progressiven Einkommensteuer stets größer oder zumindest gleich Null. Bei gegebenem Gesamteinkommen des Ehepaars ist der Splittingeffekt um so größer, je unterschiedlicher die beiden Einkommen sind, am größten also bei der Einverdienerehe (wenn man von der Möglichkeit absieht, daß ein Ehegatte auch negative Einkünfte „einbringen" kann).

Abbildung 1: Der Splittingeffekt



Den Fall der Einverdienerehe illustriert Abbildung 1 für den Steuertarif 2000. Der absolute Splittingeffekt (in DM pro Jahr) steigt von Null bei einem zu versteuernden Einkommen unterhalb des Existenzminimums (13 500 DM) bis zu einem Maximum in Höhe von 20 575 DM in der oberen Proportionalzone an. Der relative Splittingeffekt (in vH des zu versteuernden Einkommens) zeigt einen anderen Verlauf. Er steigt nach Überschreiten des Grundfreibetrags zunächst sprunghaft an und erreicht beim doppelten Grundfreibetrag sein Maximum von 12,8 vH. Anschließend sinkt die an der Individualbesteuerung gemessene relative „Entlastung" bis zu einem Einkommen von ca. 67 000 DM auf nur noch 8,9 vH, nimmt jedoch in der folgenden Zone bis zu einem Einkommen von ca. 148 000 DM wieder auf 10,9 vH zu. Danach geht die relative Entlastung kontinuierlich zurück.

Der Verlauf der relativen Entlastung deutet nicht darauf hin, daß die oberen Einkommensschichten in besonderer Weise vom Ehegattensplitting profitieren. Stein des Anstoßes in der öffentlichen Diskussion ist vielmehr die mit dem Einkommen steigende absolute Entlastung als Reflex des progressiven Steuertarifs. Dieser Entlastungsverlauf, der als „Privilegierung" der wohlhabenden Einverdienerehe interpretiert wird, kann jedoch nur unter der Voraussetzung beanstandet werden, daß die zugrunde gelegte Nullinie der getrennten Veranlagung einen sachgerechten Vergleich ermöglicht. Dies wird deutlich, wenn man den Splittingeffekt aus einem anderen Blickwinkel betrachtet, indem man den Splittingtarif als Nullinie verwendet und daran die Wirkungen einer getrennten Veranlagung mißt. Abbildung 1 zeigt in dieser Interpretation den Nachteil der Individualbesteuerung gegenüber der Splittinglösung, mit anderen Worten: das mit dem Einkommen absolut steigende Ausmaß der „Diskriminierung" der Ehegatten bei einem Übergang zur getrennten Veranlagung.

b) Berücksichtigung fiktiver Unterhaltsleistungen

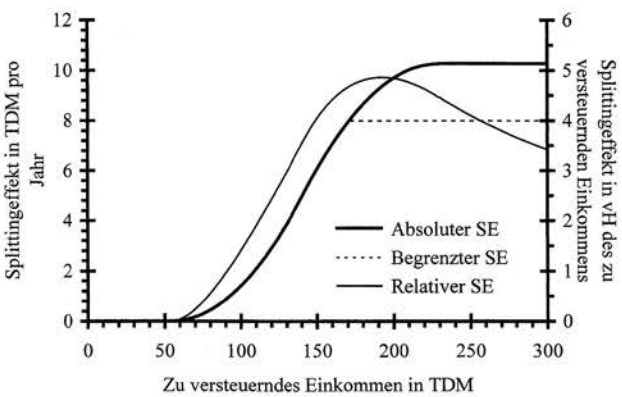
Die bisherigen Ausführungen bezogen sich auf die traditionelle Interpretation des sogenannten Splittingvorteils als Differenz zwischen der Besteuerung der Ehegatten nach der Splittingtabelle und der Besteuerung der individuellen Einkommen nach der Grundtabelle. Eine andere Interpretation findet sich im „Entwurf eines Steuerentlastungsgesetzes 1999/2000/2002", das im November 1998 von den Regierungsfraktionen vorgelegt wurde. Der Gesetzentwurf sah auch eine Kappung des Splittingvorteils ab dem Jahr 2002 vor, wobei ein solcher Vorteil erst dann angenommen wurde, wenn ein verheirateter Alleinverdiener weniger Steuern zahlen muß als getrennt oder geschieden lebende Ehegatten. Letztere können im Rahmen des sogenannten Realsplittings Unterhaltsleistungen bis zu 27 000 DM als Sonderausgaben geltend machen. Die vorgesehene Verrechnung entsprechender fiktiver Unterhaltsleistungen zwischen den Ehegatten bei der Ermittlung des Splittingvorteils sollte gewährleisten, daß die intakte, zusammenlebende Familie auch bei einer Kappung des Splittingvorteils nicht schlechter gestellt wird als getrennt lebende Eheleute.

Mit diesem Ziel war geplant, bei der Ermittlung der Steuerschuld der Ehegatten folgendermaßen vorzugehen: (1) Die Einkommensteuer wird einmal nach der Splittingtabelle und einmal nach der Grundtabelle bezogen auf das jeweilige zu versteuernde Einkommen

3 Vgl. *Vogel*, StuW 2000, 201.

der beiden Ehegatten berechnet. Das individuell zu versteuernde Einkommen wird unter Berücksichtigung der fiktiven Unterhaltszahlungen bestimmt. (2) Liegen die Einkommen bis zu 54 000 DM auseinander, wird die Hälfte der Differenz vom wirtschaftlich stärkeren auf den wirtschaftlich schwächeren Ehegatten übertragen. Da die Einkommen anschließend gleich hoch sind, führen Splitting und Individualbesteuerung zum gleichen Ergebnis. Ein Splittingvorteil existiert demnach nicht. (3) Liegen die Einkommen der Ehegatten um mehr als 54 000 DM auseinander, werden fiktive Unterhaltszahlungen von 27 000 DM verrechnet. Das Ehegattensplitting führt dann gegenüber der Besteuerung der modifizierten Individualeinkommen nach der Grundtabelle zu einer geringeren Belastung. (4) Dieser Vorteil wird dadurch begrenzt, daß die Einkommensteuer der Ehegatten insgesamt mindestens der Summe der Einkommensteuer auf die individuell zugerechneten Einkommen abzüglich 8 000 DM entsprechen muß.

Abbildung 2: Der modifizierte Splittingeffekt



Im Vergleich zur traditionellen Interpretation fällt der neu definierte Splittingvorteil deutlich geringer aus. Abbildung 2 illustriert dies wiederum für den Fall der Einverdienerehe anhand des Steuertarifs 2000. Bis zu einem Einkommen von 54 000 DM gibt es überhaupt keine „Entlastung". Erst danach kommt es zu einem positiven und mit dem Einkommen steigenden Splittingeffekt, dessen Maximalwert bei 10 279 DM liegt. Der relative Splittingeffekt steigt nach Überschreiten der 54 000-DM-Grenze zunächst stetig bis auf etwa 4,7 vH bei einem Einkommen von ca. 193 000 DM an und nimmt danach wieder kontinuierlich ab.

Ausgehend vom Tarif 2000 würde die geplante Limitierung des neu definierten Splittingvorteils erst ab einem Einkommen von ca. 172 000 DM greifen. Da der maximale Vorteil gemäß dieser Interpretation nur noch 10 279 DM beträgt, kommt durch die Limitierung auf 8 000 DM eine maximale Mehrbelastung von 2 279 DM jährlich bzw. ca. 190 DM monatlich zustande. Angesichts dieser Größenordnung, die sich bei einer Reduktion des Spitzensteuersatzes weiter vermindern würde, könnte man annehmen, die seinerzeit geplante und inzwischen zurückgestellte Einschränkung des Splittingeffekts lohne keine tiefgreifende steuerpolitische Auseinandersetzung. Dies wäre jedoch mehr als voreilig. Daß die Bundesregierung das bisherige Verfahren der Ehegattenbesteuerung ändern und dadurch erheblich komplizieren wollte, ohne damit materiell viel erreichen zu können, erscheint nur vor dem Hintergrund der verbreiteten Kritik am Ehegattensplitting verständlich.

Schon mit der Bezeichnung „Splittingvorteil" wird die Existenz eines Steuerprivilegs für Verheiratete suggeriert. Solange diese Fehlinterpretation politisch virulent ist, wird es immer wieder Bestrebungen geben, die vermeintliche Steuervergünstigung für wohlhabende Ehepaare aus verteilungspolitischen Gründen – vielleicht sollte man besser sagen: aus ideologischen Gründen – zu streichen oder doch wenigstens soweit wie möglich einzuschränken. Daß die Bundesregierung hier nur einen kleinen Schritt wagen wollte, war vermutlich nicht auf steuersystematische Bedenken, sondern auf die Befürchtung zurückzuführen, das Bundesverfassungsgericht würde weitergehende Einschränkungen nicht tolerieren.

Trotz der bisherigen Zurückhaltung muß man befürchten, daß diesem Angriff auf das Ehegattensplitting weitere folgen werden. Schon kurz nach Veröffentlichung des Entwurfs gab es kritische Stellungnahmen, die umfassendere Reformen anmahnten. Dabei bildet immer wieder die Behauptung, das Ehegattensplitting sei ein Steuervorteil, eine Begünstigung der traditionellen Ehe, die Grundlage der Mißbilligung. Wer so argumentiert, kann auch die verbleibenden 8 000 DM zur Disposition stellen[4]. Was aber, wenn schon die Basishypothese falsch ist? Dann erweisen sich die Pläne zur Begrenzung der Splittingeffekte nicht als mutiger Reformschritt, sondern als Verstoß gegen die Prinzipien einer sachgerechten, dem Leistungsfähigkeitsprinzip verpflichteten Einkommensbesteuerung.

Damit kehren wir wieder zum Ausgangspunkt zurück. Auch die Neuinterpretation des Splittingvorteils darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß die in Abbildung 2 dargestellten Wirkungen nichts anderes zum Ausdruck bringen als eine Diskriminierung der Ehegatten, wenn die gemeinsame Veranlagung auf der Grundlage des Splittingtarifs die eigentlich angemessene Lösung ist. Infolgedessen kommt es weniger auf die konkrete Auslegung des Splittingvorteils an, sondern auf die einem Vergleich zugrunde gelegte Nullinie in Form einer steuersystematisch korrekten Ehegattenbesteuerung.

2. Gerechte Besteuerung der Ehegatten

a) Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit

Vor diesem Hintergrund erscheint es angebracht, das Problem der Ehegattenbesteuerung einer grundsätzlichen Analyse aus steuersystematischer Sicht zu unter-

4 Die folgende Stellungnahme zum Vorschlag der Bundesregierung bestätigt diese Hypothese: „Es ist zu bezweifeln, daß das mit dieser Regelung verfolgte gesellschaftspolitische Anliegen, die steuerliche Begünstigung der traditionellen Ehe zu mindern, in der üblicherweise der Mann einer Erwerbsarbeit nachgeht und die Frau sich im Schwerpunkt der häuslichen Arbeit widmet, hinreichend berücksichtigt wurde. [...] Konsequenter wäre es, ein reines Realsplitting einzuführen." *Seidel/Teichmann*, Zur geplanten Einkommensteuerreform 2002: Nachbesserungen notwendig, DIW-Wochenbericht 47/1998, 851.

ziehen[5]. Dabei geht es in erster Linie um die horizontale Steuergerechtigkeit: Bei gleichem Einkommen entscheidet die Anzahl der aus diesem Einkommen zu versorgenden Personen über die steuerliche Leistungsfähigkeit. Eine entsprechende Differenzierung der Steuerlasten zwischen Ledigen, kinderlosen Ehepaaren und Familien mit Kindern ist keine Steuervergünstigung. Sie dient vielmehr allein der korrekten Besteuerung der Ehegatten und Familien, ausgehend von der in Wissenschaft und Politik durchgängig befürworteten (Einkommens-)Besteuerung nach der persönlichen Leistungsfähigkeit[6]. Dieser oftmals bemühte, aber nur selten richtig verstandene Maßstab einer gerechten Verteilung der Steuerlasten bedarf allerdings einer Konkretisierung, um ihn der beliebigen Interpretation und allfälligen Einvernahme für Partikularinteressen zu entziehen[7].

Aus dem Leistungsfähigkeitsprinzip ergeben sich zwei allgemeine Anforderungen an die Besteuerung. Im Sinne der horizontalen Gerechtigkeit müssen Steuerpflichtige in gleicher wirtschaftlicher Lage gleich besteuert werden, während Steuerpflichtige in unterschiedlichen wirtschaftlichen Positionen mit Blick auf die vertikale Gerechtigkeit unterschiedlich zu besteuern sind. Eine Konkretisierung dieser Regeln erfordert zunächst die Entscheidung für einen Indikator der steuerlichen Leistungsfähigkeit, der die wirtschaftliche Lage der Steuerpflichtigen zum Ausdruck bringt. Im zweiten Schritt ist dann nach dem Steuertarif zu fragen, der bei gegebener Bemessungsgrundlage die erwünschte vertikale Differenzierung der Steuerlasten herbeizuführen vermag.

Der wichtigste Ansatzpunkt einer Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit ist nach vorherrschender Auffassung das Einkommen[8]. Der progressive Tarifverlauf der Einkommensteuer wird meist damit begründet, daß ein relativ gleiches Opfer aller Steuerpflichtigen bei abnehmendem Grenznutzen des Geldes tendenziell einen Anstieg der Steuerquote mit dem Einkommen impliziert. Diese opfertheoretisch fundierte Belastungskonzeption auf der Grundlage einer gesellschaftlichen Nutzenbewertung entspricht dem Leistungsfähigkeitsprinzip[9] und bildet daher den Eckpfeiler einer Steuerpolitik, mit der eine vertikal gerechte Verteilung der Steuerlasten herbeigeführt werden soll. Sofern darüber hinaus eine gewisse Einkommensnivellierung angestrebt wird, ergibt sich ein zusätzliches Argument für die Steuerprogression, das neben dem Leistungsfähigkeitsprinzip im engeren Sinne bei der Tarifgestaltung zu berücksichtigen ist.

b) Kriterien einer gerechten Ehegattenbesteuerung

Sofern man die progressive Einkommensteuer als Konkretisierung des Leistungsfähigkeitsprinzips akzeptiert, stellt sich im Zusammenhang mit der Ehegattenbesteuerung die Frage, wie dem Tatbestand Rechnung getragen werden soll, daß sich ein Ehepaar im Vergleich mit einem Alleinstehenden mit insgesamt gleich hohem Einkommen offenkundig nicht in der gleichen wirtschaftlichen Lage befindet. Daher ist eine unterschiedliche Besteuerung im Sinne der Steuergerechtigkeit zwingend erforderlich. Diskutieren kann man nur über das Ausmaß der Belastungsdifferenzen. In dieser Hinsicht unterscheiden sich die verschiedenen Verfahren der Ehegattenbesteuerung erheblich.

Grundsätzlich kommen drei Methoden in Betracht: die *Haushaltsbesteuerung*, die *Individualbesteuerung* und das *Ehegattensplitting*. Bei der Haushaltsbesteuerung werden die beiden Ehegatten gemeinsam veranlagt und – eventuell modifiziert durch die Berücksichtigung eines zweiten Grundfreibetrags – demselben Tarif unterworfen wie ein Lediger. Die Individualbesteuerung läuft dagegen auf eine getrennte Veranlagung hinaus, die der Eheschließung keine steuerliche Relevanz beimißt. Nach dem Splittingverfahren zahlen Ehegatten das Doppelte der Steuer, die nach dem Grundtarif (Individualtarif) auf die Hälfte ihres Gesamteinkommens entfällt, und damit ebensoviel wie zwei Ledige mit identischem Einkommen.

Zur Beurteilung der verschiedenen Verfahren der Ehegattenbesteuerung sind vor allem zwei Kriterien bzw. Werturteile heranzuziehen, die in der Diskussion über die Ehegattenbesteuerung eine zentrale Rolle spielen und auf breite Zustimmung stoßen dürften[10].

(1) Das *Diskriminierungsverbot* gestattet es nicht, Ehegatten stärker zu besteuern als zwei Unverheiratete mit entsprechendem Einkommen. Eine Erhöhung der Gesamtsteuer zweier Personen durch die Eheschließung ist unzulässig. Aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das ein Diskriminierungsverbot aus dem in Art. 6 I GG proklamierten Schutz von

5 Steuersystematische Konsequenz ist leider kein Charakteristikum der Steuerpolitik der Bundesregierung. Insb. die vorliegenden Pläne zur Reform der Unternehmensbesteuerung belegen die Bereitschaft, grundlegende Prinzipien der Einkommensteuer zu mißachten, wenn es wirtschaftspolitisch opportun erscheint.

6 Die Verminderung der steuerlichen Leistungsfähigkeit durch Kinder steht im folgenden nicht zur Diskussion. Vgl. dazu *Scherf*, Die Berücksichtigung der „Leistungsfähigkeit" von Familien im deutschen Steuerrecht, in Thöni/Winner (Hrsg.), Die Familie im Sozialstaat. Familienbesteuerung aus ökonomischer und juristischer Sicht, Innsbruck 1996, S. 99 ff.

7 Dies bezieht sich insb. auf diverse Steuersubventionen. Beispielhaft sei hier nur auf die frühere progressionsabhängige Wohneigentumsförderung nach § 10e EStG hingewiesen, die teilweise allen Ernstes mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip gerechtfertigt wurde.

8 Zwar kann man in der Finanzwissenschaft seit einiger Zeit eine gewisse Neuorientierung in Richtung konsumbasierter Steuersysteme beobachten, die gegenüber der Einkommensbesteuerung vor allem unter Effizienzgesichtspunkten favorisiert werden. In der Praxis dient jedoch weiterhin das Einkommen als Grundlage der personellen Besteuerung, und zwar nicht zuletzt deshalb, weil eine persönliche Konsumsteuer auch bei progressiver Gestaltung den verteilungspolitischen Zielen kaum entsprechen dürfte.

9 Vgl. *Pohmer*, Einige Bemerkungen zu Inhalt und Bedeutung des Leistungsfähigkeitsprinzips, Finanzarchiv NF Bd. 46, 1988, 138.

10 Vgl. *Homburg*, Allgemeine Steuerlehre, 1997, S. 91 ff. Eine erweiterte Darstellung der Anforderungen an die Ehegattenbesteuerung findet sich bei *Andel*, Einkommensteuer, in Neumark/Andel/Haller (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Band II, 1980, S. 382 ff.

Ehe und Familie abgeleitet hat, muß dieser Forderung zwingend entsprochen werden[11].

(2) Das Prinzip der *Globaleinkommensbesteuerung* verlangt, daß die Gesamtsteuer der Ehegatten nur von der Summe, aber nicht von der Verteilung ihrer Einkommen abhängen soll. Dieses Kriterium resultiert zwingend aus der Anerkennung der Ehe als einer auf Dauer angelegten Lebens- und Wirtschaftsgemeinschaft. Eine Abhängigkeit der Steuerbelastung von der Einkommensverteilung würde gegen den in Art. 3 GG verankerten Gleichheitsgrundsatz verstoßen. Damit wäre es „nicht vereinbar, Ehen mit eigenen Einkünften beider Ehegatten ohne besondere stichhaltige Gründe günstiger zu besteuern als Ehen, in denen der Ehemann die gesamten Einkünfte bezieht"[12].

c) *Methoden der Ehegattenbesteuerung im Vergleich*

Aus dem Diskriminierungsverbot folgt zunächst einmal die Verfassungswidrigkeit der Haushaltsbesteuerung. Bei einer progressiven Einkommensteuer bedeutet die gemeinsame Veranlagung bei Anwendung des auch für Ledige geltenden Tarifs eine höhere Steuerbelastung der Verheirateten gegenüber zwei individuell besteuerten Ledigen mit gleichem Gesamteinkommen und gleicher Verteilung des Einkommens untereinander. Durch die Eheschließung ergeben sich Steuernachteile, sofern beide Partner Einkommen erzielen und das Gesamteinkommen den Grundfreibetrag übersteigt. Aufgrund dieses Sachverhalts wurde die Haushaltsbesteuerung 1957 vom Bundesverfassungsgericht wegen Verstoßes gegen Art. 6 Abs. 1 GG untersagt. Daraufhin wurde 1958 ein Wahlrecht zwischen der getrennten Veranlagung und der Zusammenveranlagung der Ehegatten auf der Grundlage des Splittingprinzips eingeführt. Das unbegrenzte Ehegattensplitting genügt unstrittig der Vorgabe des Verfassungsgerichts, daß die Besteuerung keine Benachteiligung der Ehepaare gegenüber Ledigen zur Folge haben darf.

Die getrennte Veranlagung, bei der jedem Ehegatten die von ihm bezogenen Einkünfte zugerechnet und individuell besteuert werden, gewährleistet zwar eine Gleichbehandlung von Steuerpflichtigen mit gleichem Einkommen unabhängig von ihrem Familienstand. Dennoch kommt dieses Verfahren als alleinige oder dominierende Form der Ehegattenbesteuerung aus steuersystematischer und aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht in Betracht. Gegen die Individualbesteuerung sprechen insbesondere die folgenden Aspekte: (1) Die getrennte Veranlagung widerspricht dem Prinzip der Globaleinkommensbesteuerung. Ehepaare mit insgesamt gleichem Einkommen, aber unterschiedlichen Anteilen der Ehegatten werden unterschiedlich belastet. Die stärkste Belastung erfahren Ehepaare, bei denen nur ein Ehegatte verdient. Dies betrifft insbesondere Familien mit Kindern, bei denen ein Partner nicht berufstätig sein kann. Folgt man der oben zitierten Auffassung des Bundesfinanzhofs, so muß die getrennte Veranlagung daher aus verfassungsrechtlichen Gründen abgelehnt werden. (2) Hinzu kommt, daß Ledige und Verheiratete ohne Rücksicht auf ihre unterschiedlichen Lebensverhältnisse gleich behandelt werden. Der gemeinsamen Lebensführung der Ehegatten wird damit jegliche steuerliche Relevanz abgesprochen. Dies dürfte dem Charakter der Ehe als umfassender Lebens- und Wirtschaftsgemeinschaft kaum entsprechen. (3) Schließlich ist zu beachten, daß Steuerpflichtige, die ihre Steuerbelastung durch eine möglichst gleichmäßige Aufteilung ihrer Einkünfte untereinander minimieren können, insbesondere gegenüber abhängig Beschäftigten, denen diese Möglichkeit nicht offensteht, durch die getrennte Veranlagung privilegiert werden.

Das Splittingverfahren vermeidet die Nachteile der getrennten Veranlagung. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts entspricht das Ehegattensplitting „dem Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit. Es geht davon aus, daß zusammenlebende Eheleute eine Gemeinschaft des Erwerbs und des Verbrauchs bilden, in der ein Ehegatte an den Einkünften und Lasten des anderen wirtschaftlich jeweils zur Hälfte teilhat. [...] Damit knüpft das Splitting an die wirtschaftliche Realität der intakten Durchschnittsehe an, in der ein Transfer steuerlicher Leistungsfähigkeit zwischen den Partnern stattfindet"[13].

Die besonderen Vorzüge des Splittingverfahrens bestehen darin, daß (1) eine stärkere Steuerbelastung durch die Eheschließung in aller Regel ausgeschlossen ist und (2) Ehepaare mit gleichem Einkommen unabhängig von dessen Verteilung gleich belastet werden. Die Entlastung gegenüber Ledigen mit gleichem Einkommen ist dem Grunde nach zielgerecht, da Ledigen das Einkommen allein zur Verfügung steht, so daß sie über eine entsprechend höhere Leistungsfähigkeit verfügen. „Die steuerliche Besserstellung gegenüber anderen Haushaltsgemeinschaften findet ihre Rechtfertigung in dem Charakter der Ehe als einer auf Dauer bestehenden Lebensgemeinschaft"[14].

Ausgehend von dieser Sicht der Ehe ist das Splitting keine Steuervergünstigung, die man aus verteilungspolitischen oder fiskalischen Gründen der Höhe nach beliebig begrenzen könnte[15]. Die häufig als „Splittingvorteil" bezeichneten Entlastungswirkungen resultieren vielmehr unmittelbar aus einer konsequenten Anwendung des Leistungsfähigkeitsprinzips im Sinne einer sachgerechten Berücksichtigung der Einkommensumverteilung innerhalb der intakten Ehe[16]. Daß die Entlastung mit dem Einkommen absolut (aber nicht relativ) steigt, folgt zwangsläufig aus der Steuerprogression, die ihrerseits in erster Linie mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip begründet wird. Bei einem proportionalen Steuertarif gäbe es auch keinen „Splittingvorteil". Die beste Möglichkeit, die vermeintliche Steuer-

11 Art. 6 I GG beinhaltet ein Benachteiligungsverbot und ein Förderungsgebot für die Institutionen Ehe und Familie. Vgl. *Wosnitza*, Die Besteuerung von Ehegatten und Familien – Zur ökonomischen Rechtfertigung eines Realsplittings, StuW 1996, 125.

12 BFH v. 2.4.1957 – I 335/56 U, BStBl. III 1957, 162 = StRK EStG (bis 1974) § 15 R. 84.

13 BVerfG v. 3.11.1982 – 1 BvR 620/78 u. a., BVerfGE 61, 319 (345) = StRK EStG 1975 Allg. R. 19.

14 Gutachten der Steuerreformkommission, Schriftenreihe des BMF, Heft 17, 1971, II ESt, LSt Rz. 557.

15 BVerfG v. 3.11.1982 (FN 13), 347.

16 Vgl. *Lang*, Familienbesteuerung. Zur Tendenzwende der Verfassungsrechtsprechung durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3.11.1982 und zur Reform der Familienbesteuerung, StuW 1983, 113.

vergünstigung zu limitieren, wäre mithin eine deutliche Reduktion der Grenzsteuersätze bei der Einkommensteuer.

Das Ehegattensplitting steht im übrigen nicht im Widerspruch zum Konzept der Individualbesteuerung, das dem Einkommensteuerrecht zugrunde liegt und mit einer Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit eng verbunden ist. Die gemeinsame Veranlagung von Ehegatten läuft darauf hinaus, daß jeder Ehegatte die Hälfte der zusammengerechneten Einkommen zu versteuern hat[17]. Die Regel der hälftigen Einkommensaufteilung impliziert noch keinen Übergang zur Haushaltsbesteuerung, sondern knüpft – bei Aufrechterhaltung des Individualprinzips – an den als Regelfall angesehenen Transfer steuerlicher Leistungsfähigkeit zwischen Ehegatten an.

d) Bewertung der Splittingeffekte

Vor diesem Hintergrund ist nur schwer nachvollziehbar, weshalb die Splittingeffekte in der steuerpolitischen Diskussion immer wieder als Subventionierung der Ehe interpretiert werden. Vermutlich beruht diese Einschätzung in vielen Fällen auf einem mangelhaften Verständnis der Einkommensbesteuerung im allgemeinen und des Splittingverfahrens im besonderen. So wird schon häufig übersehen, daß sich der konventionell berechnete „Splittingvorteil" sehr schnell und massiv reduziert, wenn beide Ehegatten erwerbstätig sind. Trägt der geringer verdienende Ehegatte zu 16,3 vH oder mehr zum steuerbaren Einkommen bei, so liegt der Splittingvorteil – gemessen an der Differenz zwischen Splitting- und Grundtarif – nach dem Tarif 2000 stets unter 8 000 DM. Er entfällt völlig, wenn die Ehegatten gleich viel verdienen.

Von größerem Gewicht als die verbreitete Überzeichnung der Splittingeffekte durch das Abstellen auf die Einverdienerehe ist allerdings die Ableitung des vermeintlichen Steuervorteils aus einer nicht sachgerechten Gegenüberstellung der Steuerbelastung nach dem Splittingverfahren mit den Ergebnissen einer Individualbesteuerung. Eine solche Vergleichsrechnung ist unzulässig und die daraus ermittelten „Vorteile" sind konstruiert, weil bei dieser Betrachtungsweise die getrennte Veranlagung als Referenzmaßstab herangezogen wird, die – wie oben ausgeführt – eben nicht als sachgerechte Methode der Ehegattenbesteuerung angesehen werden kann. „Daher ist es auch nicht sachgerecht, die richtigen Belastungsergebnisse aus dem Ehegattensplitting mit den falschen Belastungsergebnissen aus der getrennten Veranlagung zu vergleichen und die Differenz als ‚Steuervorteile' zu bezeichnen"[18].

Man mag an dieser Stelle einwenden, daß der Gesetzentwurf der Bundesregierung bei der Messung des Splittingvorteils nicht an der getrennten Veranlagung anknüpfe, sondern das Verfahren durch Verrechnung fiktiver Unterhaltszahlungen modifizieren wollte. Dies ändert jedoch nur das Ausmaß der konstruierten Vorteile, nicht das im Grundsatz verfehlte Vorgehen. Außerdem dürfte die herkömmliche Abgrenzung des Splittingvorteils die öffentliche Diskussion weiterhin prägen, zumal die Neuinterpretation wohl auch ein politisches Zugeständnis war, um die Widerstände der Splittingbefürworter gegen die geplante Reform abzubauen. Infolgedessen erscheint die Auseinandersetzung mit den zweifelhaften methodischen Grundlagen der Berechnung der Splittingvorteile weiterhin angebracht, obwohl sich die quantitative Dimension des Problems bei Anwendung des von der Bundesregierung erwogenen Konzepts deutlich reduzieren würde.

Der von den Gegnern des Splittingverfahrens gern herausgestellte (konventionell gemessene) maximale „Splittingvorteil" von derzeit 20 575 DM pro Jahr ergibt sich letzten Endes nur, wenn man zwei Ehegatten mit einem (Alleinverdiener-) Einkommen von mehr als 230 000 DM mit zwei Ledigen vergleicht, von denen der eine über das gleiche Einkommen allein verfügen kann, während der andere kein Einkommen hat. Berücksichtigt man die hälftige Aufteilung des gemeinsamen Einkommens auf die beiden Ehegatten, so ist ein fairer Vergleich aber nur mit Ledigen möglich, die jeweils die Hälfte des Einkommens der Ehegatten beziehen. Da die Ehegatten genau die gleiche Steuer zahlen wie diese beiden Alleinstehenden, gibt es überhaupt keinen Splittingvorteil. Wer einen nicht existenten Splittingvorteil abschaffen oder verkleinern will, beseitigt also kein unverdientes Privileg, sondern verursacht faktisch eine Benachteiligung der Verheirateten gegenüber Ledigen mit vergleichbarem (Pro-Kopf-)Einkommen.

Gegen diese Argumentation wird häufig eingewandt, daß der Staat den nichtehelichen Lebensgemeinschaften eine entsprechende steuerliche Behandlung vorenthalte. Unverheiratete Paare zahlen bei gleichem Gesamteinkommen mehr Einkommensteuer als Ehegatten, wenn sie nicht gerade jeweils die Hälfte zum Gesamteinkommen beitragen. Eine solche Differenzierung ist aber keineswegs willkürlich, sondern korrespondiert mit dem eherechtlichen Prinzip der Zugewinngemeinschaft. „Sachlich lassen sich sowohl der Zugewinnausgleich als auch der Versorgungsausgleich nur mit der Fiktion rechtfertigen, daß das während der Ehe erworbene Einkommen gemeinschaftlich erwirtschaftet wurde"[19]. Solange diese Wertungen das Eherecht prägen, ist das Ehegattensplitting bei der Einkommensbesteuerung konsequent und sachgerecht.

Wer die nichtehelichen Lebensgemeinschaften einkommensteuerrechtlich den Ehepaaren annähernd gleichstellen will, muß konsequenterweise auch die an die Lebensgemeinschaft geknüpften rechtlichen Verpflichtungen vergleichbar gestalten. Dies ist schon mit Blick auf die Verhinderung eines Mißbrauchs durch Bildung rein steuerlich motivierter „Lebensgemeinschaften" notwendig. Die einzig überzeugende Lösung wäre wohl die Schaffung eines eheähnlichen Rechtsinstituts für Paare, denen eine reguläre Eheschließung unter den heutigen Bedingungen nicht möglich ist.

17 Vgl. *Krause-Junk/von Oehsen*, Die Option zwischen Kindergeld und Kinderfreibeträgen, Wirtschaftsdienst 1995/IV, 188.

18 *Karl-Bräuer-Institut der Steuerzahler*, Zur Neuregelung der Familienbesteuerung, 1983, S. 29.

19 *Pohmer* (FN 9), 153.

3. Zur Limitierung der Splittingeffekte

Trotz der hier vorgetragenen Argumente zugunsten des Ehegattensplittings werden in der steuerpolitischen Diskussion immer wieder Vorschläge zur Begrenzung der Splittingeffekte unterbreitet; vor allem, wenn die Finanzierung zusätzlicher kinderbezogener Entlastungen der Familien zur Debatte steht. Einer mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip zu vereinbarenden Modifikation des Splittingverfahrens sind jedoch enge Grenzen gesetzt. Die in diesem Zusammenhang relevanten Aspekte werden im folgenden diskutiert.

a) Kappung durch einen Höchstbetrag

Betrachten wir zunächst die auch von der Bundesregierung erwogene Limitierung der Wirkungen des Ehegattensplittings auf einen Höchstbetrag (z. B. 8 000 DM). Selbst unter Berücksichtigung der vorgesehenen Verrechnung fiktiver Unterhaltszahlungen kann dieser Vorschlag nicht überzeugen. Es zeugt von steuersystematischem Unverständnis, wenn die Splittingeffekte bei unteren und mittleren Einkommen akzeptiert, bei hohen Einkommen jedoch als „übermäßig" bezeichnet und abgelehnt werden. Wird das partnerschaftliche Leitbild der Ehe anerkannt, so gilt es für Ehen allgemein, unabhängig von der Höhe ihres Gesamteinkommens[20].

Eine Kappung der Splittingeffekte ist auch deshalb nicht vertretbar, weil sie Ungleichmäßigkeiten in der Steuerbelastung mit sich bringt. Für Einkommensbezieher oberhalb der Kappungsgrenze[21] würden zwei Effekte eintreten, die unter Gerechtigkeitsaspekten mehr als fragwürdig sind[22]: (1) Eheleute mit gleichem Einkommen würden unterschiedlich besteuert. Einverdiener-Ehepaare oberhalb der Grenze hätten mehr Einkommensteuer zu zahlen als Ehepaare, die das gleiche Gesamteinkommen bei Erwerbstätigkeit beider Partner erzielen. Selbst wenn einer dieser Partner nur einer Nebenerwerbstätigkeit nachgeht und wenig zum Gesamteinkommen beiträgt, können quantitativ bedeutende Belastungsdifferenzen zustande kommen[23]. (2) Hinzu kommt, daß Eheleute stärker besteuert würden als unverheiratete Paare oder Alleinstehende mit vergleichbarem Einkommen. Die Kappung des Splittings hätte zur Folge, daß die Pro-Kopf-Steuerlast der Ehegatten größer wäre als die eines Alleinstehenden, der über die Hälfte des gemeinsamen Einkommens der Ehegatten verfügt. Gleiches gilt gegenüber einem unverheirateten Paar, bei dem jeder Partner in etwa die Hälfte des gemeinsamen Einkommens der Ehegatten verdient. Die Eheschließung wäre für solche Paare mit einer höheren Steuerbelastung verbunden[24].

Es ist kaum anzunehmen, daß diese Wirkungen einer verfassungsrechtlichen Überprüfung standhalten. Die Gerechtigkeitslücke wird noch dadurch verstärkt, daß die Kappungsnachteile Anreize zur Einkommensgestaltung setzen. Mit dem Ziel, der zusätzlichen Steuerbelastung zu entgehen, können beispielsweise Scheinarbeitsverhältnisse abgeschlossen werden. Auch Vermögensübertragungen reduzieren die Steuerschuld, wenn sie eine gleichmäßigere Verteilung der „eigenen" Einkommen der Ehegatten bewirken. Die Kappung des Splittings verursacht in dieser Hinsicht ab dem entsprechenden Einkommensniveau genau die Schwierigkeiten, die eine getrennte Veranlagung mit sich bringen würde[25].

Schließlich muß man beachten, daß die Kappung des Splittings die Einkommensbesteuerung komplizierter und aufwendiger macht. Für die betroffenen Steuerfälle wären eine Zusammenveranlagung und zwei getrennte Veranlagungen, insgesamt also drei Veranlagungen pro Jahr durchzuführen, um den „Splittingvorteil" zu bestimmen und gegebenenfalls einzuschränken[26]. Der steuerpolitischen Daueraufgabe der Vereinfachung und Erhöhung der Transparenz des Steuersystems würde dadurch jedenfalls nicht Rechnung getragen. Im übrigen erfordert eine echte Steuerreform die Beseitigung tatsächlicher Steuervorteile, nicht die Schaffung neuer Benachteiligungen infolge der Durchlöcherung steuersystematisch korrekter Lösungen.

b) Haushaltsersparnis und häusliche Dienste

Wenn die einfache Kappung des „Splittingvorteils" durch eine willkürlich gesetzte Obergrenze nicht in Betracht kommt, könnte man immer noch auf die Idee kommen, nach anderen Möglichkeiten einer Begrenzung der Splittingeffekte zu suchen. In diesem Zusammenhang werden immer wieder Einwände vorgetragen und Verfahren diskutiert, die sich bei genauer Betrachtung als keineswegs überzeugend erweisen. Dies betrifft zunächst einmal die sogenannte Haushaltsersparnis, die gegen das Vollsplitting angeführt wird, weil der Bedarf von Verheirateten nicht doppelt so hoch sei wie der Bedarf eines Alleinstehenden. Daß eine gerechte Ehegattenbesteuerung die Kostenersparnisse eines Mehrpersonenhaushalts gegenüber dem Einzelhaushalt leistungsfähigkeitserhöhend berücksichtigen müßte, erscheint im Prinzip durchaus plausibel. In der Literatur werden verschiedene Verfahren diskutiert[27]: (1) die Verminderung des Splittingdivisors, (2) ein besonderer Freibetrag für Alleinstehende oder (3) eine Kürzung der Grundfreibeträge der Ehegatten.

---

20 Die Kappung ist so gesehen nichts anderes als eine unzulässige Manipulation der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer. Vgl. *Waterkamp*, Aktuelle Probleme im Bereich der Ehegattenveranlagung, StuW 1994, 318.

21 Die Höhe des zu versteuernden Einkommens, ab dem die Begrenzung greift, hängt ab von der fixierten Obergrenze, von der Definition des Splittingvorteils und vom Steuertarif.

22 Vgl. *Karl-Bräuer-Institut der Steuerzahler* (FN 18), S. 31 ff.

23 Dies gilt zumindest bei konventioneller Interpretation des Splittingvorteils. Die Verrechnung fiktiver Unterhaltszahlungen würde das Ausmaß der Belastungsdifferenzen reduzieren.

24 Vgl. *Albers*, Das Splittingverfahren in der Einkommensteuer, Wirtschaftsdienst 1988/VIII, 413.

25 Vgl. *Albers* (FN 24), 412.

26 Vgl. *Wätzig*, Gedanken zur Abschaffung oder Einschränkung des Ehegattensplittings, DB 1982, 1841.

27 Vgl. dazu *Wissenschaftlicher Beirat beim BMF*, Gutachten zur Reform der direkten Steuern (ESt, KSt, VSt, ErbSt) in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe des BMF, Heft 9, 1967, 34 ff.; *Haller*, Besteuerung der Familieneinkommen und Familienlastenausgleich, 1981, S. 16 ff.; *Lang*, StuW 1983, 115.

Der letztgenannte Vorschlag wird dem Problem noch am besten gerecht, denn bei der Haushaltsersparnis handelt es sich um eine Verminderung der Lebenshaltungskosten, die eine Korrektur der persönlichen Abzüge zur Berücksichtigung des Existenzminimums rechtfertigt. Mit dem Einkommenstransfer zwischen Ehegatten hat die Haushaltsersparnis jedenfalls nichts zu tun, so daß eine Absenkung des Splittingdivisors keine sachgerechte Lösung darstellt[28]. Würde man aber bei den Familienhaushalten eine Haushaltsersparnis berechnen, so müßte man, schon um eine Diskriminierung der Familien zu vermeiden, bei den übrigen gemeinsam geführten Haushalten analog verfahren. Praktisch ist dies jedoch nicht durchführbar, weil man das Vorliegen einer gemeinsamen Haushaltsführung nicht kontrollieren kann[29].

Einen Ausweg scheint der Alleinstehendenfreibetrag als Ausgleich der entfallenden Haushaltsersparnis zu bieten, der den persönlichen Abzug nur anders plaziert, im Ergebnis aber wie die Kürzung des zweiten Grundfreibetrags der Ehegatten wirkt. Voraussetzung für die Gewährung eines solchen Freibetrags wäre allerdings der Nachweis, daß keine gemeinsame Haushaltsführung vorliegt. Ob hier eine eidesstattliche Erklärung ausreichen würde, ist mehr als fraglich. „Zumindest müßten die Erklärungen stichprobenweise überprüft werden, was mit zusätzlichem Verwaltungsaufwand verbunden wäre, und dennoch Mißbräuche nicht ausschließen könnte"[30]. Nimmt man die Problematik der adäquaten Bemessung eines solchen Freibetrags hinzu, so liegt der Schluß nahe, von einer Berücksichtigung der Haushaltsersparnis abzusehen[31].

Ein zweites Argument gegen das unbegrenzte Ehegattensplitting ergibt sich aus der Nichtberücksichtigung des Wertes der Hausfrauen- bzw. -männerarbeit und der daraus resultierenden Privilegierung der Einverdienerehe. Vor Anwendung des Splittings wäre es nach verbreiteter Auffassung eigentlich angebracht, zum Geldeinkommen den Wert der vom anderen Ehegatten erbrachten häuslichen Dienste hinzuzurechnen, weil diese Dienstleistungen das Realeinkommen des Ehepaares erhöhen und insoweit auch seine steuerliche Leistungsfähigkeit steigern.

Dieser Vorschlag scheitert nicht nur an praktischen Bewertungs- und Durchführungsproblemen, sondern ist schon im Grundsatz verfehlt. Die Wertschöpfung in der Privatsphäre bleibt im Rahmen der Einkommensbesteuerung generell unberücksichtigt, so daß mit der Anrechnung häuslicher Dienste eine Ausnahmeregel getroffen würde, die gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßen dürfte. Akzeptabel ist allenfalls die Gewährung persönlicher Abzüge zur Berücksichtigung beruflich veranlaßter Mehraufwendungen für die Zweiverdienerehe und für erwerbstätige Alleinstehende mit Kindern; eine Maßnahme, die jedoch nicht in den Bereich der Ehegattenbesteuerung im engeren Sinne fällt und in Form des zweiten Arbeitnehmerfreibetrags für Ehepaare und des Haushaltsfreibetrags für Alleinerziehende[32] auch praktiziert wird.

c) Geringes Sparpotential

Dem Gesetzgeber bleiben letzten Endes wenig Möglichkeiten, im Bereich der Ehegattenbesteuerung zu sparen[33]. In Betracht kommen nur die Herausnahme der Einkünfte aus vorehelichem Vermögen im Falle der Zugewinngemeinschaft und die Streichung des Splittings für Ehepaare, die in Gütertrennung leben. Letztere bilden auf den ersten Blick keine Erwerbsgemeinschaft, die das Ehegattensplitting rechtfertigt. Dennoch ist auch in diesem Fall eine Abkehr vom Splittingprinzip nicht zwingend zu empfehlen. Da die Gütertrennungsvereinbarungen meist Einschränkungen vorsehen, die einen angemessenen Anteil des nicht verdienenden Ehegatten am Einkommen des anderen sichern, wäre mit erheblichen Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen splittingverträglichen und -unverträglichen Eheverträgen zu rechnen. Hinzu kommt, daß die Gütertrennung auch ausschließlich aus Gründen der kaufmännischen Haftungsbeschränkung vorgenommen sein kann. Sie ist nicht ohne weiteres als Indiz für ein nur begrenzt partnerschaftliches Verhältnis der Ehegatten zu interpretieren.

4. Verzerrung ökonomischer Entscheidungen?

Bislang wurde die Besteuerung der Ehegatten nahezu ausschließlich aus der Perspektive der Steuergerechtigkeit analysiert. Nun sehen nicht wenige Ökonomen steuerpolitische Fragen lieber unter dem Blickwinkel der „Effizienz". Effiziente Steuern zeichnen sich da-

28 Eine Absenkung des Splittingdivisors wäre nur in Betracht zu ziehen, wenn die Haushaltsersparnis mit dem Einkommen steigen würde.

29 Vgl. *Haller* (FN 27), S. 19. Diesen zentralen Punkt übersieht *Albers* (FN 24), 415 ff.

30 *Karl-Bräuer-Institut der Steuerzahler* (FN 18), S. 25.

31 Vgl. Gutachten der Steuerreformkommission (FN 14), Rz. 564. Das Bundesverfassungsgericht hat gegen die Berücksichtigung der Haushaltsersparnis eingewandt, daß mögliche Einsparungen in der Lebenshaltung im Einkommensteuerrecht generell außer Ansatz bleiben, dieser Gesichtspunkt also systemfremd sei. Vgl. BVerfG v. 17.1.1957 – 1 BvL 4/54, BStBl. 1957, 193 (199) = StRK GG Art. 6 R. 1 = StRK EStG (bis 1974) § 26 R. 28.

32 Erwerbstätige Alleinerziehende konnten bis zum Veranlagungszeitraum 1999 darüber hinaus nach § 33c EStG Kinderbetreuungskosten als außergewöhnliche Belastung geltend machen. Ab dem Veranlagungszeitraum 2000 ist diese Regelung aufgehoben. Stattdessen erhalten nun Familien wie Alleinerziehende nach § 32 Abs. 6 EStG einen zusätzlichen Kinderbetreuungsfreibetrag in Höhe von 3 024 DM für Kinder unter 16 Jahren. Dieser Freibetrag ist nicht an die Voraussetzung einer Erwerbstätigkeit gebunden. Er kann daher auch nicht mit der Existenz tatsächlicher Werbungskosten infolge der durch die Erwerbstätigkeit notwendigen Betreuung der Kinder gerechtfertigt werden. De facto handelt es sich um eine Aufstockung des normalen Kinderfreibetrags für Kinder unter 16 Jahren, die nur mit dem Argument gerechtfertigt werden kann, daß die Verminderung der steuerlichen Leistungsfähigkeit der Eltern durch die unvermeidlichen Ausgaben für Kinder unter 16 Jahren bislang nicht hinreichend berücksichtigt wurde. Den Abzug beruflich veranlaßter Mehraufwendungen in Form effektiv anfallender zusätzlicher Kinderbetreuungskosten sollte der Gesetzgeber daher aus steuersystematischen Gründen weiterhin zulassen, und zwar nicht als außergewöhnliche Belastung, sondern als Teil der Werbungskosten.

33 Vgl. *Tipke/Lang*, Zur Reform der Familienbesteuerung, StuW 1984, 127.

durch aus, daß sie die Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte gegenüber einer Welt ohne Steuern möglichst wenig verändern. Dabei liegt auf der Hand, daß jede Steuer mit positivem Aufkommen unvermeidlich das Einkommen der Steuerzahler reduziert. Daraus resultierende Verhaltensanpassungen bedeuten aber noch keine Verzerrung. Diese tritt erst ein, wenn neben dem *Einkommenseffekt* ein *Substitutionseffekt* zustande kommt, d. h. wenn die Besteuerung die relative Vorteilhaftigkeit ökonomischer Optionen beeinflußt. Beispielsweise verteuert jede spezielle Verbrauchsteuer einzelne Güter und macht damit den Kauf der geringer besteuerten Güter attraktiver.

Ein ökonomischer Nachteil des Ehegattensplittings, der in den letzten Jahren verstärkte Aufmerksamkeit gefunden hat, wird nun darin gesehen, daß Ehefrauen gutverdienender Männer vom Eintritt in das Erwerbsleben Abstand nehmen, weil das zusätzliche Einkommen leistungsfeindlich hohen Steuersätzen unterworfen wäre. Daß dieser Effekt eine Rolle spielen mag, ist kaum zu bestreiten, auch wenn die Entscheidungen über die Aufnahme einer Berufstätigkeit oftmals nicht allein unter Einkommensaspekten getroffen werden. Es handelt sich dabei jedoch um eine unvermeidliche und keineswegs geschlechtsspezifische Nebenwirkung des Splittings. Das Splitting dient allein dem Zweck, eine Benachteiligung der Familien zu vermeiden, und zwar auch für den Fall, daß sich die Ehegatten in freier Disposition über die innerfamiliäre Aufgabenverteilung für die Einverdienerehe entschieden haben[34].

Im übrigen muß man im Fall der bislang nicht erwerbstätigen Ehefrau eines Alleinverdieners zwei Aspekte beachten, die das Argument der im Vergleich zur Individualbesteuerung höheren Grenzbelastung erheblich relativieren. Erstens entspricht die Grenzbelastung des durch die Arbeitsaufnahme der Frau erzielbaren zusätzlichen Einkommens der Grenzbelastung des Einkommens ihres Ehemannes. Es ist also für die Entscheidung der Ehegatten bezüglich einer Erhöhung ihres Arbeitsangebots völlig unerheblich, wer von beiden das zusätzliche Einkommen erzielt. Zweitens ist eine geringere Grenzbelastung für den Zweitverdiener bei der getrennten Veranlagung stets verbunden mit einer höheren Grenzbelastung des Erstverdieners und vor allem mit einer höheren Gesamtbelastung der Ehegatten. Ein rational handelnder Familienhaushalt, der zwischen beiden Steuermodellen wählen kann, wird das Splitting vorziehen. Wer für die Individualbesteuerung plädiert, empfiehlt den Familien mithin ein Verfahren, das sie selbst im allgemeinen nicht wünschen. Und wer auf diese Weise die Frauenerwerbstätigkeit fördern will, kann sein Ziel – wenn überhaupt – nur um den Preis einer Reduktion des Nettoeinkommens der Ehegatten erreichen. Da drängt sich schon fast die Frage auf, ob Frauen zur Erwerbstätigkeit gedrängt werden sollen.

Vor diesem Hintergrund verliert auch der von *Bareis* und anderen vertretene Ansatz einer möglichst verzerrungsfreien Besteuerung[35] im Zusammenhang mit der Ehegattenbesteuerung an Überzeugungskraft. Umstandslos vorausgesetzt wird nämlich das Individuum als relevante Einheit, deren Entscheidungen möglichst wenig verzerrt werden sollen. Akzeptiert man jedoch die Ehe als umfassende Lebens- und Wirtschaftsgemeinschaft, dann erscheint es nur konsequent, den gemeinsamen Haushalt als relevante Entscheidungseinheit zu betrachten. Und aus dieser Perspektive verzerrt das Ehegattensplitting die wirtschaftlichen Entscheidungen der Ehegatten nicht mehr als die progressive Einkommensteuer das ökonomische Handeln des einzelnen.

Selbst wenn man das Argument der geringeren Einflußnahme auf die Entscheidungen des einzelnen zugunsten der Individualbesteuerung gelten läßt, ist die daraus u. U. resultierende Verringerung der Substitutionseffekte zunächst einmal nur ein Effizienzvorteil, der aus ökonomischer Sicht für die Individualbesteuerung und gegen das Splitting spricht. Dies rechtfertigt aber noch keine Ablehnung des Splittings aus ökonomischer Sicht. Obwohl große Teile der Literatur diesen Eindruck erwecken mögen, zeichnen sich Ökonomen nicht dadurch aus, daß sie Effizienz zum alleinigen Maßstab erheben und Verteilungs- und Gerechtigkeitsfragen ausblenden. Verzerrungsfrei wäre ohnehin nur eine Kopfsteuer. Praktisch alle anderen Steuern verstoßen, wenngleich in unterschiedlicher Weise, gegen die allokative Effizienz, so daß de facto stets zwischen Effizienz- und Gerechtigkeitsnormen abgewogen werden muß.

Die zentrale einkommensteuerliche Gerechtigkeitsnorm ist nun aber das Leistungsfähigkeitsprinzip. Gemessen wird die Leistungsfähigkeit am persönlichen Einkommen unter Berücksichtigung der Zahl der daraus zu versorgenden Personen. Infolgedessen wäre eine reine Individualbesteuerung unter Gerechtigkeitsaspekten nicht zielkonform. Mögliche Substitutionseffekte und damit verbundene Lenkungswirkungen dürfen auch aus ökonomischer Sicht in Kauf genommen werden, wenn der Gerechtigkeits- und nicht der Effizienznorm ausschlaggebende Bedeutung beigemessen wird. Übrigens ist den Anhängern der Individualbesteuerung auch entgegenzuhalten, daß der Staat Ehegatten im Steuersystem einerseits und im Transfersystem andererseits konsistent behandeln muß. Man kann sich zwar eine durchgehende Individualisierung vorstellen, aber daß dann eine für sich genommen mittellose Millionärsgattin Sozialhilfe und andere an die persönliche Bedürftigkeit geknüpfte Sozialleistungen erhalten soll, wird wohl keiner der Kritiker des sogenannten Splittingvorteils ernsthaft befürworten[36].

III. Fazit

Insgesamt bleibt nach der Auseinandersetzung mit der Kritik am Ehegattensplitting festzuhalten, daß dieses Verfahren unter Leistungsfähigkeitsaspekten immer

34 „Das Ehegattensplitting bezweckt nicht die Spitzenbesteuerung der Frau, sondern knüpft lediglich an der Realität der Einkommenspartizipation an. Ebensowenig bezweckt z.B. die Spitzensteuerbelastung der Nebeneinkünfte eines Beamten [...], den Beamten von der Nebentätigkeit abzuhalten." *Lang* (FN 16), 117.

35 Vgl. *Bareis*, StuW 2000, 82 ff.

36 Vgl. *Homburg* (FN 10), S. 91.

noch die mit Abstand beste Form der Ehegattenbesteuerung darstellt. Die vertretbaren Modifikationen betreffen nicht das Splitting im Sinne der hälftigen Aufteilung des Einkommens, sondern allenfalls die Ermittlung des zu versteuernden Einkommens vor Anwendung des Splittingverfahrens. Dem Leitbild der Ehe als umfassender Lebens- und Wirtschaftsgemeinschaft entspricht nur das unbeschränkte Ehegattensplitting. Die unter anderem von der Bundesregierung in Erwägung gezogene Limitierung des vermeintlichen Splittingvorteils ist aus steuersystematischer Sicht abzulehnen und dürfte auch einer verfassungsrechtlichen Überprüfung kaum standhalten[37].

Die Zeit ist also keineswegs reif für die Beseitigung des Splittingverfahrens, wie Peter *Bareis* meint[38]. Seine ökonomischen Argumente stützen diese Schlußfolgerung bestenfalls unter dem einseitigen Blickwinkel der effizienten Besteuerung. Infolge der Vernachlässigung der Steuergerechtigkeit in Form des unter Finanzwissenschaftlern wie Juristen weitgehend anerkannten Leistungsfähigkeitsprinzips erlauben die Ausführungen jedoch keine ökonomisch begründete Ablehnung des Ehegattensplittings. Daß die Abschaffung Mittel freisetzen würde, die für viele gute Zwecke eingesetzt werden könnten, ist im übrigen ein fatales Argument, mit dem man eine prinzipienlose und für Partikularinteressen anfällige Steuerpolitik geradezu provoziert.

Wer den Splittingeffekt unbedingt beseitigen will, kann dies auf steuersystematisch korrekte Weise nur durch einen Wechsel vom progressiven zu einem proportionalen Steuertarif erreichen. Allerdings dürften die meisten Politiker, die das Ehegattensplitting kritisieren und in ihrer Mehrzahl wohl nicht zum konservativen Spektrum rechnen, diesen Weg kaum beschreiten, weil er ihren verteilungspolitischen Vorstellungen widerspricht. Wenn man die Steuerprogression beibehalten will, sollte man aber auch bereit sein, die daraus resultierenden Splittingeffekte als Kehrseite der Progression hinzunehmen.

---

37 Die vorgesehene Verrechnung fiktiver Unterhaltszahlungen, die den Splittingeffekt vor der Kappung verkleinert, deutet darauf hin, daß diese Problematik gesehen wurde. Angesichts der dann noch verbleibenden Wirkungen einer Limitierung auf 8 000 DM stellt sich allerdings die Frage, weshalb man diese steuersystematisch verfehlte Maßnahme überhaupt vorgeschlagen hat.

38 Vgl. *Bareis*, StuW 2000, 90.