

Wolfgang Scherf

Das Ehegattensplitting ist kein Steuervorteil

Der sogenannte Splittingvorteil wird vielfach kritisch beurteilt. Nunmehr soll das Ehegattensplitting nach den Plänen der Regierungskoalition begrenzt werden. Können die Wirkungen des Splittings tatsächlich als Steuervorteil interpretiert werden? Wie ist das Ehegattensplitting aus steuersystematischer Sicht zu bewerten?

Das Steuerreformkonzept der neuen Bundesregierung sieht auch eine Kappung des sogenannten Splittingvorteils ab dem Jahr 2002 vor. Diese Absicht hat vor allem aufgrund der befürchteten Belastung eines Großteils der Familien Kritik hervorgerufen. Auf der Basis des für 2002 vorgesehenen Steuertarifs würde die Begrenzung nämlich schon ab einem Einkommen von 86000 DM greifen¹, wenn man die gebräuchliche Definition des Begriffs „Splittingvorteil“ zugrunde legte. Danach errechnet sich der Vorteil als Differenz zwischen der Besteuerung der Ehegatten nach der Splittingtabelle und der Besteuerung nach der Grundtabelle.

Zur allgemeinen Verwirrung haben die Steuerpolitiker der Koalition jedoch den Begriff „Splittingvorteil“ neu interpretiert. Er ist erst dann gegeben, wenn ein verheirateter Alleinverdiener weniger Steuern zahlen muß als getrennt lebende oder geschiedene Ehegatten. Letztere können im Rahmen des sogenannten Realsplittings Unterhaltsleistungen bis zu 27000 DM als Sonderausgaben geltend machen. Die Verrechnung entsprechender fiktiver Unterhaltsleistungen zwischen den Ehegatten bei der Ermittlung des Splittingvorteils gewährleistet, daß die intakte, zusammenlebende Familie auch bei einer Kappung des Splittingvorteils nicht schlechter gestellt wird als getrennt lebende Eheleute. Mit diesem Ziel soll bei der Ermittlung der Steuerschuld der Ehegatten folgendermaßen vorgegangen werden:

Berechnet wird die Einkommensteuer nach der Splittingtabelle und nach der Grundtabelle bezogen

auf das jeweilige zu versteuernde Einkommen der beiden Ehegatten. Das individuell zu versteuernde Einkommen wird unter Berücksichtigung der fiktiven Unterhaltszahlungen bestimmt.

Liegen die Einkommen bis zu 54000 DM auseinander, wird die Hälfte der Differenz vom wirtschaftlich stärkeren auf den schwächeren Ehegatten übertragen. Da die Einkommen anschließend gleich hoch sind, führen Splitting und Individualbesteuerung zum gleichen Ergebnis. Ein Splittingvorteil existiert demnach nicht.

Liegen die Einkommen der Ehegatten um mehr als 54000 DM auseinander, werden fiktive Unterhaltszahlungen von 27000 DM verrechnet. Das Ehegattensplitting führt dann gegenüber der Besteuerung der modifizierten Individualeinkommen nach der Grundtabelle zu einer geringeren Belastung.

Dieser Vorteil wird dadurch begrenzt, daß die tarifliche Einkommensteuer der Ehegatten insgesamt mindestens die Summe der tariflichen Einkommensteuer für das vom jeweiligen Ehegatten bezogene eigene zu versteuernde Einkommen abzüglich 8000 DM beträgt.

Ausgehend vom geplanten Tarif 2002 greift die geplante Limitierung des neu definierten Splittingvorteils erst ab einem Einkommen von 173000 DM. Da der maximale Vorteil gemäß dieser Interpretation nur noch 9264 DM beträgt, kommt durch die Limitierung auf 8000 DM auch nur eine maximale Mehrbelastung von 1264 DM jährlich bzw. ca. 100 DM monatlich zustande. Angesichts dieser Größenordnung scheint die Aufregung über die Einschränkung des Splittingvorteils übertrieben. Es stellt sich aber auch die Frage, weshalb die Bundesregierung das bisherige Verfahren der Ehegattenbesteuerung überhaupt ändern und dadurch erheblich komplizieren will.

Prof. Dr. Wolfgang Scherf, 42, ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre II, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Justus-Liebig-Universität Gießen.

Verständlich wird dies nur vor dem Hintergrund der verbreiteten Kritik am Ehegattensplitting, die schon in der Bezeichnung „Splittingvorteil“ ihren Niederschlag findet. Damit wird das Vorhandensein eines Steuerprivilegs für Verheiratete suggeriert. Solange diese (Fehl-) Interpretation des Splittings politisch virulent ist, wird es immer wieder Bestrebungen geben, die vermeintliche Steuervergünstigung für wohlhabende Ehepaare aus verteilungspolitischen Gründen zu streichen oder doch wenigstens soweit wie möglich einzuschränken. Daß die neue Bundesregierung hier nur einen kleinen Schritt wagt, ist vermutlich nicht auf steuersystematische Bedenken, sondern auf die Befürchtung zurückzuführen, das Bundesverfassungsgericht würde weitgehende Einschränkungen nicht tolerieren.

Man muß trotz der bisherigen Zurückhaltung befürchten, daß dem ersten Angriff auf das Ehegattensplitting mit der Zeit weitere folgen werden. Schon gibt es kritische Stellungnahmen, die umfassendere Reformen anmahnen. Dabei bildet immer wieder die Behauptung, das Ehegattensplitting sei ein Steuervorteil, eine Begünstigung der traditionellen Ehe, den Ausgangspunkt der Diskussion. Wer so argumentiert, kann auch die verbleibenden 8000 DM zur Disposition stellen². Was aber, wenn schon die Basishypothese falsch ist? Dann erweisen sich die Pläne zur Einschränkung des Splittings nicht als mutiger Reformschritt, sondern als Verstoß gegen die Prinzipien einer sachgerechten, dem Leistungsfähigkeitsprinzip verpflichteten Einkommensbesteuerung.

Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit

Vor diesem Hintergrund ist es angebracht, das Problem der Ehegattenbesteuerung einer grundsätzlichen Analyse aus steuersystematischer Sicht zu unterziehen³. 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 Be-

steuerung der Ehegatten und Familien, ausgehend von der in Wissenschaft und Politik durchgängig befürworteten (Einkommens-) Besteuerung nach der persönlichen Leistungsfähigkeit⁴. Dieser oftmals bemühte, aber nur selten richtig verstandene Maßstab bedarf allerdings einer Konkretisierung, um ihn der beliebigen Interpretation und allfälligen Einvernahme für Partikularinteressen zu entziehen⁵.

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 Einkommen⁶. 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 Leistungsfähigkeitsprinzip⁷ 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.

¹ Vgl. zu den quantitativen Angaben B. Seidel, D. Teichmann: Zur geplanten Einkommensteuerreform 2002: Nachbesserungen notwendig, DIW Wochenbericht 47/98.

² So schreiben beispielsweise B. Seidel, D. Teichmann, a.a.O.: „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.“

³ Steuersystematische Konsequenz ist bislang leider kein Charakteristikum der Steuerpolitik der neuen Bundesregierung. So enthalten die Reformpläne im Bereich der Einkommensbesteuerung neben der vorgesehenen Änderung des Splittingverfahrens weitere Ungereimtheiten (z.B. Befreiung der 620-Mark-Jobs, Begünstigung der gewerblichen Einkünfte).

⁴ Die Verminderung der steuerlichen Leistungsfähigkeit durch Kinder steht im folgenden nicht zur Diskussion; vgl. dazu W. Scherf: Die Berücksichtigung der „Leistungsfähigkeit“ von Familien im deutschen Steuerrecht, in: E. Thöni, H. Winner (Hrsg.): Die Familie im Sozialstaat. Familienbesteuerung aus ökonomischer und juristischer Sicht, Innsbruck 1996, S. 99 ff.

Eine gerechte Ehegattenbesteuerung

Akzeptiert man die progressive Einkommensteuer als Konkretisierung des Leistungsfähigkeitsprinzips, so 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 dieses Hinsicht unterscheiden sich die verschiedenen Verfahren der Ehegattenbesteuerung erheblich.

Grundsätzlich kommen drei Verfahren in Betracht: (1) die Haushaltsbesteuerung, (2) die Individualbesteuerung und (3) 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 weitgehende Zustimmung stoßen dürften⁶:

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. Dieser Forderung muß zwingend entsprochen werden aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das ein Diskriminierungsverbot aus dem in Art. 6 I GG proklamierten Schutz von Ehe und Familie abgeleitet hat⁷.

⁵ Dies bezieht sich insbesondere 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.

⁶ 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.

⁷ Vgl. D. Pohmer: Einige Bemerkungen zu Inhalt und Bedeutung des Leistungsfähigkeitsprinzips, in: Finanzarchiv NF Bd. 46, 1988, S. 138.

⁸ Vgl. S. Homburg: Allgemeine Steuerlehre, München 1997, S. 91 ff. Eine erweiterte Darstellung der Anforderungen an die Ehegattenbesteuerung findet sich bei N. Andel: Einkommensteuer, in: F. Neumark, N. Andel, H. Haller (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Auflage, Band II, Tübingen 1980, S. 382 ff.

⁹ Art. 6 I GG beinhaltet ein Benachteiligungsverbot und ein Förderungsgebot für die Institutionen Ehe und Familie; vgl. M. Wosnitza: Die Besteuerung von Ehegatten und Familien – Zur ökonomischen Rechtfertigung eines Realsplittings, in: Steuer und Wirtschaft, 2/1996, S. 125.

Franziska Vollmer

Das Ehegattensplitting

Eine verfassungsrechtliche Untersuchung der Einkommensbesteuerung von Eheleuten

Die Untersuchung zeigt: Das Ehegattensplitting entspricht nicht dem verfassungsrechtlich abgesicherten Leistungsfähigkeitsprinzip und läßt sich insbesondere mit dem Argument der Eheförderung nicht rechtfertigen.

1998, 270 S., brosch., 78,- DM, 569,- öS, 71,- sFr, ISBN 3-7890-5682-0
(Schriften zur Gleichstellung der Frau, Bd. 21)

 **NOMOS Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden**

□ 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“¹⁰.

Haushaltsbesteuerung und getrennte Veranlagung

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 (oberhalb des Grundfreibetrags) erzielen.

Aufgrund dieses Sachverhalts wurde die Haushaltsbesteuerung 1957 vom Bundesverfassungsgericht wegen Verstoßes gegen Art. 6 Abs. 1 GG als verfassungswidrig eingestuft. Daraufhin wurde 1958 ein Wahlrecht zwischen der getrennten Veranlagung und der Zusammenveranlagung der Ehegatten auf der Grundlage des Splittingprinzips eingeführt. Das unbegrenzte Ehegattensplitting entspricht 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, doch lassen sich auch gegen dieses Verfahren gewichtige Einwände vorbringen:

□ Die getrennte Veranlagung entspricht nicht 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 ist. Folgt man der oben zitierten Auffassung des Bundesfinanzhofs, so muß die getrennte Veranlagung daher aus verfassungsrechtlichen Gründen abgelehnt werden.

□ 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.

□ 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.

Die getrennte Veranlagung kommt daher als alleinige oder dominierende Form der Ehegattenbesteuerung aus steuersystematischer und aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht in Betracht.

Ehegattensplitting entspricht dem Leistungsfähigkeitsprinzip

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 zu Hälfte teil hat. ... Damit knüpft das Splitting an die wirtschaftliche Realität der intakten Durchschnittsehe an, in der ein Transfer steuerlicher Leistungsfähigkeit zwischen den Partnern stattfindet“¹¹.

Die besonderen Vorzüge des Splittings bestehen darin, daß

□ eine stärkere Steuerbelastung durch die Eheschließung in aller Regel ausgeschlossen ist und

□ 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

¹⁰ Bundesfinanzhof, Urteil vom 2. April 1957. Zitiert nach F. Neumark: Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, Tübingen 1970, S. 114.

¹¹ Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. November 1982, in: Bundessteuerblatt 1982 II, S. 726.

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.“¹²

Ausgehend von dieser Sicht der Ehe ist das Splitting keine Steuervergünstigung, die man aus verteilungspolitischen oder fiskalischen Gründen der Höhe nach beliebig begrenzen könnte¹³. 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 Ehe¹⁴. 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 Steuervergünstigung 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 die zu versteuernden Einkommen zusammengerechnet werden und jeder Ehegatte die Hälfte der zusammengerechneten Einkommen zu versteuern hat¹⁵. Die Regel der hälftigen Einkommensaufteilung impliziert also keineswegs einen Übergang zur Haushaltsbesteuerung, sondern knüpft – bei Aufrechterhaltung des Individualprinzips – an dem als Regelfall angesehenen Transfer steuerlicher Leistungsfähigkeit zwischen Ehegatten an.

Bewertung der Splittingeffekte

Vor diesem Hintergrund ist nur schwer nachvollziehbar, weshalb die Splittingeffekte in der steuerpolitischen Diskussion immer wieder als Subvention 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% oder mehr zum steuerbaren Einkommen bei, so liegt der Splittingvorteil – gemessen an der Differenz zwischen Splitting- und Grundtarif – nach dem geplanten Tarif 2002 stets unter 8000 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.“¹⁶

Man mag an dieser Stelle einwenden, daß die Bundesregierung bei der Messung des Splittingvorteils nicht an der getrennten Veranlagung anknüpfen, sondern das Verfahren durch Verrechnung fiktiver Unterhaltszahlungen modifizieren will. Dies ändert jedoch nur das Ausmaß der konstruierten Vorteile, nicht das im Grundsatz verfehlt Vorgehen. Außerdem dürfte die herkömmliche Abgrenzung des Splittingvorteils in der öffentlichen Diskussion weiterhin dominieren, weil die Neuinterpretation von den meisten Steuerzahlern nicht verstanden wird. Infolgedessen erscheint die Auseinandersetzung mit den methodisch zweifelhaften Grundlagen der Berechnung der Splittingvorteile weiterhin angebracht, obwohl sich die quantitative Dimension des Problems nach dem Konzept der Bundesregierung deutlich reduziert.

Der von den Gegnern des Splittingverfahrens gern herausgestellte (konventionell gemessene) maximale

¹² Vgl. Gutachten der Steuerreformkommission, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 17, Bonn 1971, Z. 557.

¹³ Vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. November 1982, a.a.O., S. 726.

¹⁴ Vgl. J. Lang: Familienbesteuerung. Zur Tendenzwende der Verfassungsrechtsprechung durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. 11. 1982 und zur Reform der Familienbesteuerung, in: Steuer und Wirtschaft, 2/1983, S. 113.

¹⁵ Vgl. G. Krause-Junk, J. H. von Oehsen: Die Option zwischen Kindergeld und Kinderfreibeträgen, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 75. Jg. (1995), H. 4, S. 188.

¹⁶ Karl-Bräuer-Institut der Steuerzahler: Zur Neuregelung der Familienbesteuerung, Wiesbaden 1983, S. 29.

„Splittingvorteil“ von derzeit 22842 DM pro Jahr ergibt sich letzten Endes nur, wenn man zwei Ehegatten mit einem (Alleinverdiener-) Einkommen von mehr als 240000 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 Zugewinnsgemeinschaft. „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.“¹⁷ 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.

Kappung des Splittings nicht sachgerecht

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 Ehegattensplittings sind jedoch enge Grenzen gesetzt. Die in diesem Zusammenhang relevanten Aspekte werden im folgenden diskutiert.

Den Ausgangspunkt bildet die von der neuen Bundesregierung vorgeschlagene Limitierung des Splittings auf einen Höchstbetrag. Auch 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 Gesamteinkommens¹⁸.

Eine Kappung des Ehegattensplittings ist auch deshalb nicht vertretbar, weil sie Ungleichmäßigkeiten in der Steuerbelastung mit sich bringt, die unter Gerechtigkeitsaspekten mehr als fragwürdig sind¹⁹. Für Einkommensbezieher oberhalb der Kappungsgrenze²⁰ würden folgende Effekte eintreten:

- 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 kommen²¹.
- Eheleute würden stärker besteuert 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

¹⁷ Vgl. Karl-Bräuer-Institut der Steuerzahler, a.a.O., S. 31 ff.

¹⁸ 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.

²¹ Dies gilt zumindest bei konventioneller Interpretation des Splittingvorteils. Die Verrechnung fiktiver Unterhaltszahlungen würde das Ausmaß der Belastungsdifferenzen reduzieren.

¹⁷ D. Pohmer, a.a.O., S. 153.

¹⁸ Die Kappung ist so gesehen nichts anderes als eine unzulässige Manipulation der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer; vgl. A. Waterkamp: Aktuelle Probleme im Bereich der Ehegattenveranlagung, in: Steuer und Wirtschaft, 4/1994, S. 318.

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 verbunden²².

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 würde²³.

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 einzuschränken²⁴. Die mit der geplanten Steuerreform beabsichtigte Vereinfachung und Erhöhung der Transparenz des Steuersystems würde dadurch jedenfalls nicht gefördert. Im übrigen erfordert eine echte Steuerreform die Beseitigung tatsächlicher Steuervorteile, nicht die Schaffung neuer Benachteiligungen infolge der Durchlöcherung korrekter Lösungen.

Berücksichtigung der Haushaltersparnis?

Wenn die einfache Kappung des „Splittingvorteils“ durch eine willkürlich gesetzte Obergrenze nicht in Betracht kommt, könnte die neue Bundesregierung immer noch geneigt sein, nach anderen Möglichkeiten einer Begrenzung des Splittings zu suchen. In diesem Zusammenhang werden immer wieder Einwände vorgebracht und Verfahren diskutiert, die sich bei genauer Betrachtung als keineswegs überzeugend erweisen. Dies betrifft zunächst einmal die sogenannte Haushaltersparnis, 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 diskutiert²⁵:

- die Verminderung des Splittingdivisors,
- ein besonderer Freibetrag für Alleinstehende oder
- eine Kürzung der Grundfreibeträge der Ehegatten.

Der letztgenannte Vorschlag wird dem Problem noch am besten gerecht, denn bei der Haushaltersparnis 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 Haushaltersparnis jedenfalls nichts zu tun, so daß eine Absenkung des Splittingdivisors keine sachgerechte Lösung darstellt²⁶. Würde man aber bei den Familienhaushalten eine Haushaltersparnis 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 kann²⁷.

Einen Ausweg scheint der Alleinstehendenfreibetrag als Ausgleich der entfallenden Haushaltersparnis 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.“²⁸ Nimmt man die Problematik der adäquaten Bemessung eines solchen Freibetrags hinzu, so liegt der Schluß nahe, von einer

²² Vgl. W. Albers: Das Splittingverfahren in der Einkommensteuer, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 68. Jg. (1988), H. 7, S. 413.

²³ Vgl. W. Albers, a.a.O., S. 412.

²⁴ Vgl. M. Wätzig: Gedanken zur Abschaffung oder Einschränkung des Ehegattensplittings, in: Der Betrieb, 36/82, S. 1841.

²⁵ Vgl. dazu Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zur Reform der direkten Steuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Vermögensteuer und Erbschaftsteuer) in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 9, Bad Godesberg 1967, S. 34 ff.; H. Haller: Besteuerung der Familieneinkommen und Familienlastenausgleich, Tübingen 1981, S. 16 ff.; J. Lang, a.a.O., S. 115.

²⁶ Eine Absenkung des Splittingdivisors wäre nur in Betracht zu ziehen, wenn die Haushaltersparnis mit dem Einkommen steigen würde.

²⁷ Vgl. H. Haller, a.a.O., S. 19. Diesen zentralen Punkt übersieht W. Albers, a.a.O., S. 415 ff.

²⁸ Karl-Bräuer-Institut der Steuerzahler, a.a.O., S. 25.

Berücksichtigung der Haushaltsersparnis abzusehen²⁹.

Weitere Einwände

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 scheidet 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 im engeren Sinne nicht in den Bereich der Ehegattenbesteuerung fällt und in Form des zweiten Arbeitnehmerfreibetrags für Ehepaare auch praktiziert wird.

Ein weiterer Mangel des Ehegattensplittings, der in den letzten Jahren verstärkte Aufmerksamkeit gefunden hat, wird 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 frei-

er Disposition über die innerfamiliäre Aufgabenverteilung für die Einverdienerehe entschieden haben³⁰.

Dem Gesetzgeber bleiben letzten Endes wenig Möglichkeiten, im Bereich der Ehegattenbesteuerung zu sparen³¹. In Betracht kommen nur die Herausnahme der Einkünfte aus vorehelichem Vermögen im Falle der Zugewinnngemeinschaft 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.

Fazit

Insgesamt bleibt nach der Auseinandersetzung mit der Kritik am Ehegattensplitting festzuhalten, daß dieses Verfahren unter Leistungsfähigkeitsaspekten immer 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 Pläne der neuen Bundesregierung sind daher aus steuersystematischer Sicht abzulehnen und dürften einer verfassungsrechtlichen Überprüfung kaum standhalten. Die vorgesehene Verrechnung fiktiver Unterhaltszahlungen, die den Splittingeffekt verkleinert, bevor er gekappt werden soll, deutet darauf hin, daß diese Problematik gesehen wurde. Angesichts der dann noch verbleibenden Wirkungen einer Limitierung auf 8000 DM stellt sich allerdings die Frage, weshalb man an dieser steuersystematisch verfehlten Maßnahme überhaupt festhalten will.

²⁹ Vgl. Gutachten der Steuerreformkommission, a.a.O., Z. 564. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil von 1957 gegen die Berücksichtigung der Haushaltsersparnis eingewandt, daß mögliche Einsparungen in der Lebenshaltung im Einkommensteuerrecht generell außer Ansatz bleiben, dieser Gesichtspunkt also systemfremd sei; vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Januar 1957, in: Bundessteuerblatt 1957 I, S. 199.

³⁰ „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“. J. Lang, a.a.O., S. 117.

³¹ Vgl. K. Tipke, J. Lang: Zur Reform der Familienbesteuerung, in: Steuer und Wirtschaft, 2/1984, S. 127.