

JUSTUS-LIEBIG-



UNIVERSITÄT
GIESSEN

Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere

Wolfgang Scherf

Abschaffung des Ehegattensplittings bewirkt steuerliche Diskriminierung von Ehegatten

Arbeitspapier Nr. 71 – 2006

ISSN 0179-2806

Fachbereich Wirtschaftswissenschaften

Prof. Dr. Armin Bohnet
Volkswirtschaftslehre IV
Licher Straße 66
35394 Gießen
☎ 0641 99 22100

Prof. Dr. Wolfgang Scherf
Volkswirtschaftslehre II
Licher Straße 74
35394 Gießen
☎ 0641 99 22080

Wolfgang Scherf

Abschaffung des Ehegattensplittings bewirkt steuerliche Diskriminierung von Ehegatten

Die „Familienpolitiker“ verschiedener Bundestagsfraktionen wollen wieder einmal das Ehegattensplitting abschaffen (SPIEGEL ONLINE vom 13. Juni 2006, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,421066,00.html>). Die Regelung bevorzuge die Alleinverdienerehe und benachteilige berufstätige Frauen. Zudem könnten durch eine Reform mehrere Milliarden Euro eingespart werden, die man sinnvoller in eine kinderfreundliche Infrastruktur investieren sollte. Freilich kann die geplante Mittelverwendung nur als völlig unverbindliche politische Absichtserklärung angesehen werden, denn eine Zweckbindung sieht das deutsche Steuerrecht nicht vor.

Ohnehin rechtfertigt auch die beste Verwendungsabsicht noch keinen Abbau des Ehegattensplittings, denn die erforderlichen Mittel ließen sich auch anders aufbringen. Der Grund für die Verknüpfung besteht einzig und allein darin, den angeblich ungerechten Splittingvorteil gegen die allseits gewünschte Verbesserung der Kinderbetreuung politisch auszuspielen. Mit vermeintlichen Gerechtigkeitslücken versucht man, tatsächliche Finanzierungslücken im öffentlichen Haushalt zu schließen. Die Propagandisten einer solchen Lösung sind übrigens Wiederholungs-täter, denn eine Begrenzung des Ehegattensplittings war auch schon nach den Bundestagswahlen 1998 und 2002 beabsichtigt.

Die in der politischen Diskussion übliche Bezeichnung *Splittingvorteil* suggeriert die Existenz eines Steuerprivilegs für Verheiratete (Vogel, 1999, S. 201). Solange diese Fehlinterpretation des Splittings die politische Debatte beherrscht, wird es immer wieder Bestrebungen geben, die vermeintliche Steuervergünstigung für wohlhabende Ehepaare aus verteilungspolitischen Gründen zu streichen oder doch wenigstens soweit wie möglich einzuschränken. Wenn aber die Behauptung, das Ehegattensplitting sei ein Steuervorteil, eine Begünstigung der traditionellen Ehe, falsch ist, dann erweisen sich die Pläne zur Beschränkung des Splittings nicht als mutiger Reformschritt, sondern als Verstoß gegen die Prinzipien einer sachgerechten, dem Leistungsfähigkeitsprinzip verpflichteten Einkommensbesteuerung.

Was ist eine gerechte Ehegattenbesteuerung?

Das Ehegattensplitting muss sich an Kriterien messen lassen, die eine faire Ehegattenbesteuerung auszeichnen. 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 Differenzierung der Steuerlasten zwischen Ledigen, kinderlosen Ehepaaren und Familien mit Kindern, die diesem Aspekt Rechnung trägt, ist keine Steuervergünstigung, sondern dient der korrekten Besteuerung der Ehegatten und Familien, ausgehend von der in Wissenschaft und Politik durchgängig befürworteten (Einkommens-) Besteuerung nach der persönlichen Leistungsfähigkeit.

Akzeptiert man die progressive Einkommensteuer als Konkretisierung des Leistungsfähigkeitsprinzips, so stellt sich im Zusammenhang mit der Ehegattenbesteuerung vor allem 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.

Prinzipiell in Betracht kommen die *Haushaltsbesteuerung*, die *Individualbesteuerung* und das *Ehegattensplitting*. Bei der Haushaltsbesteuerung werden die beiden Ehegatten gemeinsam veranlagt und demselben Tarif unterworfen wie ein Lediger. Die Individualbesteuerung läuft dagegen auf eine getrennte Veranlagung hinaus, die der Eheschließung keine steuerliche Relevanz beimisst. Beim Splitting 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 heranzuziehen, die auf weitgehende Zustimmung stoßen dürften: Das *Diskriminierungsverbot* und das *Prinzip der Globaleinkommensbesteuerung* (Homburg, 2005, S. 93-94). 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 hat.

Das *Prinzip der Globaleinkommensbesteuerung* verlangt darüber hinaus, dass die Gesamtsteuer der Ehegatten nur von der Summe, aber nicht von der Verteilung

ihrer Einkommen abhängen darf. 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 ist es nach Auffassung des Bundesfinanzhofs „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“ (BFH, Urteil vom 2.4.1957).

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 eine Gleichbehandlung von Steuerpflichtigen mit gleichem Einkommen unabhängig von ihrem Familienstand. Dennoch stößt die getrennte Veranlagung auf gravierende Bedenken. Ihr Hauptnachteil besteht darin, dass Ehepaare mit insgesamt gleichem Einkommen, aber unterschiedlichen Anteilen der Ehegatten unterschiedlich belastet werden. Das Verfahren genügt also nicht dem Prinzip der Globaleinkommensbesteuerung, sondern belastet insbesondere Ehepaare, bei denen nur ein Ehegatte verdient. Dies trifft 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 schon aus verfassungsrechtlichen Gründen abgelehnt werden.

Hinzu kommt, dass Ledige und Verheiratete bei getrennter Veranlagung ohne Rücksicht auf ihre unterschiedlichen Lebensverhältnisse gleich besteuert werden. Der gemeinsamen Lebensführung der Ehegatten wird damit jegliche steuerliche Relevanz abgesprochen. Dies dürfte dem Charakter der Ehe als umfassender Le-

bens- und Wirtschaftsgemeinschaft kaum entsprechen. Schließlich ist zu beachten, dass Steuerpflichtige, die ihre Steuerbelastung durch eine gleichmäßige Aufteilung ihrer (Gewinn- und Vermögens-) Einkünfte untereinander minimieren können, gegenüber abhängig Beschäftigten, denen diese Möglichkeit nicht offen steht, durch die getrennte Veranlagung privilegiert werden. Als alleinige oder auch nur dominierende Form der Ehegattenbesteuerung kommt die getrennte Veranlagung infolgedessen nicht in Betracht.

Splitting folgt aus 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“ (BVerfG, Urteil vom 3.11.1982).

Die besonderen Vorzüge des Splittings bestehen darin, dass (1) eine stärkere Steuerbelastung durch die Eheschließung ausgeschlossen ist und (2) Ehepaare mit gleichem Einkommen unabhängig von dessen Verteilung gleich belastet werden. Die Entlastung gegenüber Ledigen mit gleichem Einkommen ist zielgerecht, da Ledigen das Einkommen allein zur Verfügung steht, so dass sie über eine entsprechend höhere Leistungsfähigkeit verfügen. Die Besserstellung gegenüber anderen Haushaltsgemeinschaften reflektiert den Charakter der Ehe als einer auf Dauer bestehenden und mit Rechtspflichten ausgestatteten Lebensgemeinschaft.

Ausgehend von dieser Sicht der Ehe ist das Splitting keine Steuervergünstigung, die man aus verteilungspolitischen oder fiskalischen Gründen der Höhe nach beliebig begrenzen könnte. Die als Splittingvorteil bezeichneten Entlastungswirkungen resultieren vielmehr aus einer konsequenten Anwendung des Leistungsfähigkeitsprinzips im Sinne einer Berücksichtigung der Einkommensumverteilung innerhalb der Ehe (Lang, 1983, S. 113).

Ausgehend vom Leistungsfähigkeitsprinzip ist kaum nachvollziehbar, weshalb die Splittingeffekte in der steuerpolitischen Diskussion immer wieder als Subvention der Ehe interpretiert werden. In der Regel beruht diese Einschätzung auf einem mangelhaften Verständnis der Einkommensbesteuerung im allgemeinen und des Splittingverfahrens im besonderen. So wird schon häufig übersehen, dass sich der Splittingvorteil sehr schnell und massiv reduziert, wenn beide Ehegatten erwerbstätig sind. Er entfällt völlig, wenn die Ehegatten gleich viel verdienen.

Neben der Überzeichnung der Splittingeffekte anhand der Einverdienerehe ist die Ableitung des vermeintlichen Steuervorteils aus der Gegenüberstellung der Steu-

erbelastung nach dem Splittingverfahren mit den Ergebnissen der reinen Individualbesteuerung zu kritisieren. Die Individualbesteuerung kann eben nicht als sachgerechte Methode der Ehegattenbesteuerung angesehen werden. Daher ist es auch nicht sachgerecht, die Belastungsergebnisse des Ehegattensplittings mit denen der getrennten Veranlagung zu vergleichen und die Differenz als Steuervorteil zu bezeichnen (Karl-Bräuer-Institut, 1983, S. 29).

Ein positiver Splittingeffekt ergibt sich eben nur, wenn man zwei Ehegatten, von denen nur einer erwerbstätig ist und Einkommen erzielt, 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.

Folglich ist die „Entlastung“ durch das Splitting auch kein unverdientes Privileg, sondern in Wirklichkeit nur eine unterlassene Diskriminierung von Ehegatten. Diese würden gegenüber Ledigen mit vergleichbarem (Pro-Kopf-) Einkommen benachteiligt, wenn sie einer reinen Individualbesteuerung unterworfen wären. Dass die vermeintliche Entlastung mit dem Einkommen absolut steigt, folgt aus der Steuerprogression und ist steuersystematisch nicht zu beanstanden. Im Gegenteil, der progressive Entlastungsverlauf zeigt nur, dass die Diskriminierung von Ehegatten, die sich aus der Vorenthaltung des Splittings ergäbe, mit dem Einkommen überproportional wachsen würde.

Übrigens entfielen bei einem oberhalb des Existenzminimums proportionalen Steuertarif bzw. einer *flat tax* auch der Splittingeffekt. Eine Möglichkeit, die vermeintliche Steuervergünstigung abzuschaffen, besteht mithin in einer Vereinheitlichung der Einkommensteuersätze, was aber bei den Splittinggegnern kaum auf ungeteilte Zustimmung stoßen dürfte.

Gegen die hier vorgetragene Argumentation zugunsten des Splittings wird vielfach 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 passt perfekt zum eherechtlichen Prinzip der Zugewinnngemeinschaft (Pohmer, 1988, S. 153). Wer andere Lebensgemeinschaften den Ehepaaren einkommensteuerlich annähernd gleichstellen will, darf nicht das Ehegattensplitting abschaffen, sondern muss 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.

Einschränkung des Splittings nicht angemessen

Trotz der klaren Argumente für das Ehegattensplitting werden in der steuerpolitischen Diskussion immer wieder Vorschläge zur Einschränkung der Splittingeffekte unterbreitet. Im Gespräch ist derzeit vor allem eine Begrenzung des Ehegattensplittings auf die Höhe der jeweiligen Unterhaltszahlungen im Scheidungsfall. Getrennt oder geschieden lebende Ehegatten können im Rahmen des so genannten *Realsplittings* Unterhaltsleistungen bis zu 13.805 € als Sonderausgaben geltend machen. Bei einer Übertragung auf zusammen lebende Ehegatten wird das individuell zu versteuernde Einkommen des wirtschaftlich stärkeren Partners durch Verrechnung fiktiver Unterhaltsleistungen reduziert und das individuell zu versteuernde Einkommen des wirtschaftlich schwächeren Partners entsprechend erhöht.

Liegen die Einkommen der Ehegatten um weniger als die maximal anrechenbaren fiktiven Unterhaltszahlungen auseinander, wird die Hälfte der Einkommensdifferenz übertragen. Da die Einkommen der Ehegatten anschließend gleich hoch sind, führen das traditionelle Ehegattensplitting und das Realsplitting zum gleichen Ergebnis. Liegen die Einkommen der Ehegatten jedoch um mehr als die fiktiven Unterhaltszahlungen auseinander, werden nur diese verrechnet. Die Besteuerung der um die Unterhaltszahlungen modifizierten Individualeinkommen führt dann gegenüber dem Ehegattensplitting zu einer höheren Belastung.

Eine solche Limitierung des Splittings kann nicht überzeugen. Es ist steuersystematisch inkonsequent, wenn die Splittingeffekte bei unteren und mittleren Einkommen *de facto* akzeptiert, bei hohen Einkommen jedoch abgelehnt werden. Wird das partnerschaftliche Leitbild der Ehe anerkannt, so muss es doch wohl für Ehen allgemein gelten, unabhängig von der Höhe ihres Gesamteinkommens. Eine Kappung via Realsplitting ist daher nichts anderes als eine mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip unvereinbare Manipulation der Steuerbemessungsgrundlage.

Das Realsplitting bewirkt fragwürdige Ungleichmäßigkeiten in der Steuerbelastung, die denen einer Abschaffung des Ehegattensplittings gleichen. Zum einen können Ehegatten, bei denen die Einkommen stark differieren, höher besteuert werden als Ehepaare, bei denen sich das identische Gesamteinkommen gleichmäßiger verteilt. Zum anderen kann die Pro-Kopf-Steuerlast der Ehegatten infolge der Kappung des Splittings größer sein als die eines Alleinstehenden, der über die Hälfte des gemeinsamen Einkommens der Ehegatten verfügt.

Die Gerechtigkeitslücke wird 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.

Benachteiligung erwerbstätiger Frauen?

Ein ökonomischer Nachteil des Ehegattensplittings, der in den letzten Jahren verstärkte Aufmerksamkeit gefunden hat, wird darin gesehen, dass Ehefrauen gut verdienender Männer vom Eintritt in das Erwerbsleben Abstand nehmen, weil das zusätzliche Einkommen leistungsfeindlich hohen Steuersätzen unterworfen wäre. Dieser Effekt mag eine Rolle spielen, 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.

Zudem muss man im Fall der bislang nicht erwerbstätigen Ehefrau eines Alleinverdieners zwei Aspekte beachten, die den Hinweis auf die – im Vergleich zur Individualbesteuerung – höhere 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.

Fazit

Das Ehegattensplitting ist kein Steuervorteil, sondern ergibt sich aus der verfassungsrechtlich gebotenen Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit. Nur das unbeschränkte Ehegattensplitting entspricht dem Leitbild der Ehe als umfassender Lebens- und Wirtschaftsgemeinschaft. Die Pläne der „Familienpolitiker“ verschiedener Bundestagsfraktionen zur Begrenzung des Splittingvorteils sind daher aus steuersystematischer Sicht abzulehnen und dürften einer juristischen Überprüfung nicht standhalten. Es ist anzunehmen, dass die Befürworter die verfassungsrechtliche Problematik kennen. Scheinbar verfahren sie nach dem Motto „Steter Tropfen höhlt den Stein“ und hoffen auf neue Mehrheiten in Karlsruhe. Ob sie sich in der Prinzipienfestigkeit der Verfassungsrichter nicht täuschen?

Literatur

Gutachten der Steuerreformkommission, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 17, Bonn 1971.

Homburg, S., Allgemeine Steuerlehre, 4. Auflage, München 2005.

Karl-Bräuer-Institut der Steuerzahler, Zur Neuregelung der Familienbesteuerung, Wiesbaden 1983.

Lang, J., Familienbesteuerung. Zur Tendenzwende der Verfassungsrechtsprechung durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3.11.1982 und zur Reform der Familienbesteuerung, Steuer und Wirtschaft 2/1983.

Pohmer, D., Einige Bemerkungen zu Inhalt und Bedeutung des Leistungsfähigkeitsprinzips, Finanzarchiv NF Bd. 46, 1988.

Scherf, W., Das Ehegattensplitting aus finanzwissenschaftlicher Sicht, in: Steuer und Wirtschaft 3/2000.

Vogel, K., Besteuerung von Eheleuten und Verfassungsrecht, Steuer und Wirtschaft 3/1999.