

Auszug aus dem Jahresgutachten 2007/08

**Vorschläge zur Besteuerung von Ehegatten und Familien
auf dem Prüfstand,**
(Ziffern 424 bis 450)

einem Steuervorteil führt und der Steuerpflichtige keine „beachtlichen außersteuerlichen Gründe“ für die gewählte Gestaltung nachweisen kann. „Ungewöhnlich“ ist dabei alles, was nicht vom Gesetzgeber in Übereinstimmung „mit der Verkehrsanschauung“ zum Erreichen bestimmter wirtschaftlicher Ziele vorausgesetzt wurde. Es ist schon einigermaßen grotesk, dass die Steuergesetzgebung erst zu zunehmend komplexeren, legalen Steuergestaltungen einlädt, dem Steuerpflichtigen dann aber der Nachweis zugemutet wird, dass er diese Gestaltungen nicht (nur) unter steuerlichen Gesichtspunkten gewählt hat.

422. Die größten Bedenken sind gegen das unkoordinierte Nebeneinander von Abgeltungsteuer und Unternehmensbesteuerung im engeren Sinne anzuführen. Dadurch werden die noch im Koalitionsvertrag genannten Ziele einer finanzierungs- und rechtsformneutralen Besteuerung in einem Ausmaß verletzt, das schwer wiegende Fehlallokationen nach sich ziehen wird. Die unterschiedlichen Steuersätze der Abgeltungsteuer und der Unternehmensbesteuerung bewirken massive Anreize zur Fremdfinanzierung von Investitionen. Diese Anreize werden dann zum Teil mit dem Instrument der Zinsschranke konterkariert. Bei eigenfinanzierten Investitionen nehmen die Kapitalkosten durch die Unternehmensteuerreform und die Abgeltungsteuer aber beträchtlich zu. Folglich werden eigenfinanzierte Investitionen national tätiger Unternehmen zukünftig steuerlich diskriminiert.

423. Trotz der zahlreichen Unstimmigkeiten und Mängel der Unternehmensteuerreform 2008 sieht der Sachverständigenrat insgesamt eine **Verbesserung gegenüber dem steuerlichen Status quo**. Diese Einschätzung erklärt sich daraus, dass die von der Reduzierung der Tarifbelastung unternehmerischer Gewinne ausgehende Stärkung der Standortattraktivität für internationale Investoren wichtiger ist als die Einschränkung der Investitionen durch national tätige Unternehmen aufgrund der mangelhaften Abstimmung von Unternehmensbesteuerung und Abgeltungsteuer und die negativen Auswirkungen der Gegenfinanzierungsmaßnahmen. Hinzu kommt, dass die positiv zu wertende Senkung der Steuerbelastung auf die Erträge des international mobilen Faktors Kapital dauerhaft sein wird, während die besonders nachteiligen Auswirkungen der Unternehmensteuerreform in der nächsten Legislaturperiode von einer neuen Bundesregierung durch wenige Nachbesserungen korrigiert werden können. Die Verzerrungen bei den Finanzierungsentscheidungen ließen sich (weitgehend) vermeiden, wenn die Tarifbelastung von Kapitalgesellschaften auf 25 vH reduziert würde und Dividenden und Veräußerungsgewinne teilweise steuerfrei gestellt würden. Ergänzend dazu müsste die unsystematische Begünstigung nicht entnommener Gewinne von Personenunternehmen durch eine begünstigte Besteuerung der Eigenkapitalverzinsung mit einem proportionalen Satz von 25 vH ersetzt werden. Damit wäre man dann bei der vom Sachverständigenrat vorgeschlagenen **Dualen Einkommensteuer**. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass der Gesetzgeber bereit ist, Steuermindereinnahmen hinzunehmen, die über das jetzt zugestandene Entlastungsvolumen von 5 Mrd Euro hinausgehen. Die finanziellen Spielräume dazu zeichnen sich in der mittleren Frist ab.

III. Vorschläge zur Besteuerung von Ehegatten und Familien auf dem Prüfstand

424. Alle Jahre wieder kommt es in Deutschland zu einer mehr oder weniger intensiven Debatte über eine mögliche Reform der **Ehegatten-Besteuerung** und der **Besteuerung und Förderung von Familien**. In der Kritik steht dabei insbesondere das Ehegatten-Splitting nach den §§ 26

Abs. 1, 26b, 32a Abs. 5 EStG. So war in dem von der früheren Bundesregierung im November 1998 vorgelegten Entwurf des Steuerentlastungsgesetzes 1999/2000/2002 eine Kappung des so genannten Splittingvorteils auf maximal 8 000 DM vorgesehen. Dieses Vorhaben wurde jedoch im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens fallen gelassen. Gegenwärtig wird von den an der Großen Koalition beteiligten Parteien CDU und SPD eine Reform des Ehegatten-Splittings angestrebt, allerdings mit unterschiedlichen Reformzielen und Reformkonzepten. Die CDU will im Entwurf ihres neuen Grundsatzprogramms zur Stärkung von Ehe und Familie das Ehegatten-Splitting zu einem **Familien-Splitting** ausbauen. Bis zum Herbst 2007 werden dazu von dem im Bundesfamilienministerium eingerichteten „Familienkompetenzzentrum“ Eckpunkte zum Familien-Splitting erarbeitet. Demgegenüber präferiert die Arbeitsgruppe „Neue Akzente in der Familienpolitik“ von SPD-Bundestagsfraktion und SPD-Parteivorstand ein tariftechnisches **Realsplitting** mit einem steuerlich zulässigen Transferbetrag zwischen den Ehegatten von 15 000 Euro oder 20 000 Euro. Kritisiert wird das Ehegatten-Splitting von der SPD-Arbeitsgruppe unter anderem wegen seiner ungerechten Verteilungswirkungen und wegen seines wenig zielgenauen und nicht effizienten Beitrags zur Familienförderung. Von den Regierungsparteien hat sich allein die CSU für die Beibehaltung des Ehegatten-Splittings und gegen ein Familien-Splitting ausgesprochen, dem Steuerausfälle in Höhe von rund 50 Mrd Euro und unerwünschte Verteilungswirkungen zugeschrieben werden. Auch die allokativen Wirkungen des Ehegatten-Splittings werden kritisiert, da davon negative Arbeitsanreize für den Zweitverdiener – in der Regel immer noch die Frau – ausgingen. Gelegentlich wird das Ehegatten-Splitting sogar als Grund für die niedrige Erwerbstätigkeitsquote von Frauen in Deutschland angeführt.

425. Von CDU und SPD ist eine Reform der Ehegattenbesteuerung erst für die kommende Legislaturperiode vorgesehen. Als Beitrag zu diesen Reformplänen werden im Folgenden auf Basis der auf das Jahr 2006 fortgeschriebenen Einkommensteuerstatistik die **Aufkommens- und Verteilungseffekte** der jeweiligen Vorschläge quantifiziert und beurteilt. Keine eigenen Berechnungen werden zu den Arbeitsangebotseffekten vorgelegt.

Die Vorschläge zur Reform der Besteuerung von Ehegatten und der Förderung von Familien werden getrennt behandelt. Das Ehegatten-Splitting regelt die Besteuerung von Ehegatten als solche. Das Vorhandensein von Kindern ist dabei unerheblich. Die steuerliche Förderung von Kindern erfolgt gegenwärtig über das Kindergeld und steuerliche Freibeträge für Kinder im Rahmen des Familienleistungsausgleichs nach § 31 EStG. Sie sind der Ansatz- und Ausgangspunkt für zielgerichtete Reformen. Eine mögliche Reformoption könnte in diesem Zusammenhang die Erweiterung des Ehegatten-Splittings zu einem Familien-Splitting sein.

426. Kurz zusammengefasst sprechen die Ergebnisse der Berechnungen dafür, es bei der gegenwärtigen Form der Ehegattenbesteuerung zu belassen und die Förderung von Familien wie bisher über Kindergeld und Freibeträge für Kinder vorzunehmen.

1. Steuerliche Wirkungen der Zusammenveranlagung von Ehegatten

427. Seit der Neuordnung der Ehegattenbesteuerung durch das Steueränderungsgesetz 1958 haben unbeschränkt steuerpflichtige und nicht dauernd getrennt lebende Ehegatten ein Wahlrecht zwischen der getrennten Veranlagung und einer Zusammenveranlagung. Bei der getrennten Veran-

lagung werden jedem Ehegatten die von ihm bezogenen Einkünfte zugerechnet und getrennt dem Einkommensteuertarif unterworfen. Bei Zusammenveranlagung rechnet man die von den Ehegatten erzielten Einkünfte zusammen und besteuert sie nach dem Splittingverfahren: Danach berechnet sich die gemeinsame Steuerschuld als das Doppelte des Steuerbetrags, der sich nach Anwendung des Einkommensteuertarifs auf die Hälfte des gemeinsam zu versteuernden Einkommens ergibt. Die Zusammenveranlagung führt im Vergleich zur getrennten Veranlagung von Ehegatten im Allgemeinen zu einer geringeren Steuerschuld. Die steuerlichen Vorteile der Zusammenveranlagung können zum einen auf **Tarifeffekte** in Form des Splittingvorteils, zum anderen auf **Bemessungsgrundlageneffekte** zurückzuführen sein. Bei (streng) konvexen Steuertarifen, das heißt bei mit zu versteuernden Einkommen zunehmenden Grenzsteuersätzen, kann die getrennte Veranlagung im geltenden Steuerrecht unter Ausblendung der Bemessungsgrundlageneffekte niemals günstiger sein als die gemeinsame Veranlagung. Der steuerliche Vorteil, der sich bei gegebenen zu versteuernden Einkommen der Ehegatten durch das Ehegatten-Splitting im Vergleich zur getrennten Veranlagung (oder der Besteuerung zweier Alleinstehender mit identischen zu versteuernden Einkommen) ergibt, wird als Splittingvorteil bezeichnet. Neben diesen Tarifeffekten kann die Zusammenveranlagung auch bei der Bestimmung der Bemessungsgrundlage Vorteile gegenüber der getrennten Veranlagung aufweisen. So können bei Zusammenveranlagung zum Beispiel Verluste des einen Ehegatten mit positiven Einkünften des anderen verrechnet oder von einem Ehegatten nicht genutzte Freibeträge – etwa der Grundfreibetrag oder der Sparerfreibetrag – auf den anderen Partner übertragen werden. Auch die Höhe der abzugsfähigen Vorsorgeaufwendungen kann sich bei Zusammenveranlagung und getrennter Veranlagung unterscheiden. Beide Effekte zusammen – der Tarifeffekt und der Bemessungsgrundlageneffekt – ergeben dann den steuerlichen Vorteil der Zusammenveranlagung im Vergleich zur getrennten Veranlagung.

Alternativ könnte man die steuerlichen Vorteile der Zusammenveranlagung von Ehegatten auch durch Vergleich mit der Besteuerung Alleinstehender mit entsprechenden Einkommen ermitteln (Individualbesteuerung). Während der Splittingvorteil aufgrund der Annahme gegebener Einkommen denselben Wert annimmt, können sich andere Bemessungsgrundlageneffekte ergeben. Dies liegt daran, dass bei getrennter Veranlagung wegen § 26a Abs. 2 EStG eine andere Aufteilung bestimmter Sonderausgaben möglich ist als bei der Besteuerung ansonsten vergleichbarer Alleinstehender. Diese Unterschiede sollen hier aber vernachlässigt werden, so dass die getrennte Veranlagung und die Besteuerung Alleinstehender zu identischen Ergebnissen führen.

Die steuerlichen Wirkungen der Zusammenveranlagung von Ehegatten beschränken sich nicht auf die Einkommensteuer. Sie hat Folgewirkungen auf die Höhe des Solidaritätszuschlags, der als proportionaler Zuschlag von 5,5 vH auf die Einkommensteuerschuld erhoben wird, die sich aus dem zu versteuernden Einkommen nach Abzug der Freibeträge für Kinder ergibt.

Höhe und Verlauf des Splittingvorteils: Eine Tarifanalyse

428. Bereits aus der Anwendungsvorschrift für das Splitting-Verfahren ist unmittelbar ersichtlich, dass die sich ergebende Steuerschuld nur von der Höhe des gemeinsam zu versteuernden Einkommens und vom Einkommensteuertarif abhängt. Für Ehepaare mit identischen gemeinsamen (zu versteuernden) Einkommen ergibt sich also dieselbe Steuerschuld, unabhängig davon, welcher Ehegatte wie viel zum gemeinsamen Einkommen beiträgt. Bei getrennter Veranlagung hängt die Steuerschuld dagegen bei konvexen Steuertarifen auch von der Aufteilung der Einkünfte ab.

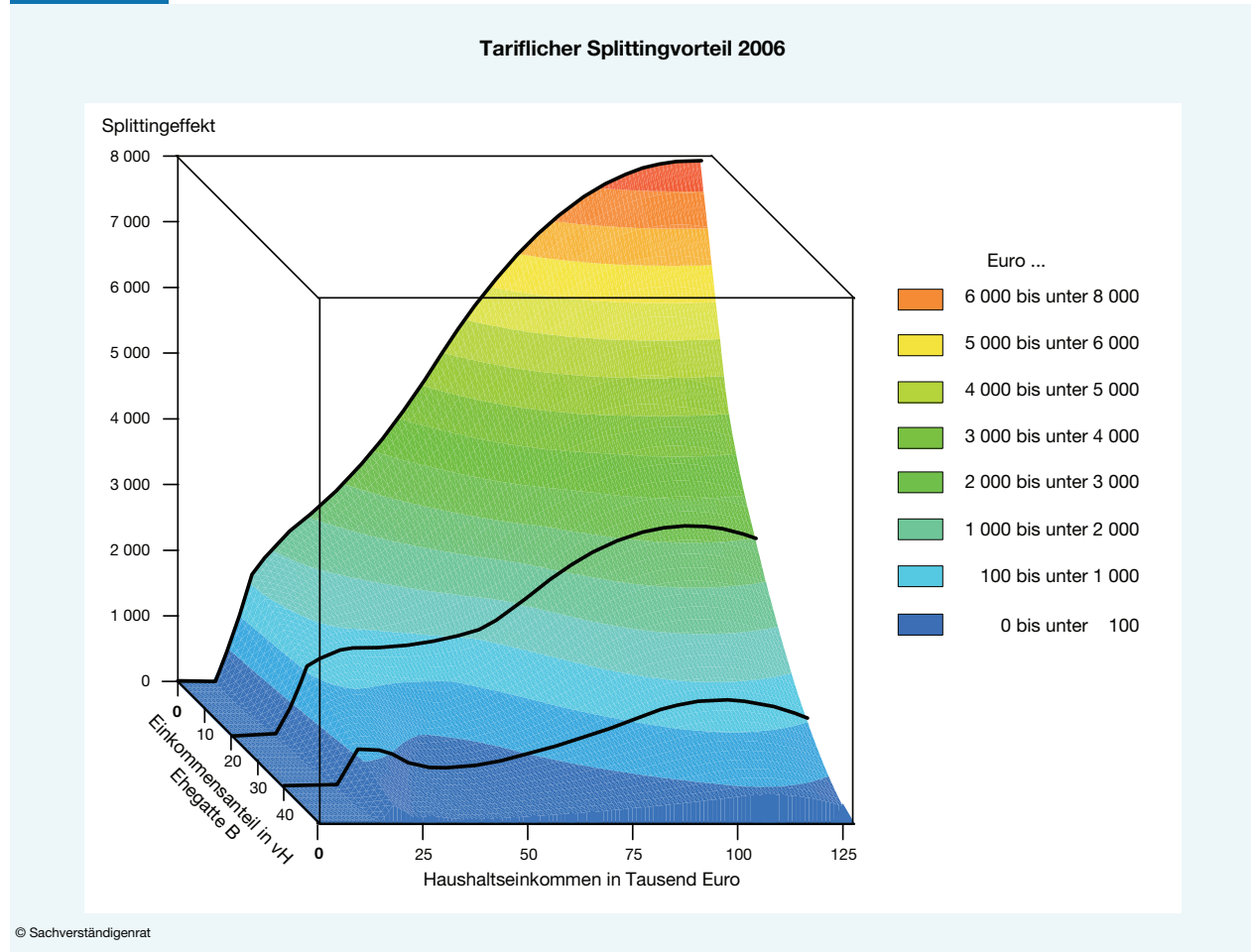
Der **Splittingvorteil** berechnet sich als Differenz zwischen den Steuerschulden bei getrennter Veranlagung und bei Zusammenveranlagung mit Anwendung des Splittingverfahrens. Er ist positiv, wenn die Zusammenveranlagung steuerlich günstiger ist als die getrennte Veranlagung. Bei (streng) konvexen Steuertarifen ist dies immer der Fall, sofern sich die Einkommen der Ehegatten unterscheiden. Bei Tarifen mit linearen Zonen, die durch einen konstanten Grenzsteuersatz charakterisiert sind, ergibt sich kein Splittingvorteil, wenn die zu versteuernden Einkünfte jedes Ehegatten innerhalb derselben Linearzone liegen.

Schaubild 67 (Seite 288) weist die sich beim Einkommensteuertarif 2006 ergebenden Splittingvorteile in Abhängigkeit vom gemeinsam zu versteuernden Einkommen und dessen Aufteilung auf die Ehegatten aus. Diese ist in Form des Anteils abgebildet, den der Partner (Ehegatte B) mit dem niedrigeren Einkommen am gesamten zu versteuernden Einkommen hat. Für die Tarifanalyse des Splittingvorteils sind lediglich Eigenschaften des Einkommensteuertarifs von Bedeutung, aber keine weiteren Informationen aus dem Veranlagungsverfahren. Der Solidaritätszuschlag wird bei der reinen Tarifanalyse vernachlässigt.

429. Schaubild 67 illustriert die folgenden Aussagen über Höhe und Verlauf des Splittingvorteils: Bei gegebenem (zu versteuernden) Haushaltseinkommen ist der Splittingvorteil umso größer, je mehr sich die Einkommen der beiden Ehegatten unterscheiden; am größten ist er für Alleinverdiener-Haushalte. Für diese Haushaltsgruppe nimmt der Splittingvorteil mit dem zu versteuernden Einkommen zu, bis er ab einem zu versteuernden Einkommen in Höhe von 104 304 Euro seinen maximalen Wert von 7 914 Euro (im Jahr 2006) erreicht; bei höheren Einkommen bleibt der Splittingvorteil absolut konstant. Generell gilt, dass der maximale Splittingvorteil von Alleinverdiener-Haushalten erreicht ist, wenn das hälftige gemeinsame Einkommen in die linear auslaufende Tarifzone fällt. Tragen beide Ehegatten zum Haushaltseinkommen bei, ist der Splittingvorteil bei (fast) gleicher Aufteilung der Einkommen (fast) null. Ansonsten sind bei gegebenem Steuertarif keine weiteren, allgemein gültigen Aussagen über den Verlauf des Splittingvorteils möglich. Falsch ist insbesondere die verbreitete Meinung, dass der Splittingvorteil mit zunehmenden Haushaltseinkommen anwächst.

Schaubild 68 (Seite 289) illustriert den Verlauf des Splittingvorteils mit zunehmenden Haushaltseinkommen für unterschiedliche, aber jeweils konstante Einkommensanteile der Ehegatten. Die dargestellten Kurvenverläufe entsprechen den sogenannten Höhenlinien, die sich in Schaubild 67 durch Schnitte mit Ebenen ergeben, die parallel zur Haushaltseinkommens-Achse bei den angegebenen Anteilen der Ehegatteneinkommen vorgenommen werden. Die Nicht-Monotonie der Kurvenverläufe bei Einkommensanteilen des Nebenverdieners von 20 vH und 40 vH erklärt sich aus dem Verlauf des Grenzsteuersatztarifs. Je nachdem in welche Tarifzonen die Einkommen der Ehegatten bei getrennter Veranlagung und das hälftige Gesamteinkommen bei Zusammenveranlagung fallen, kann der Splittingvorteil mit zunehmendem Haushaltseinkommen zu- oder abnehmen. So verringert sich der Splittingvorteil mit zunehmendem Haushaltseinkommen, wenn das zu versteuernde Einkommen des Ehegatten mit dem geringeren Einkommen von der Nullzone in die erste Progressionszone des Tarifs aufsteigt. Danach nimmt der Splittingvorteil zu, verringert sich bei sehr hohen Haushaltseinkommen aber bis auf null, sobald die Einkommen beider Ehegatten in die linear auslaufende Tarifzone fallen.

Schaubild 67



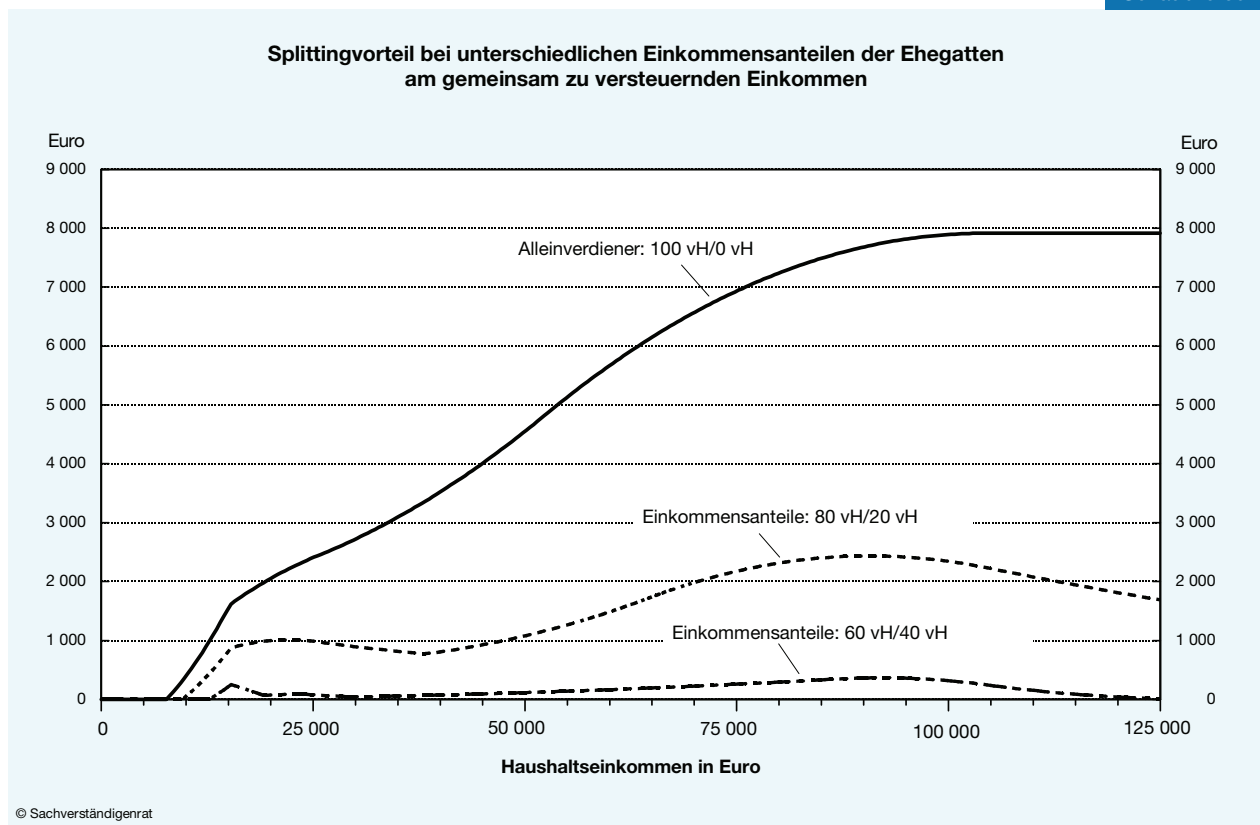
Zusammenveranlagung mit Ehegatten-Splitting versus getrennte Veranlagung: Eine empirische Analyse

430. In diesem Abschnitt wird die Tarifanalyse des Splittingvorteils durch **empirische Ergebnisse** zu den steuerlichen Auswirkungen einer Zusammenveranlagung von Ehegatten im Vergleich zur getrennten Veranlagung ergänzt. Grundlage ist die geschichtete 10 vH-Stichprobe der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2001. Dieser Datensatz wird gemäß der wirtschaftlichen Entwicklung auf das Jahr 2006 fortgeschrieben. Auf die so ermittelten zu versteuernden Einkommen wird dann der Einkommensteuertarif 2006 angewendet. Eine deskriptive Auswertung des fortgeschriebenen Datensatzes findet sich im Anhang zu diesem Teilkapitel (Ziffern 451 ff.).

431. Tabelle 41 (Seite 290) weist die steuerlichen Mehrbelastungen aus, die sich beim Übergang von einer Zusammenveranlagung im Jahr 2006 zu einer getrennten Veranlagung ergeben würden. Umgekehrt lassen sich die Werte als Steuervorteil der Zusammenveranlagung von Ehegatten im Vergleich zur getrennten Veranlagung im Jahr 2006 interpretieren. Betrachtet werden alle 14,4 Mio Haushalte (Tabelle 46, Seite 306), die im Veranlagungsjahr 2001, fortgeschrieben auf das Jahr 2006, zusammen veranlagt wurden. Diese Haushalte sind nach dem gemeinsam zu versteuernden Einkommen geordnet. Die Mehrbelastungen bei getrennter Veranlagung (oder der steuerliche Vorteil bei Zusammenveranlagung) setzen sich aus den Tarifeffekten des Ehegatten-Splittings und den Bemessungsgrundlageneffekten zusammen. Die ausgewiesenen Mehrbelastun-

gen bei getrennter Veranlagung umfassen höhere Steuerschulden aus der Einkommensteuer und dem Solidaritätszuschlag. Angegeben sind in der Tabelle 41 die steuerlichen Mehrbelastungen bei getrennter Veranlagung je Einkommensklasse insgesamt, für den durchschnittlichen Haushalt einer Einkommensklasse sowie die sich ergebende relative Mehrbelastung gegenüber einer Zusammenveranlagung. Neben den Gesamteffekten sind die Tarifeffekte ausgewiesen; die Differenz zwischen den Gesamteffekten und den Tarifeffekten besteht in den Bemessungsgrundlageneffekten.

Schaubild 68



432. Insgesamt würde eine getrennte Veranlagung von Ehegatten im Vergleich zu einer Zusammenveranlagung aus Sicht des Fiskus zu einem Mehraufkommen und aus Sicht der steuerpflichtigen Ehepaare zu einer Mehrbelastung von maximal 29,3 Mrd Euro führen. Davon entfallen 24,7 Mrd Euro auf den Tarifeffekt und 4,6 Mrd Euro auf den Bemessungsgrundlageneffekt. Diese Werte stellen Obergrenzen insofern dar, als mögliche Reaktionen der Ehegatten auf den Wechsel der Ehegattenbesteuerung durch innereheliche Vermögensumschichtungen unberücksichtigt sind. Auch mögliche Einkommensänderungen durch Arbeitsangebotseffekte gehen nicht in die Berechnungen ein. Auffällig ist, dass der Tarifeffekt in der höchsten Einkommensklasse nur rund 50 vH der gesamten Mehrbelastung ausmacht. Zurückzuführen ist dies in erster Linie auf den Ausschluss von Verlustverrechnungsmöglichkeiten zwischen den Ehegatten bei getrennter Veranlagung.

In absoluten Beträgen nehmen die durchschnittlichen steuerlichen Mehrbelastungen bei getrennter Veranlagung im Wesentlichen zu (wenn auch nicht monoton), relativ hingegen nehmen die Mehrbelastungen über die Einkommensklassen hinweg stark ab. Die außerordentlich hohen prozentualen Mehrbelastungen speziell in den unteren Einkommensklassen erklären sich durch die geringe

Tabelle 41

Mehrbelastung bei getrennter Veranlagung gegenüber Zusammenveranlagung für das Jahr 2006¹⁾

Einkommensklassen für das zu versteuernde Einkommen (von ... bis unter ...)	Alle Haushalte		Je Haushalt		Relative Mehrbelastung	
	insgesamt	darunter: Tarifeffekt	insgesamt	darunter: Tarifeffekt	insgesamt	darunter: Tarifeffekt
1 000 Euro	1 000 Euro		Euro		vH	
Haushalte insgesamt						
unter 0 ²⁾	36 111	13 022	77,4	27,9	X	X
0 - 5	51 180	31 081	55,1	33,5	908,25	551,57
5 - 10	243 390	206 737	307,2	260,9	822,82	698,91
10 - 15	1 076 409	928 753	1 216,1	1 049,3	1 054,38	909,75
15 - 20	2 256 061	1 769 338	2 035,8	1 596,6	405,49	318,01
20 - 25	2 712 054	2 160 134	2 353,5	1 874,6	166,01	132,22
25 - 30	2 767 933	2 305 526	2 388,4	1 989,4	93,68	78,03
30 - 35	2 517 549	2 102 141	2 276,4	1 900,8	59,71	49,86
35 - 40	2 151 406	1 782 130	2 098,5	1 738,3	40,75	33,76
40 - 45	1 798 569	1 511 881	1 921,1	1 614,9	29,28	24,61
45 - 50	1 599 160	1 370 443	1 948,7	1 670,0	24,24	20,77
50 - 75	6 409 963	5 762 877	2 394,4	2 152,7	18,69	16,80
75 - 100	2 326 970	2 042 380	3 577,1	3 139,6	15,76	13,83
100 - 250	2 705 271	2 269 546	4 728,0	3 966,4	10,44	8,76
250 - 500	448 668	346 039	5 485,5	4 230,7	4,43	3,41
500 - 1 000	139 199	93 146	5 923,1	3 963,5	2,30	1,54
1 000 und mehr	67 727	30 984	5 698,5	2 607,0	0,56	0,26
Insgesamt	29 307 620	24 726 158	2 035,7	1 717,5	22,41	18,91
Alleinverdiener-Haushalte						
unter 0 ²⁾	5 371	2 277	17,2	7,3	X	X
0 - 5	19 276	14 698	33,5	25,6	632,83	482,53
5 - 10	146 064	130 698	477,0	426,8	960,82	859,74
10 - 15	640 308	552 560	1 709,9	1 475,6	1 372,58	1 184,48
15 - 20	1 388 129	1 091 340	2 674,7	2 102,8	547,87	430,73
20 - 25	1 745 374	1 390 427	3 134,8	2 497,3	228,75	182,23
25 - 30	1 752 069	1 454 883	3 376,8	2 804,0	136,07	112,99
30 - 35	1 529 032	1 251 150	3 645,3	2 982,8	97,58	79,85
35 - 40	1 243 002	1 006 478	3 987,0	3 228,3	78,81	63,81
40 - 45	942 456	785 474	4 390,0	3 658,8	68,04	56,70
45 - 50	824 553	709 006	4 843,2	4 164,5	61,21	52,63
50 - 75	2 846 997	2 549 574	6 403,8	5 734,8	50,84	45,53
75 - 100	753 310	659 229	9 141,2	7 999,6	39,06	34,18
100 - 250	774 159	649 552	9 819,9	8 239,3	21,07	17,68
250 - 500	115 547	91 370	10 345,3	8 180,7	8,31	6,57
500 - 1 000	39 183	26 494	12 008,3	8 119,5	4,68	3,16
1 000 und mehr	19 043	12 286	12 381,7	7 988,3	1,30	0,84
Insgesamt	14 783 873	12 377 496	3 016,7	2 525,6	63,89	53,49
Doppelverdiener-Haushalte						
unter 0 ²⁾	30 738	10 745	199,3	69,7	X	X
0 - 5	31 902	16 384	90,3	46,4	1 232,69	633,1
5 - 10	97 325	76 040	200,2	156,4	676,90	528,9
10 - 15	436 100	376 194	854,0	736,7	786,66	678,6
15 - 20	867 930	677 997	1 473,0	1 150,7	286,44	223,8
20 - 25	966 679	769 708	1 623,2	1 292,4	111,02	88,4
25 - 30	1 015 862	850 649	1 587,2	1 329,1	60,93	51,0
30 - 35	988 516	851 012	1 440,0	1 239,7	37,31	32,1
35 - 40	908 402	775 676	1 273,3	1 087,3	24,54	21,0
40 - 45	856 112	726 477	1 186,5	1 006,9	17,99	15,3
45 - 50	774 606	661 454	1 191,0	1 017,0	14,76	12,6
50 - 75	3 562 964	3 213 494	1 595,9	1 439,4	12,42	11,2
75 - 100	1 573 658	1 383 764	2 770,0	2 435,7	12,26	10,8
100 - 250	1 931 111	1 625 597	3 914,3	3 295,0	8,69	7,3
250 - 500	333 119	264 809	4 716,8	3 749,6	3,81	3,0
500 - 1 000	100 015	75 175	4 942,2	3 714,7	1,92	1,4
1 000 und mehr	48 683	26 466	4 704,6	2 557,6	0,46	0,2
Insgesamt	14 523 722	12 381 641	1 529,4	1 303,9	13,49	11,5

1) Auf der Grundlage der Daten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2001 fortgeschrieben auf das Jahr 2006 unter Anwendung des im Jahr 2006 gültigen Einkommensteuertarifs.– 2) „Unter 0“ beinhaltet auch die Fälle mit einem zu versteuerndem Einkommen von 0.

Steuerbelastung bei Zusammenveranlagung im Status quo. Schon geringe Mehrbelastungen führen dann zu extrem hohen prozentualen Veränderungen.

Rund die Hälfte der sich bei Übergang zu einer getrennten Veranlagung ergebenden Mehrbelastung der Steuerpflichtigen entfällt auf Alleinverdiener-Haushalte; umgekehrt werden sie vom Ehegatten-Splitting im Vergleich zur getrennten Veranlagung in dieser Höhe begünstigt. Die auf die Tarifeffekte zurückgehenden Mehrbelastungen bei getrennter Veranlagung entsprechen dem Splittingvorteil bei Zusammenveranlagung. Unter Berücksichtigung des Solidaritätszuschlags beläuft sich der maximale Splittingvorteil bei Alleinverdiener-Haushalten auf rund 8 350 Euro. Dass die in Tabelle 41 ausgewiesenen Werte leicht darunter liegen, erklärt sich dadurch, dass eine exakte Aufspaltung in Tarifeffekte und Bemessungsgrundlageneffekte nicht möglich ist.

433. Als Zwischenfazit ist festzuhalten, dass durch strikte Einzelveranlagung von Ehegatten ein beträchtliches Mehraufkommen in Höhe von bis zu 29,3 Mrd Euro erzielt werden könnte. Dies ist zum überwiegenden Teil auf die Abschaffung des Ehegatten-Splittings zurückzuführen, zum Teil aber auch auf die Bemessungsgrundlageneffekte einer getrennten Veranlagung durch Beseitigung einer Verlustverrechnung zwischen den Einkünften von Ehegatten und dem Ausschluss einer Übertragung von nicht genutzten Freibeträgen zwischen Ehegatten. Während die durchschnittliche steuerliche Mehrbelastung bei getrennter Veranlagung über die Einkommensklassen hinweg zunimmt, reduziert sich die relative Mehrbelastung mit zunehmenden Einkommen erheblich. Insgesamt würde der Übergang von der Zusammenveranlagung zu einer konsequent getrennten Veranlagung vor allem die Haushalte mit geringen zu versteuernden Einkommen belasten.

Unabhängig von den Ergebnissen dieser Wirkungsanalyse ist jetzt zu prüfen, ob ein Übergang von der Zusammenveranlagung zur Individualbesteuerung wünschenswert oder verfassungsrechtlich möglich ist.

Individualbesteuerung statt Ehegatten-Splitting?

434. Die Einführung des Ehegatten-Splittings in Deutschland geht auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Januar 1957 zurück. Bis dahin wurden die Einkünfte von Ehegatten zusammen gerechnet und das gemeinsam zu versteuernde Einkommen dem progressiven Steuertarif unterworfen. Diese so genannte rohe Haushaltsbesteuerung wurde als unvereinbar mit Artikel 6 Grundgesetz erklärt, nach dem Ehe und Familie unter dem besonderen Schutz der staatlichen Ordnung stehen. Dieser „besondere Schutz“ impliziert, dass Ehepaare steuerlich nicht schlechter gestellt sein dürfen als Ledige, die bei gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen in einer nichtehelichen Partnerschaft zusammenleben (Grundsatz der Nichtdiskriminierung der Ehe). Die Ehe stelle eine „rechtlich anerkannte und geschützte Gemeinschaft des Erwerbs dar“, in der jeder Ehegatte einen gleichberechtigten Teilhabeanspruch an dem aus den gemeinsamen Bemühungen resultierenden Gesamteinkommen hat (Grundsatz der Gesamteinkommensbesteuerung).

Akzeptiert man die Grundsätze der Nichtdiskriminierung der Ehe und der Gesamteinkommensbesteuerung als Konsequenz des Artikel 6 Grundgesetz, stellt das Ehegatten-Splitting eine verfassungskonforme, wenn auch nicht verfassungsrechtlich zwingende Form der Ehegattenbesteuerung dar. Bei konvexen Steuertarifen garantiert das Splittingverfahren aber unter sämtlichen, diesen bei-

den Grundsätzen entsprechenden Formen der Ehegattenbesteuerung, dass die steuerliche Entlastung der Ehegatten im Vergleich zur getrennten Veranlagung oder der Individualbesteuerung möglichst gering ausfällt.

Dies lässt sich durch einen einfachen Widerspruchsbeweis zeigen. Seien Y_A und Y_B beliebige positive zu versteuernde Einkommen der Ehegatten A und B und $Y_G = Y_A + Y_B$ das Haushaltseinkommen. Angenommen, es gäbe irgendeine Form der Ehegattenbesteuerung $E(Y_A, Y_B)$, die zu einer größeren Steuerschuld führt als das Splittingverfahren, also

$$E(Y_A, Y_B) > 2T(Y_G/2),$$

mit T als Steuertarif. Dann impliziert der Grundsatz der Gesamteinkommensbesteuerung die Gleichung $E(Y_A, Y_B) = E(Y_G/2, Y_G/2)$. Aus dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung der Ehe folgt die Ungleichung $2T(Y_G/2) \geq E(Y_G/2, Y_G/2)$. Dann gilt aber $E(Y_A, Y_B) = E(Y_G/2, Y_G/2) \leq 2T(Y_G/2)$, was im Widerspruch zur Annahme steht.

435. Der verfassungsrechtlich garantierte Schutz der Ehe und der daraus abgeleitete Grundsatz, dass Ehepaare gegenüber wirtschaftlich gleichgestellten, unverheirateten Personen steuerlich nicht schlechter gestellt sein dürfen, muss bei allen Überlegungen zur Reform der Ehegattenbesteuerung zwingend beachtet werden. Er impliziert wohl auch, dass sich Ehepaare durch Scheidung in steuerlicher Hinsicht nicht besser stellen dürfen als bei Fortbestand der Ehe. Dann scheidet eine Abschaffung des Ehegatten-Splittings zu Gunsten einer Individualbesteuerung von vornherein als mögliche Reformoption aus, wenn nicht gleichzeitig weitreichende Änderungen im Steuer- und Sozialrecht vorgenommen würden. Auch andere steuerliche Regelungen sind dann verfassungsrechtlich bedenklich (Kasten 13, Seite 294).

436. Eine Individualbesteuerung von Ehegatten müsste zumindest mit Änderungen bei der Besteuerung von Unterhaltsleistungen einhergehen. Das gegenwärtige Steuerrecht sieht vor (§ 10 Abs. 1 EStG), dass Unterhaltsleistungen an den geschiedenen oder dauernd getrennt lebenden unbeschränkt einkommensteuerpflichtigen Ehegatten auf Antrag des Gebers und mit Zustimmung des Empfängers bis zu einer Höhe von 13 805 Euro jährlich als Sonderausgaben geltend gemacht werden können. Vom Empfänger ist dieser Betrag bei den Sonstigen Einkünften zu versteuern. Bei strikter Individualbesteuerung würden sich Ehepaare bei Fortführung der Ehe (und konvexen Steuertarifen) regelmäßig steuerlich schlechter stellen als bei Scheidung.

Auch dürfte ein Übergang zur Individualbesteuerung nicht ohne Anpassungen im Sozialrecht möglich sein. Sonst würde sich etwa bei Eheschließung einer Millionärin mit einem Empfänger von Arbeitslosengeld II (die bislang keine Bedarfsgemeinschaft gebildet haben) eine finanzielle Benachteiligung ergeben, da die Ehe steuerlich unbeachtlich wäre, aber einen Wegfall des Arbeitslosengelds II zur Folge hätte.

Schließlich dürfte eine steuerliche Bevorzugung von Ehegatten bei der Erbschaftsteuer schwer zu begründen sein, wenn bei der Einkommensbesteuerung eine strikte Individualbesteuerung praktiziert würde.

437. Natürlich könnte auch im Sozialrecht zu einem strikten Individualprinzip übergegangen, der Sonderausgabenabzug von Unterhaltsleistungen abgeschafft und die steuerliche Privilegierung von Ehegatten bei der Erbschaftsteuer aufgegeben werden. Derart weitreichende Änderungen sind aber

schwer vorstellbar, hätten sie doch unter anderem zur Konsequenz, dass nicht verdienende Ehepartner von Millionären Ansprüche auf Arbeitslosengeld II geltend machen könnten. Derart weitreichende Anpassungen werden im Übrigen auch von niemandem gefordert.

Ohne solche Änderungen dürfte der Ersatz des Ehegatten-Splittings durch eine Individualbesteuerung auf verfassungsrechtliche Bedenken stoßen. Das schließt aber nicht aus, dass das Splitting-Verfahren zugunsten anderer Formen der Ehegattenbesteuerung aufgegeben werden kann.

438. Eine informationsökonomische Begründung des Ehegatten-Splittings oder eines Ehegatten-Realsplittings (Ziffern 440 ff.) kann aus der Frage hergeleitet werden, wie Transfers in Form von Einkommensübertragungen zwischen Personen steuerlich adäquat zu behandeln sind. Grundsätzlich bestehen drei Möglichkeiten der steuerlichen Behandlung von monetären Transfers: Infrage kommen eine Besteuerung beim Empfänger in Kombination mit einer Freistellung beim Geber, eine Besteuerung beim Geber mit Freistellung beim Empfänger sowie schließlich eine Besteuerung sowohl beim Geber als auch beim Empfänger. Letzteres scheidet aus, da ein- und dasselbe Einkommen mehrmals besteuert würde und die Besteuerung bei wiederholten Transfers eine konfiskatorische Wirkung haben könnte. Bei Besteuerung nur beim Geber würden Transfers in die einkommensteuerlich unbeachtliche Verwendungssphäre fallen. Dies könnte aber mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip kollidieren, weil der Transfer beim Empfänger einen Zuwachs an Leistungsfähigkeit impliziert. Die eigentlich systematische Lösung bestünde also in einer Besteuerung von Transfers beim Empfänger verbunden mit einer Freistellung beim Geber. Eine generelle Anwendung einer solchen Besteuerungspraxis würde allerdings steuersparenden Gestaltungsmöglichkeiten Tür und Tor öffnen. Es erscheint deshalb vernünftig, diese Art der steuerlichen Behandlung von Transfers auf solche Fälle zu beschränken, in denen der Gesetzgeber mit gutem Grund davon ausgehen kann, dass die Transfers nicht (oder nicht überwiegend) zu Zwecken der Steuerersparnis erfolgen.

439. Das Ehegatten-Splitting entspricht einem gedanklichen Transfer vom einkommensstärkeren auf den einkommensschwächeren Ehepartner in Höhe der hälftigen Differenz der Ehegatteneinkommen, wobei der Transfer die Bemessungsgrundlage des gebenden Ehepartners mindert und die des anderen erhöht. Die Eheschließung kann wegen der daraus resultierenden Unterhaltsverpflichtungen (und anderer Einschränkungen der individuellen Freiheiten) als ein Signal an den Fiskus für die Ernsthaftigkeit von innerehelichen Transfers in dem Sinne verstanden werden, dass ihnen keine (überwiegend) steuerliche Motivation zu Grunde liegt. Zu dieser Argumentation passt, dass bei dauernd getrennt lebenden oder geschiedenen Ehegatten auf Antrag des Unterhaltsleistenden und mit Zustimmung des Empfängers nur ein der Höhe nach beschränkter Transfer als Sonderausgaben beim Geber abzugsfähig und im Gegenzug beim Empfänger steuerpflichtig ist. Andernfalls könnten durch Eheschließung mit unmittelbar anschließender Scheidung maximale Steuerersparnisse aus fiktiven Transfers realisiert werden. Akzeptiert man diese „Signaltheorie“ der Ehe für die steuerliche Behandlung von Transfers, müsste für eheähnliche Partnerschaften mit vergleichbaren Unterhaltsverpflichtungen eine dem Ehegatten-Splitting vergleichbare Regelung gelten. Umgekehrt wäre das Ehegatten-Splitting bei vereinbarter Gütertrennung streng genommen zu versagen.

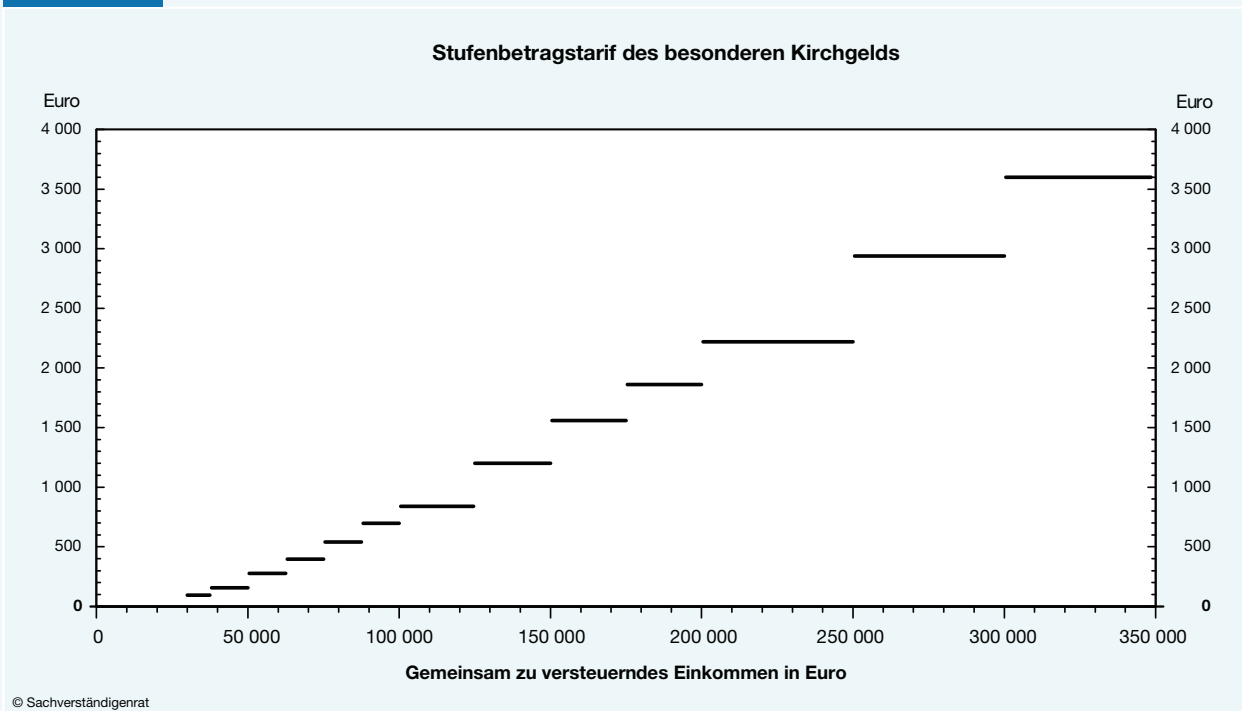
Kasten 13

Kirchensteuer begünstigt Ehescheidungen

Bei der Analyse unterschiedlicher Varianten der Besteuerung von Ehen und Familien im Haupttext wird die Kirchensteuer durchweg vernachlässigt. Das ist üblich und dient der Vereinfachung, blendet aber einigermaßen überraschende und fragwürdige Effekte der Kirchensteuer aus (Morawitz, 2007). Konkret können bei so genannten glaubensverschiedenen Ehen systematisch Fälle auftreten, in denen wegen der Kirchensteuer eine Ehescheidung steuerlich günstiger ist als die Fortführung der Ehe.

Die Kirchensteuergesetze der Bundesländer unterscheiden mehrere Kirchensteuerarten, wobei zwei Ausprägungen üblich sind: Regelmäßig und von allen vom Gesetzgeber anerkannten Kirchen erhoben wird die Kircheneinkommen- oder Kirchenlohnsteuer. Sie ist als Zuschlag auf die Lohn- oder Einkommensteuerschuld ausgestaltet, die sich aus dem zu versteuernden Einkommen nach Abzug der Freibeträge für Kinder ergibt. Der Zuschlagssatz beträgt 8 vH in Baden-Württemberg und Bayern und 9 vH in den übrigen Bundesländern. Alternativ zur Kircheneinkommen- oder Kirchenlohnsteuer wird von den evangelischen Landeskirchen in Deutschland seit einigen Jahren in glaubensverschiedenen Ehen – ein Ehegatte ist evangelisch, der andere konfessionslos – das besondere Kirchgeld erhoben. Dabei handelt es sich nicht wie beim allgemeinen Kirchgeld um eine de facto freiwillige Abgabe, sondern um eine Steuer. Bemessungsgrundlage des besonderen Kirchgelds, das nur bei gemeinsamer, nicht aber bei getrennter Veranlagung anfällt, ist das gemeinsame (für Kirchensteuerzwecke ermittelte) zu versteuernde Einkommen der Ehepartner. Sofern der der evangelischen Kirche angehörende Ehepartner über ein eigenes Einkommen verfügt, fällt das besondere Kirchgeld nur an, wenn es die Kircheneinkommensteuer übersteigt, die auf dieses Einkommen entfällt. Auf die Bemessungsgrundlage wird ein in allen Bundesländern einheitlicher Stufenbetragstarif angewendet (Schaubild 69). Stufenbetragstarife sind wegen ihrer immanenten Eigenschaften eher ungewöhnlich: Innerhalb der einzelnen Stufen ist der Tarif wegen abnehmender Durchschnittsteuersätze regressiv; an den Sprungstellen kann es zu extrem hohen Grenzbelastungen von – wie im Fall des besonderen Kirchgelds – mehreren 1 000 Prozent kommen. So beläuft sich das besondere Kirchgeld bei einem für Kirchensteuerzwecke ermittelten gemeinsam zu versteuernden Einkommen von 249 999 Euro auf 2 220 Euro. Ein Mehrverdienst von einem Euro

Schaubild 69



führt dann zu einer Mehrbelastung durch das Kirchgeld in Höhe von 720 Euro, also einer Grenzbelastung von 72 000 vH. Diese Grenzbelastung reduziert sich bei Einbeziehung von Einkommenssteuer und Solidaritätszuschlag, da das besondere Kirchgeld als Sonderausgabe die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer und darüber die des Solidaritätszuschlags mindert.

Anhand eines denkbar einfachen Beispiels sollen mögliche Implikationen des besonderen Kirchgelds im Hinblick auf die steuerliche Vorteilhaftigkeit einer gemeinsamen oder getrennten Veranlagung und der Fortführung oder Auflösung einer Ehe aufgezeigt werden (Tabelle 42). Die in Baden-Württemberg (oder Bayern) lebenden Ehepartner A und B sind beide freiberuflich tätig und kinderlos. A ist Steuerberaterin und gehört keiner steuererhebenden Kirche an; sie bezieht ausschließlich Einkünfte aus selbstständiger Arbeit in Höhe von 315 000 Euro im Veranlagungszeitraum 2006. B ist als Architekt tätig und erzielt (ausschließlich) Einkünfte aus selbstständiger Arbeit in Höhe von 15 000 Euro. Von Sonderausgaben jeglicher Art wird zur Vereinfachung abgesehen, so dass lediglich der Sonderausgaben-Pauschbetrag in Höhe von 36 Euro nach § 10c Abs. 1 EStG zu berücksichtigen ist. Tabelle 42 gibt die Steuerbelastung des Ehepaares bei gemeinsamer und getrennter Veranlagung an. Unterstellt ist dabei die steueroptimale Lösung, dass die jeweils anfallende Kirchensteuer vorab freiwillig im Veranlagungsjahr gezahlt wird, so dass schon in diesem Jahr ein Sonderausgabenabzug möglich ist. Dann wird ein Ehepaar die Zusammenveranlagung wählen; andernfalls wäre eine getrennte Veranlagung günstiger. Die steuerlich günstigste Lösung ergibt sich allerdings im Falle einer Scheidung. Bei Inanspruchnahme des Sonderausgabenabzugs für Unterhaltsleistungen nach § 10 Abs. 1 Nr. 1 EStG in Höhe von 13 805 Euro und unter Berücksichtigung der Werbungskosten-Pauschale von 102 Euro bei den Sonstigen Einkünften fällt nach Scheidung eine um jährlich 443,11 Euro geringere gemeinsame Steuerbelastung an als bei Fortführung der Ehe mit Zusammenveranlagung. Über 30 Jahre Erwerbstätigkeit kumuliert sich diese Steuerersparnis bei einem Zinssatz von 4 % zu einem Vermögensendwert von immerhin 25 845,87 Euro.

Tabelle 42

Besteuerung der Ehegatten A und B

Einkünfte aus selbstständiger Arbeit: A 315 000 Euro, B 15 000 Euro

		Einkommensteuer	Solidaritätszuschlag	Besonderes Kirchgeld / Kirchensteuer	Summe
I. Gemeinsame Veranlagung	A	-	-	-	-
	B	-	-	-	-
	A + B	121 260,00	6 669,30	3 600,00	131 529,30
II. Getrennte Veranlagung	A	124 370,00	6 840,35	-	131 210,35
	B	1 512,00	83,16	120,96	1 716,12
	A + B	125 882,00	6 923,51	120,96	132 926,47
III. Scheidung mit Unterhaltsleistungen	A	118 587,00	6 522,28	-	125 109,28
	B	5 266,00	289,63	421,28	5 976,91
	A + B	123 853,00	6 811,91	421,28	131 086,19

Beim Bundesverfassungsgericht ist zur Zeit ein Verfahren (2 BvR 591/06) anhängig, in dem über die Verfassungsmäßigkeit des besonderen Kirchgelds zu entscheiden ist. Dabei geht es allerdings „nur“ um die Frage der Gleichmäßigkeit der Besteuerung. Da das besondere Kirchgeld ausschließlich im Veranlagungsverfahren festgestellt wird, werden Haushalte mit gleich hohen zu versteuernden Einkommen unterschiedlich behandelt, je nachdem ob die Steuerfestsetzung im Veranlagungsverfahren oder im Quellenabzug ohne weitere Veranlagung erfolgt. Die hier aufgeworfene Diskriminierung der Ehe durch das besondere Kirchgeld bedarf einer gesonderten verfassungsrechtlichen Überprüfung.

2. Verteilungs- und Aufkommenseffekte eines Ehegatten-Realsplittings

440. Wenn man bereit ist, den Grundsatz der Gesamteinkommensbesteuerung aufzugeben und dies verfassungsrechtlich möglich ist, müssen bei Ehegatten nicht zwangsläufig Transfers bis zur hälftigen Aufteilung des gemeinsam zu versteuernden Einkommens zugelassen werden. Vielmehr könnten die steuerlich zulässigen Transfers nach oben begrenzt werden. Die Besteuerung von Ehegatten würde dann grundsätzlich getrennt nach dem Grundtarif erfolgen, wobei ein nach oben begrenzter Transferbetrag das zu versteuernde Einkommen des einen Ehepartners mindern und das des anderen entsprechend erhöhen könnte. Eine solche Regelung wird als **Ehegatten-Realsplitting** bezeichnet. Der steuerlich zulässige Transferbetrag müsste mindestens den steuerlich zulässigen Sonderausgaben für Unterhaltsleistungen entsprechen, um dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung der Ehe zu genügen. Im Folgenden wird der maximal zulässige steuerliche Transferbetrag zwischen Ehegatten alternativ mit 15 000 Euro oder 20 000 Euro angesetzt. Dies entspricht den Vorschlägen der gemeinsamen Arbeitsgruppe von SPD-Bundestagsfraktion und SPD-Parteivorstand. Der maximale Transferbetrag wird immer dann relevant, wenn sich die Einkommen der Ehegatten um mehr als das Doppelte des zulässigen Transferbetrags unterscheiden. Ist die Einkommensdifferenz geringer, wird der steuerlich zulässige Transfer nicht in voller Höhe, sondern nur bis zur hälftigen Einkommensdifferenz angesetzt.

Tabelle 43 gibt die Aufkommens- und Verteilungswirkungen eines Ehegatten-Realsplittings unter alternativen Annahmen an. In einer ersten Variante wird angenommen, dass neben den steuerlich zulässigen Transferbeträgen eine Übertragbarkeit von Freibeträgen oder eine Verrechnung von Verlusten zwischen den Ehegatten ausgeschlossen sind und die Ehegatten nicht mit einer innerehelichen Umschichtung von Einkünften reagieren oder reagieren können. Die zweite Variante lässt eine begrenzte Übertragung von Freibeträgen zu und unterstellt, dass Ehegatten Vermögens- und Gewinneinkünfte durch Übertragung der entsprechenden Vermögensgegenstände steueroptimal zwischen sich aufteilen. Die Verrechnung der steuerlich zulässigen Transfers zwischen den Ehegatten erfolgt durchweg nach Feststellung der Summe der Einkünfte für jeden Ehegatten.

In den beiden ersten Spalten der Tabelle 43 sind die Mehrbelastungen für sämtliche in einer Einkommensklasse vertretenen Haushalte angegeben, die bei einem Ehegatten-Realsplitting mit steuerlich berücksichtigungsfähigen Transfers von 15 000 Euro beziehungsweise 20 000 Euro im Vergleich zum Ehegatten-Splitting im Status quo auftreten. Die nächsten Spalten geben für die einzelnen Einkommensklassen die durchschnittlichen und prozentualen Mehrbelastungen bei einem Übergang zum Ehegatten-Realsplitting mit unterschiedlichen Transferbeträgen an. Die Mehrbelastungen setzen sich jeweils zusammen aus einer höheren Einkommensteuer und dem höheren Solidaritätszuschlag.

441. In der **ersten Variante** eines Ehegatten-Realsplittings kommt es insgesamt zu einem Mehraufkommen von 5,11 Mrd Euro bei einem steuerlich zulässigen innerehelichen Transfer von 15 000 Euro und von 3,66 Mrd Euro bei einem Transferbetrag von 20 000 Euro. Die höchsten prozentualen steuerlichen Mehrbelastungen fallen unter den getroffenen Annahmen in den unteren Einkommensklassen an. Bei einem Transferbetrag von 20 000 Euro verringern sie sich dann bis auf eine Mehrbelastung von etwa einem Prozent, nehmen wieder zu bis auf 4,6 vH und sinken

Tabelle 43

Ehegatten-Realsplitting mit Transferbeträgen von 15 000 Euro/20 000 Euro im Vergleich zum Ehegatten-Splitting: Aufkommens- und Verteilungseffekte¹⁾

Einkommensklassen für das zu versteuernde Einkommen (von ... bis unter ...)	Steuerliche Mehrbelastung bei Transferbeträgen von ... Euro					
	15 000		20 000		20 000	
	alle Haushalte		je Haushalt		relative Mehrbelastung	
	1 000 Euro		Euro		vH	
	Variante 1²⁾					
unter 0 ³⁾	31 620	32 592	67,77	69,85	X	X
0 - 5	38 198	39 195	41,14	42,21	677,87	695,56
5 - 10	55 677	57 494	70,27	72,56	188,23	194,37
10 - 15	81 724	83 419	92,33	94,25	80,05	81,71
15 - 20	220 499	225 088	198,97	203,11	39,63	40,46
20 - 25	178 861	180 521	155,22	156,66	10,95	11,05
25 - 30	100 868	88 246	87,04	76,15	3,41	2,99
30 - 35	103 215	59 538	93,33	53,84	2,45	1,41
35 - 40	139 682	57 263	136,25	55,86	2,65	1,08
40 - 45	169 650	69 299	181,21	74,02	2,76	1,13
45 - 50	194 193	89 530	236,64	109,10	2,94	1,36
50 - 75	1 361 815	794 459	508,69	296,76	3,97	2,32
75 - 100	903 830	671 553	1 389,39	1 032,32	6,12	4,55
100 - 250	1 208 368	943 309	2 111,84	1 648,61	4,66	3,64
250 - 500	215 473	173 533	2 634,40	2 121,64	2,13	1,71
500 - 1 000	73 164	61 053	3 113,23	2 597,89	1,21	1,01
1 000 und mehr	36 565	30 726	3 076,57	2 585,28	0,30	0,25
Insgesamt	5 113 402	3 656 818	355,17	254,00	3,91	2,80
	Variante 2⁴⁾					
unter 0 ³⁾	30 003	31 242	64,30	66,96	X	X
0 - 5	35 444	36 776	38,17	39,61	629,00	652,64
5 - 10	35 444	36 776	38,17	70,43	181,88	188,67
10 - 15	75 895	77 654	38,17	87,73	181,88	76,07
15 - 20	195 971	201 152	176,84	181,51	181,88	36,15
20 - 25	151 143	154 386	131,16	133,98	9,25	9,45
25 - 30	57 906	61 645	49,97	53,19	1,96	2,09
30 - 35	- 11 142	- 1 682	- 10,07	- 1,52	- 0,26	- 0,04
35 - 40	- 58 154	- 59 712	- 56,72	- 58,24	- 1,10	- 1,13
40 - 45	- 93 994	- 120 787	- 100,40	- 129,02	- 1,53	- 1,97
45 - 50	- 106 764	- 150 695	- 130,10	- 183,63	- 1,62	- 2,28
50 - 75	- 298 057	- 609 379	- 111,34	- 227,63	- 0,87	- 1,78
75 - 100	275 025	149 817	422,77	230,30	1,86	1,01
100 - 250	276 674	181 792	483,54	317,71	1,07	0,70
250 - 500	36 881	27 965	450,91	341,90	0,36	0,28
500 - 1 000	21 482	18 750	914,09	797,84	0,35	0,31
1 000 und mehr	13 289	11 759	1 118,13	989,40	0,11	0,10
Insgesamt	655 402	66 492	45,52	4,62	0,50	0,05

1) Auf der Grundlage der Daten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2001 fortgeschrieben auf das Jahr 2006 unter Anwendung der im Jahr 2006 gültigen Einkommensteuertarifs.– 2) Keine Übertragbarkeit von Freibeträgen und keine innereheliche Umschichtung von Einkünften.– 3) „Unter 0“ beinhaltet auch die Fälle mit einem zu versteuerndem Einkommen von 0.– 4) Übertragbarkeit von Sparer-Freibetrag und Betreuungs-Freibetrag für Kinder. Steueroptimale innereheliche Übertragung von Gewinneinkünften, Einkünften aus Kapitalvermögen und Einkünften aus Vermietung und Verpachtung.

schließlich bis auf eine relative Zunahme von nur 0,25 vH in der höchsten Einkommensklasse. Während die Aufkommenseffekte der ersten Variante eines Ehegatten-Realsplittings durchaus beträchtlich sind, sind die damit einher gehenden Verteilungseffekte eher negativ zu beurteilen. Man könnte deshalb trotz grundsätzlich getrennter Veranlagung auch beim Realsplitting eine begrenzte Übertragbarkeit von Freibeträgen zwischen Ehegatten zulassen. In einer **zweiten Variante** des Realsplittings wird deshalb angenommen, dass von einem Ehegatten nicht genutzte Sparer-Freibeträ-

ge und die Freibeträge für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf auf den jeweils anderen übertragbar sind. Eine Übertragbarkeit des Grundfreibetrags bleibt ausgeschlossen; insofern wird eine sehr restriktive Übertragbarkeit von Freibeträgen unterstellt. Eine Verlustverrechnung zwischen den Einkünften der Ehegatten ist weiterhin ausgeschlossen. Neben einer begrenzten Übertragungsmöglichkeit von Freibeträgen wird gleichzeitig unterstellt, dass Ehepaare die steuerlichen Mehrbelastungen des Realsplittings durch Verhaltensreaktionen zu reduzieren oder zu vermeiden versuchen. Konkret gehen die folgenden Berechnungen davon aus, dass Vermögens- und Gewinneinkünfte durch Übertragung von Vermögen oder Beteiligungen in steueroptimalem Umfang zwischen den Ehegatten umgeschichtet werden. Bei Einkünften aus Vermietung und Verpachtung oder aus Kapitalvermögen, aber auch bei den Gewinneinkünften drängt sich bei Übergang zum Realsplitting eine solche Vermögensübertragung auf den Ehegatten mit niedrigeren Einkünften geradezu auf.

442. Wie zu erwarten, ist das Mehraufkommen bei der zweiten Variante des Ehegatten-Realsplittings mit 0,65 Mrd Euro und 0,07 Mrd Euro bei steuerlich zulässigen Transfers von 15 000 Euro beziehungsweise 20 000 Euro weitaus geringer als bei der ersten. Die relative Mehrbelastung bei den Beziehern geringer zu versteuernder Einkommen ist allerdings ähnlich hoch wie bei der ersten Variante des Realsplittings. Dies liegt vor allem daran, dass in diesen Einkommensklassen überwiegend Einkünfte aus nichtselbstständiger Arbeit oder gesetzliche Altersrenten und Pensionen bezogen werden, die nicht auf den Ehepartner übertragbar sind. In den mittleren und vor allem oberen Einkommensklassen hingegen findet eine Übertragung von Vermögen auf den gering verdienenden Ehegatten statt, die die Mehrbelastungen des Ehegatten-Realsplittings erheblich reduziert. Überraschend ist, dass sich in mittleren Einkommensklassen sogar eine Verbesserung gegenüber dem steuerlichen Status quo ergibt. Dies liegt daran, dass sich Kinderfreibeträge im Vergleich zum Kindergeld bei einem Kind beispielsweise bei Alleinverdiener-Haushalten bei gegenwärtiger Rechtslage erst ab einem zu versteuernden Einkommen von 62 730 Euro rechnen. Bei getrennter Veranlagung mit Ehegatten-Realsplitting und einem Transferbetrag von 15 000 Euro würden einem Ehegatten 45 000 Euro und dem anderen 15 000 Euro zu versteuerndes Einkommen zugerechnet. Für den Ehegatten mit dem höheren Einkommen lohnt sich dann aber schon der Ansatz von (halben) Kinderfreibeträgen. Zu beachten ist, dass die bei den Berechnungen unterstellte steueroptimale Übertragung von Vermögens- und Gewinneinkünften auf den Ehepartner als Obergrenze für den Einkommenstransfer anzusehen ist. Inwieweit davon tatsächlich Gebrauch gemacht wird, ist eine offene empirische Frage. Während für Deutschland keine einschlägigen Untersuchungen vorliegen, konnten empirische Studien für das Vereinigte Königreich (Stephens Jr. und Ward-Batts, 2004), die Vereinigten Staaten (LaLumia, 2006) und Kanada (Schuetze, 2006) signifikante innereheliche Umschichtungen von Einkünften als Folge von Änderungen bei der Besteuerung von Ehegatten feststellen. Insofern ist davon auszugehen, dass vergleichbare Effekte bei einem Wechsel zum Ehegatten-Realsplitting auch in Deutschland auftreten würden.

443. Ingesamt ist festzustellen, dass bei einem Übergang vom Ehegatten-Splitting zum Ehegatten-Realsplitting je nach Höhe des steuerlich zulässigen Transferbetrags und in Abhängigkeit vom Umfang der Einkünfteumschichtungen zwischen den Ehegatten Steuermehreinnahmen zwischen 0,07 Mrd Euro und 5,11 Mrd Euro erzielt werden könnten. Würde man weitere Freibeträge, zum Beispiel auch den Grundfreibetrag, übertragbar machen, würden die möglichen Mehreinnahmen

noch geringer ausfallen. Vor allem bei den Beziehern sehr niedriger zu versteuernder Haushaltseinkommen käme es durch den Wechsel der Ehegattenbesteuerung zu erheblichen relativen Mehrbelastungen. Unter Verteilungsgesichtspunkten ist ein Übergang zur getrennten Veranlagung mit Ehegatten-Realsplitting also eher kritisch zu sehen. Da sich die Grenzbelastungen des Zweitverdieners bei Berücksichtigung von Einkünfteumschichtungen nur geringfügig ändern, ist auch nicht mit nennenswerten Arbeitsangebotseffekten zu rechnen.

Unterstellt wurde bei den durchgeführten Berechnungen generell, dass das Ehegatten-Realsplitting mit einer getrennten Veranlagung der Ehegatten einhergeht. Die Arbeitsgruppe „Neue Akzente in der Familienpolitik“ von SPD-Bundestagsfraktion und SPD-Parteivorstand will es demgegenüber bei dem von ihr vorgeschlagenen tariflichen Realsplitting bei einer Zusammenveranlagung der Ehegatten belassen, so dass zum Beispiel Grundfreibetrag und Arbeitnehmer-Pauschbetrag übertragbar und Verlustverrechnungsmöglichkeiten zwischen den Ehegatten zulässig bleiben. Berücksichtigt man dann noch die Möglichkeit der Übertragung von Vermögensgegenständen zwischen den Ehegatten, dürften die mit einem Ehegatten-Realsplitting einhergehenden Aufkommenseffekte vernachlässigbar sein.

3. Verteilungs- und Aufkommenseffekte eines Familien-Splittings

444. Das Ehegatten-Splitting wird vielfach kritisiert, weil es an die Ehe, nicht aber an die Familie (der immer auch Kinder angehören) anknüpft. Diese Kritik ist allerdings schon im Ansatz verfehlt. Die steuerliche Berücksichtigung oder die Förderung von Kindern erfolgt im Rahmen des Familienleistungsausgleichs und hat konzeptionell nichts mit der Besteuerung von Ehegatten zu tun. Bezugspunkte für eine mögliche Reform des Familienleistungsausgleichs sind dementsprechend das Kindergeld und die Freibeträge für Kinder. Eine solche Reform könnte darin bestehen, dass das Ehegatten-Splitting zu einem Familien-Splitting erweitert wird, entweder als Ersatz oder in Ergänzung des geltenden Familienleistungsausgleichs. Je nach Annahmen wäre ein Familien-Splitting mit Mindereinnahmen für den Fiskus zwischen 3,10 Mrd Euro und 5,95 Mrd Euro verbunden. Die relativ größte steuerliche Entlastung würde bei zusammen veranlagten Ehepaaren mit Kindern bei einem zu versteuernden Haushaltseinkommen zwischen 75 000 Euro und 250 000 Euro eintreten. Ein Familien-Splitting würde auf eine Umverteilung zugunsten von Familien mit hohem Einkommen hinauslaufen. Nicht nachvollziehbar ist, wie es durch ein Familien-Splitting zu von der CSU befürchteten Mindereinnahmen von bis zu 50 Mrd Euro kommen soll.

445. Der den **Familienleistungsausgleich** regelnde § 31 EStG bestimmt, dass ein dem Existenzminimum eines Kindes entsprechender Einkommensbetrag einschließlich der Bedarfe für Betreuung und Erziehung oder Ausbildung steuerlich freizustellen ist. Dies geschieht entweder durch Freibeträge für Kinder oder durch Kindergeld. Soweit das Kindergeld höher ist als der steuerliche Entlastungseffekt durch Freibeträge für Kinder, dient die Differenz der Förderung von Familien.

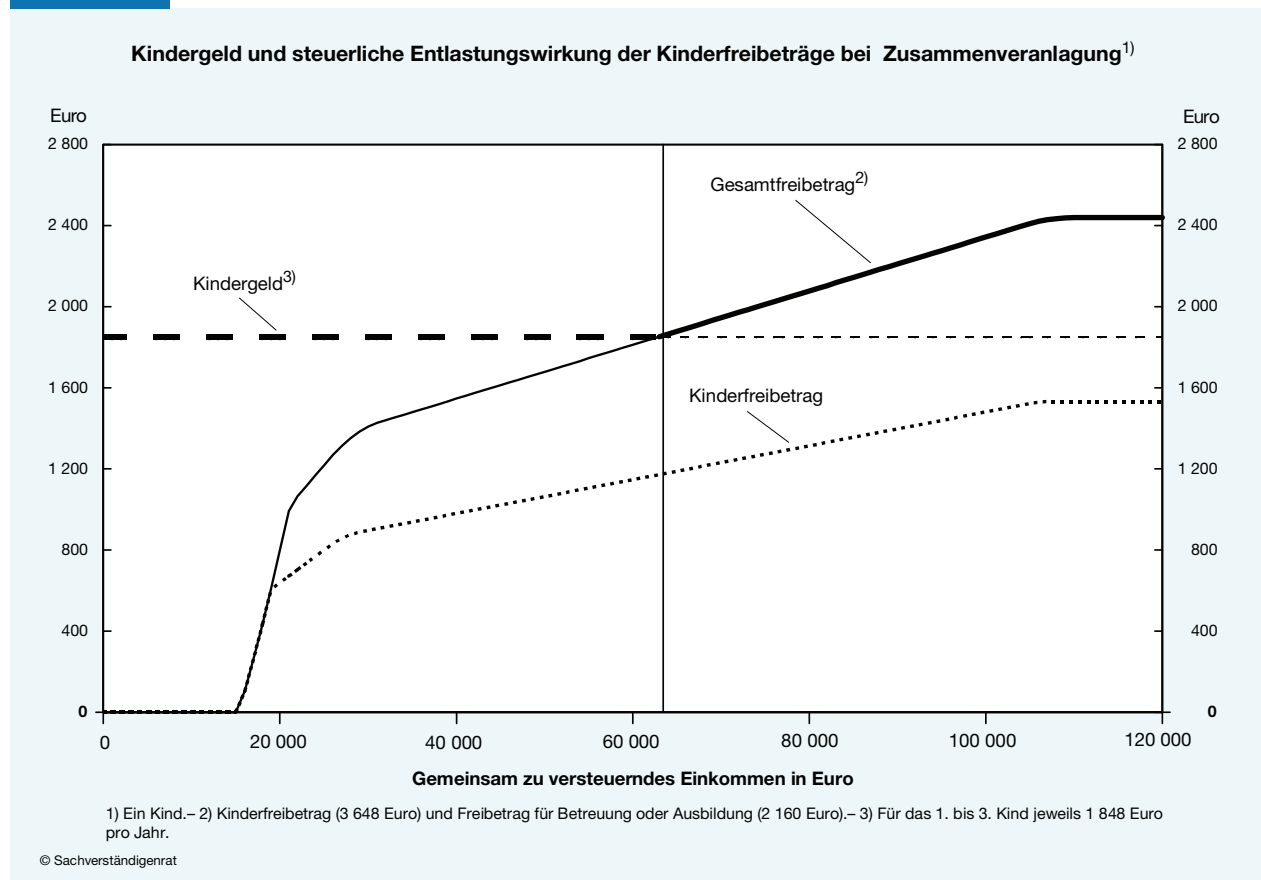
Gegenwärtig beträgt das Kindergeld für das erste bis dritte berücksichtigungsfähige Kind jeweils 1 848 Euro jährlich und 2 148 Euro für das vierte und jedes weitere Kind. Die Freibeträge für Kinder setzen sich zusammen aus einem Freibetrag für das sächliche Existenzminimum eines Kindes (Kinderfreibetrag) in Höhe von 1 824 Euro sowie einem Freibetrag von 1 080 Euro für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf des Kindes. Bei Zusammenveranlagung von Ehe-

gatten verdoppeln sich diese Freibeträge auf insgesamt 5 808 Euro jährlich, wenn ein Kind zu beiden Ehegatten in einem leiblichen Kindschaftsverhältnis steht.

446. In Schaubild 70 wird die **Höhe des Kindergelds** mit den **tariflichen Entlastungswirkungen der Freibeträge für Kinder** verglichen. Das Kindergeld ist unabhängig vom zu versteuernden Einkommen und wird durch die gestrichelte Linie dargestellt. Die gepunktete Kurve kennzeichnet die steuerlichen Entlastungswirkungen des Kinderfreibetrags und die durchgezogene Kurve diejenigen von Kinderfreibetrag und Freibetrag für Betreuung und Erziehung oder Ausbildung bei Zusammenveranlagung von Ehegatten. Bei einem Kind ist die Inanspruchnahme der Freibeträge ab einem Einkommen von 62 730 Euro bei Zusammenveranlagung günstiger als das Kindergeld. Der maximale Vorteil der Freibeträge gegenüber dem Kindergeld liegt im Jahr 2006 bei 591,36 [= $0,42 \cdot 5\,808 - 1\,848$] Euro. Bei einem zu versteuernden Einkommen von weniger als 62 730 Euro gibt die vertikale Differenz zwischen der durchgezogenen Kurve und der gestrichelten Linie die Familienförderung durch den entsprechenden Teil des Kindergelds an.

Bei Alleinerziehenden mit Kindern bezieht sich die Günstigerprüfung auf den Vergleich der Entlastungswirkung der Freibeträge von zusammen 2 904 Euro mit dem halben Kindergeld. Dies gilt auch für ein in eine Ehe eingebrachtes Kind, bei dem nur ein Ehegatte leiblicher Elternteil ist.

Schaubild 70



Hat ein Ehepaar mehrere Kinder, erfolgt die Günstigerprüfung sequentiell nach dem Alter der Kinder. Wird beim ältesten Kind der Freibetrag angesetzt, vergleicht die Günstigerprüfung für das nächste Kind die Steuerschuld bei Ansatz der Freibeträge für das erste Kind (zuzüglich des Kin-

dergelds) mit dem Ansatz der Freibeträge für beide Kinder (wiederum zuzüglich Kindergeld). Bei Zusammenveranlagung belaufen sich die Grenzen für das zu versteuernde Einkommen, ab dem der Ansatz von Freibeträgen günstiger ist, auf 62 730 Euro bei einem Kind, 68 545 Euro beim zweiten, 74 315 Euro beim dritten und 102 725 Euro beim vierten Kind. Diese Beträge halbieren sich bei Alleinerziehenden mit der entsprechenden Kinderzahl.

447. Alternativ oder ergänzend zum Kindergeld und den Freibeträgen für Kinder könnte eine steuerliche Berücksichtigung von Kindern auch durch Erweiterung des Ehegatten-Splittings zu einem **Familien-Splitting** erfolgen. Ein solches Familien-Splitting wird in Frankreich praktiziert. Bei einem Familien-Splitting wird Kindern ein zusätzlicher Splittingfaktor zugewiesen. Im Folgenden werden zwei Varianten betrachtet. **Variante 1** weist jedem berücksichtigungsfähigen Kind einen zusätzlichen Splittingfaktor von 0,5 zu, wobei auf jeden leiblichen Elternteil 0,25 entfallen. Bei einem leiblichen Kind beider Ehegatten beträgt der anzuwendende Splittingfaktor dann 2,5. Die Steuerbelastung dieses Haushalts ergibt sich, indem das gemeinsam zu versteuernde Haushaltseinkommen durch 2,5 dividiert, der Steuertarif auf den sich ergebenden Betrag angewendet und die resultierende Steuerschuld mit 2,5 multipliziert wird. Besteht ein leibliches Kindschaftsverhältnis nur zu einem Ehegatten, beträgt der anzuwendende Splittingfaktor 2,25. Ist der andere leibliche Elternteil alleinstehend ohne weitere Kinder, kann er einen Splittingfaktor von 1,25 bei der Ermittlung der Steuerschuld anwenden. Offensichtliche Konsequenz ist, dass von einer Erweiterung des Ehegatten-Splittings zu einem Familien-Splitting auch Steuerpflichtige mit Einzelveranlagung betroffen sind. Die **Variante 2** lehnt sich stärker an die in Frankreich praktizierten Regelungen des Familien-Splittings an, indem für das erste und zweite Kind wie zuvor ein Splittingfaktor von 0,5 angewendet wird, ab dem dritten Kind aber von 1,0. Alleinerziehenden wird neben den Splittingfaktoren für Kinder außerdem ein Faktor von 1,5 gewährt; im Gegenzug entfällt allerdings der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende nach § 24b EStG in Höhe von 1 308 Euro. Einem Alleinerziehenden mit zwei leiblichen Kindern wird demnach ein Splittingfaktor von insgesamt 2,0 [=1,5 + 0,25 + 0,25] zugerechnet.

448. Das Familien-Splitting soll annahmegemäß in Form einer **Günstigerprüfung** neben die geltenden Regelungen des Familienleistungsausgleichs treten. Am Kinderfreibetrag wird festgehalten, weil über ihn das sächliche Existenzminimum von Kindern bestimmt ist. Bei Wegfall des Kindergelds würde das Existenzminimum von Kindern in denjenigen Familien nicht mehr gewährleistet sein, die wegen zu geringer zu versteuernder Einkommen weder von den Freibeträgen für Kinder noch vom Familien-Splitting profitieren würden. Deshalb wird ein Familien-Splitting nur ergänzend zum Kindergeld und zu den Freibeträgen für Kinder eingeführt werden können. Damit ist von vornherein klar, dass ein Familien-Splitting mit Mindereinnahmen für den Fiskus und spiegelbildlich mit Steuerentlastungen für die betroffenen Haushalte einhergehen wird.

449. Tabelle 44 (Seite 302) enthält in verkürzter Form die Aufkommens- und Verteilungseffekte des Übergangs vom Ehegatten-Splitting zu einer der beiden Varianten des Familien-Splittings. Von einer solchen Reform sind Steuerpflichtige mit Einzelveranlagung und Ehepaare bei Zusammenveranlagung betroffen, sofern dem Haushalt berücksichtigungsfähige Kinder angehören. Die erste Variante des Familien-Splittings würde für den Fiskus zu Steuermindereinnahmen (und für die betroffenen Haushalte zu Steuerentlastungen) von 3,10 Mrd Euro führen. Davon würden rund

Tabelle 44

Familien-Splitting im Vergleich zum Ehegatten-Splitting: Aufkommens- und Verteilungseffekte¹⁾²⁾
Steuerliche Entlastung (-) in vH

Einkommensklassen für das zu versteuernde Einkommen (von ... bis unter ...) 1 000 Euro	Einzel- veranlagung	Zusammenveranlagung		
		Haushalte insgesamt	davon:	
			Alleinverdiener- Haushalte	Doppelverdiener- Haushalte
Variante 1³⁾				
0 - 5	0,00	0,00	0,00	0,00
5 - 10	- 0,01	0,00	0,00	0,00
10 - 15	- 0,02	0,00	0,00	0,00
15 - 20	- 0,02	- 0,03	- 0,09	- 0,11
20 - 25	- 0,05	- 0,05	- 0,11	- 0,15
25 - 30	- 0,37	- 0,03	- 0,06	- 0,06
30 - 35	- 1,03	- 0,03	- 0,02	- 0,02
35 - 40	- 1,19	- 0,04	- 0,07	- 0,04
40 - 45	- 1,59	- 0,03	- 0,04	- 0,02
45 - 50	- 1,63	- 0,03	- 0,05	- 0,01
50 - 75	- 2,15	- 1,18	- 1,67	- 0,40
75 - 100	- 2,26	- 3,19	- 6,39	- 1,35
100 - 250	- 1,69	- 4,49	- 8,52	- 1,83
250 - 500	- 0,81	- 2,25	- 4,12	- 0,81
500 - 1 000	- 0,39	- 1,05	- 2,04	- 0,44
1 000 und mehr	- 0,09	- 0,25	- 0,64	- 0,11
Insgesamt	- 1,05	- 1,81	- 2,65	- 0,73
Aufkommenseffekte in 1 000 Euro	- 730 620	- 2 368 560	- 447 122	- 1 921 438
Variante 2⁴⁾				
0 - 5	0,00	0,00	0,00	0,00
5 - 10	- 0,01	0,00	0,00	0,00
10 - 15	- 0,44	0,00	0,00	0,00
15 - 20	- 1,88	- 0,03	- 0,09	- 0,04
20 - 25	- 1,06	- 0,05	- 0,13	- 0,05
25 - 30	- 2,81	- 0,04	- 0,07	- 0,05
30 - 35	- 4,20	- 0,04	- 0,03	- 0,10
35 - 40	- 3,19	- 0,05	- 0,08	- 0,07
40 - 45	- 3,63	- 0,04	- 0,05	- 0,06
45 - 50	- 3,14	- 0,08	- 0,16	- 0,12
50 - 75	- 3,65	- 3,13	- 5,71	- 4,42
75 - 100	- 3,89	- 5,24	-12,03	- 9,43
100 - 250	- 3,13	- 6,53	-13,21	-11,07
250 - 500	- 1,51	- 3,64	- 7,11	- 5,83
500 - 1 000	- 0,73	- 1,73	- 3,55	- 2,98
1 000 und mehr	- 0,18	- 0,41	- 1,12	- 0,79
Insgesamt	- 2,71	- 3,12	- 5,18	- 5,24
Aufkommenseffekte in 1 000 Euro	- 1 876 784	- 4 074 740	- 872 405	- 3 202 335

1) Auf der Grundlage der Daten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2001 fortgeschrieben auf das Jahr 2006 unter Anwendung des im Jahr 2006 gültigen Einkommensteuertarifs.- 2) Betrachtet werden nur Haushalte mit Kindern.- 3) Splittingfaktoren von 1,0 für jeden Ehegatten und von 0,5 für jedes Kind.- 4) Splittingfaktoren von 1,0 für jeden Ehegatten, von 0,5 für die beiden ersten und von 1,0 ab dem dritten Kind. Splittingfaktor von 1,5 für Alleinerziehende bei Streichung des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende.

76 vH auf zusammen veranlagte Ehepaare mit Kindern entfallen. Die entsprechenden Steuermin-
dereinnahmen entfallen zu etwa gleichen Teilen auf Alleinverdiener-Haushalte und Doppelverdie-

ner-Haushalte. Da es unter den Ehepaaren mit Zusammenveranlagung etwa 4,62 Mio Haushalte mit Kindern und nur einem Verdiener und 3,21 Mio Doppelverdiener-Haushalte mit Kindern gibt, fällt der durchschnittliche Entlastungsbetrag durch das Familien-Splitting bei Doppelverdienern höher aus als bei Alleinverdienern. Dies gilt auch für die betrachtete zweite Variante des Familien-Splittings, bei der die Steuermindereinnahmen des Fiskus aber auf 5,95 Mrd Euro ansteigen würden.

Bei beiden Varianten werden die höchsten relativen steuerlichen Verbesserungen durch das Familien-Splitting bei zusammen veranlagten Ehepaaren bei zu versteuernden Haushaltseinkommen zwischen 75 000 Euro und 250 000 Euro erreicht. Ein Familien-Splitting würde also eindeutig Familien mit hohem Einkommen begünstigen.

4. Fazit

450. Die Diskussion über das Ehegatten-Splitting gehört zu den Dauerbrennern der steuerpolitischen Diskussion. Dies wird wohl auch in Zukunft so bleiben. Es wäre allerdings schon einiges gewonnen, wenn die gelegentlich recht emotional geführte Debatte die folgenden Ergebnisse berücksichtigen würde:

- Artikel 6 Grundgesetz stellt Ehe und Familie unter den besonderen Schutz der staatlichen Ordnung. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts impliziert dies, dass Ehepaare steuerlich nicht schlechter gestellt sein dürfen als Ledige, die bei gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen in einer nichtehelichen Partnerschaft zusammenleben. Das Ehegatten-Splitting ist dann eine verfassungskonforme, aber keine verfassungsrechtlich zwingende Form der Ehegattenbesteuerung.
- Alternativen zum Ehegatten-Splitting müssen die verfassungsrechtlichen Vorgaben berücksichtigen. Konkret bedeutet dies, dass eine Abschaffung des Ehegatten-Splittings und ein Übergang zu einer Individualbesteuerung nur möglich sind, wenn sie gleichzeitig mit weiteren Änderungen im Steuer- und Sozialrecht einhergehen. Diese Änderungen sind so weitreichend, dass sie auf absehbare Zeit keine besonders hohe Realisierungschance haben. Sie werden im Übrigen von kaum jemandem gefordert. Dann ist die Individualbesteuerung von Ehegatten keine ernsthafte Alternative zum Ehegatten-Splitting. Berechnungen über das quantitative Ausmaß der steuerlichen Vorteile einer Zusammenveranlagung von Ehegatten im Vergleich zur getrennten Veranlagung erfolgen insofern vor dem Hintergrund einer steuerlich faktisch irrelevanten Alternative. Dementsprechend stellt das dadurch erreichbare Mehraufkommen von fast 30 Mrd Euro eine fiktive und letztlich irrelevante Größe dar. Unabhängig davon wären die Verteilungswirkungen eines Übergangs zu einer getrennten Veranlagung von Ehegatten insofern negativ zu beurteilen, als in erster Linie Bezieher niedriger Einkommen belastet würden.
- Der Ersatz einer Zusammenveranlagung von Ehegatten durch ein Ehegatten-Realsplitting – eine grundsätzlich getrennte Veranlagung von Ehegatten verbunden mit steuerlich zulässigen, nach oben begrenzten Transferbeträgen zwischen den Ehegatten – würde zu einem maximalen Mehraufkommen von 5,11 Mrd Euro führen. Auch bei dieser Form der Ehegattenbesteuerung würden im Vergleich zum Status quo die Bezieher geringer zu versteuernder Einkommen überpro-

portional belastet. Durch Umschichtung von Vermögens- und Gewinneinkünften zwischen den Ehegatten könnten Bezieher hoher Einkommen die steuerlichen Wirkungen des Ehegatten-Splittings weitgehend replizieren, während es bei einer hohen relativen Belastung von gering verdienenden Ehepaaren bliebe. Das erreichbare Mehraufkommen ist unter diesen Annahmen vernachlässigbar.

- Bei Erweiterung des Ehegatten-Splittings durch ein Familien-Splitting käme es in den beiden durchgerechneten Varianten zu einer Mehrbelastung der öffentlichen Haushalte zwischen 3,10 Mrd Euro und 5,95 Mrd Euro. Begünstigt würden von einem Familien-Splitting vor allem Bezieher hoher zu versteuernder Einkommen. Ob sich auf diese Weise familienpolitische Ziele erreichen lassen, erscheint zweifelhaft. Es erscheint sinnvoller, eine Förderung von Familien wie bislang über die Kombination von Kindergeld und Freibeträgen für Kinder vorzunehmen.
- Alles in allem spricht also vieles dafür, es bei der gegenwärtigen Form der Ehegattenbesteuerung zu belassen und die Förderung von Familien wie bisher über Kindergeld und Freibeträge für Kinder vorzunehmen. Unerwünschte Verteilungswirkungen des Ehegatten-Splittings könnten durch den Übergang zu einem linearen Einkommensteuertarif beseitigt werden. Ein linearer Einkommensteuertarif wird aber regelmäßig seinerseits gerade wegen seiner negativen Verteilungswirkungen abgelehnt.

5. Anhang: Datenbasis und deskriptive Auswertung

451. Den Berechnungen zu den Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Zusammenveranlagung im Vergleich zur getrennten Veranlagung und zum Ehegatten-Realsplitting und Familien-Splitting liegt die 10 vH-Stichprobe der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2001 als Datenbasis zugrunde. Steuerpflichtige mit einem sehr hohen Gesamtbetrag der Einkünfte sind vollständig erfasst. Zur Erfassung sämtlicher für die Simulationsrechnungen relevanten Merkmale der Steuerpflichtigen wird eine nicht anonymisierte Stichprobe der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2001 verwendet. Die Ergebnisse der Stichprobe sind deshalb sehr valide bezüglich der Grundgesamtheit von etwas über 29 Mio Steuerfällen. Die Datenbasis des Jahres 2001 wird dann auf das Jahr 2006 fortgeschrieben, indem die einzelnen Einkünfte mit den jeweils beobachteten Zuwachsraten hochgerechnet werden. Soziodemografische Veränderungen bleiben unberücksichtigt. Dies bedeutet etwa, dass die Zahl der zusammen veranlagten Ehepaare sowie der Kinder unverändert bleibt. Auf die fortgeschriebene Datenbasis wird der Einkommensteuertarif 2006 angewendet.

452. Die Tabellen 45 und 46 (Seite 306) weisen aggregierte steuerliche Kennziffern für 14,71 Mio einzeln veranlagte Personen aus – das sind Alleinstehende, aber auch dauernd getrennt lebende Ehepaare oder Ehegatten, die eine getrennte Veranlagung gewählt haben – und 14,40 Mio Steuerfälle mit Zusammenveranlagung von Ehegatten. Die Steuerpflichtigen sind nach dem zu versteuernden Einkommen geordnet; bei Zusammenveranlagung erfolgt die Zuordnung zu den Einkommensklassen über das gemeinsam zu versteuernde Einkommen. Bei zusammen veranlagten Ehepaaren wird ferner nach Alleinverdiener-Haushalten und Doppelverdiener-Haushalten unterschieden. In Alleinverdiener-Haushalten hat einer der Ehegatten keinerlei positive oder negative Einkünfte. Die jeweils ersten Zeilen der Tabellen umfassen Haushalte, die im Jahr 2006 entweder positive zu versteuernde Einkommen bis unter 5 000 Euro bezogen haben oder insgesamt negative