



IW-Analysen 133

Die Besteuerung von Ehepaaren in Deutschland

Ökonomische Effekte verschiedener Reformvorschläge

Martin Beznoska / Tobias Hentze / Susanna Kochskämper /
Maximilian Stockhausen

Forschungsberichte aus dem
Institut der deutschen Wirtschaft

IW-Analysen 133

Die Besteuerung von Ehepaaren in Deutschland

Ökonomische Effekte verschiedener Reformvorschläge

Martin Beznoska / Tobias Hentze / Susanna Kochskämper /
Maximilian Stockhausen

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://www.dnb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-15011-3 (Druckausgabe)

ISBN 978-3-602-45627-7 (E-Book|PDF)

Die Autoren danken der C. D.-Stiftung für die Förderung des Forschungsprojekts „Familienbesteuerung in Deutschland“.

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

Grafik: Dorothe Harren

© 2019 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH

Postfach 10 18 63, 50458 Köln

Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln

Telefon: 0221 4981-452

Fax: 0221 4981-445

iwmedien@iwkoeln.de

www.iwmedien.de

Titelbild: [gettyimages/bgblue](#)

Druck: Elanders GmbH, Waiblingen



Klimaneutral

Druckprodukt

ClimatePartner.com/12461-1911-1001

Inhalt

| | |
|---|-----------|
| Zusammenfassung | 5 |
| 1 Einleitung | 6 |
| 2 Grundzüge der Ehegattenbesteuerung | 8 |
| 2.1 Historie und Leitbilder | 8 |
| 2.2 Individualistische versus kollektivistische Sichtweise | 11 |
| 3 Merkmale der Ehe und steuerliche Prinzipien | 13 |
| 3.1 Effiziente Besteuerung | 14 |
| 3.2 Besteuerung nach Leistungsfähigkeit | 21 |
| 3.3 Arbeitsanreize bei geltendem Unterhaltsrecht | 28 |
| 4 Modellseitige Betrachtung unterschiedlicher Besteuerungsprinzipien | 33 |
| 5 Deskriptive Analyse der Ehegattenbesteuerung in Deutschland | 40 |
| 6 Reformen des Ehegattensplittings | 45 |
| 6.1 Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag | 46 |
| 6.2 Ehegattenrealsplitting mit übertragbarem Grundfreibetrag | 48 |
| 6.3 Individualbesteuerung mit zusätzlichem Ehe-Freibetrag | 50 |
| 6.4 Zwischenfazit | 51 |
| 7 Steuerliche Berücksichtigung von Kindern | 52 |
| 7.1 Familienrealsplitting | 53 |
| 7.2 Familientarifsplitting | 55 |
| 7.3 Kombination aus Ehegattenreal- und Familientarifsplitting | 57 |
| 8 Arbeitsangebotseffekte der Reformvarianten | 58 |
| 9 Fazit und Ausblick | 63 |

| | |
|------------------|----|
| Literatur | 65 |
| Abstract | 69 |
| Autoren | 71 |

Zusammenfassung

Die Antwort auf die Frage nach einer effizienten und gerechten Ehegattenbesteuerung lässt sich aus steuersystematischer Sicht nicht allgemeingültig formulieren, sondern hängt in erster Linie von den zugrunde liegenden Annahmen und Normen ab. Auffällig ist, dass der Gesetzgeber widersprüchliche Regelungen im Steuer- und im Sozialrecht vorsieht. Das im Jahr 2008 geänderte Unterhaltsrecht legt nahe, dass Zweitverdiener in einer Ehe in eine Pfadabhängigkeit geraten können, wenn sie der Logik des Ehegattensplittings folgend während der Ehe nicht oder nur geringfügig erwerbstätig sind. Die ökonomischen Auswirkungen verschiedener Reformmodelle lassen sich mittels Simulationsrechnungen bestimmen. Eine Beschränkung der derzeitigen Regelung beispielsweise durch ein Ehegattenrealsplitting oder eine Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag würde faktisch den Splittingeffekt begrenzen und daher vor allem Ehepaare schlechterstellen, bei denen ein Partner nicht oder in Teilzeit arbeitet. Die Arbeitsanreize für Zweitverdiener in der Ehe, also vor allem Frauen, könnten durch die Umstellung auf alternative Besteuerungsformen ohne begleitende steuerliche Entlastung nur graduell gesteigert werden. Für durchgreifende Verbesserungen wären weitere Maßnahmen zum Beispiel beim Angebot an Kita-Plätzen, bei Minijobs und der kostenfreien Mitversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung erforderlich.

1 Einleitung

Die Frage, wie die Besteuerung von Ehepaaren ausgestaltet werden soll, wird in Deutschland kontrovers diskutiert. Stimmen, die eine Reform für dringend notwendig erachten, stehen solchen gegenüber, die den Status quo verteidigen. In dieser Diskussion geht es nicht nur um rein steuersystematische Fragen. Vielmehr geraten auch die Gleichstellung von Frauen, Rollenbilder in der Ehe sowie die Förderung von Familien und Alleinerziehenden in den Fokus der Debatte. Maßstäbe wie diese werden nicht zuletzt aus normativer Sicht auf Ehe und Familie angelegt. Das erschwert ein Zusammenführen der verschiedenen Perspektiven.

In den beiden zurückliegenden Bundestagswahlkämpfen spielte das Ehegattensplitting eine wichtige Rolle. Die Parteien haben dabei sehr unterschiedliche Vorstellungen hinsichtlich einer Reform der Ehegattenbesteuerung dargelegt. Von einem Ausbau zu einem Familiensplitting (unter anderem CDU/CSU, 2013, 38) über ein eingeschränktes Splitting mit Kinderbonus (unter anderem SPD, 2017, 50) bis hin zu einer Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag (Die Linke, 2017, 69) reichte das Spektrum. Im Koalitionsvertrag zwischen Union und SPD vom Februar 2018 fand das Ehegattensplitting in der Form Niederschlag, dass unter Verheirateten bei der Wahl der Steuerklassen für eine gleichmäßige Verteilung der Steuerlast zwischen den Ehepartnern geworben werden soll (CDU/CSU/SPD, 2018, 68).

Angesichts der unterschiedlichen politischen Vorstellungen und Motivationen für eine Reform der Ehegattenbesteuerung besteht neben einer steuersystematischen Beurteilung ein wichtiger Beitrag der Wirtschaftswissenschaft darin, die Auswirkungen verschiedener Besteuerungsmodelle auf Ehepaare mit und ohne Kinder zu analysieren. Im Zentrum stehen dabei monetäre Aspekte, Verteilungsgerechtigkeit und Arbeitsangebotseffekte. Welche Art der Besteuerung kann welches gesellschaftliche Ziel am ehesten unterstützen?

Kern der Auseinandersetzung ist, inwieweit der Gesetzgeber für Eheleute von der grundsätzlich anzuwendenden Individualbesteuerung abweichen soll und darf. In der Regel werden im deutschen Steuerrecht Personen im Rahmen der

Einzelveranlagung besteuert, da sonst nicht die individuelle Leistungsfähigkeit erfasst werden kann. Für Ehepaare sieht der Gesetzgeber allerdings die Zusammenveranlagung als Wahlmöglichkeit vor, das heißt, die individuellen Einkommen werden zusammengezählt und das sogenannte Globaleinkommen des Ehepaars besteuert (Homburg, 2000). In der Folge wird zweimal die Hälfte des zusammen erwirtschafteten Einkommens besteuert, sodass sich bei einem linear-progressiven Einkommensteuertarif ein Splittingeffekt ergibt. Der Teil des Einkommens, den der Erstverdiener rechnerisch an den Zweitverdiener überträgt, unterliegt einem geringeren Steuersatz als ohne Splitting. Per Definition trägt der Erstverdiener mehr, der Zweitverdiener weniger als die Hälfte zum Haushaltseinkommen bei. Durch das Splitting haben beide Ehepartner rechnerisch das gleiche Einkommen und den gleichen Grenz- und Durchschnittssteuersatz.

Es schließt sich die Frage an, ob ausschließlich bei Ehepaaren von der Individualbesteuerung abgewichen werden sollte. Zwar gelten viele Argumente im Prinzip für alle Paare, die einen gemeinsamen Haushalt führen, unabhängig vom Vorliegen eines Trauscheins. Ein Abweichen von der Individualbesteuerung könnte demnach bereits ab der Gründung eines gemeinsamen Haushalts und nicht ab Eheschluss greifen. Allerdings kann das Eheversprechen aus ökonomischer Sicht als eine Verbindlichkeitserklärung interpretiert werden, einen gemeinsamen Haushalt zu führen und diesen nicht ohne Weiteres wieder aufzulösen. Dadurch sinken Kontrollkosten für den Staat, der so nicht in jedem Einzelfall prüfen muss, ob es sich tatsächlich um einen Paarhaushalt handelt oder nicht. Zu beachten sind bei der Ermittlung der Leistungsfähigkeit zudem bestehende Unterhaltspflichten, sowohl während der Ehe als auch im Scheidungsfall. Diese schränken die Leistungsfähigkeit der Ehepartner gegenseitig ein und grenzen die Ehe bezogen auf die Leistungsfähigkeit von einer Partnerschaft ohne Trauschein ab.

Der Fokus der vorliegenden Analyse liegt auf der Besteuerung von Ehepaaren, wobei gleichgeschlechtliche Lebenspartnerschaften inbegriffen sind (BVerfG, 2013). Davon ausgehend werden die Auswirkungen unterschiedlicher Möglichkeiten der Ehegattenbesteuerung auf Aufkommen, Verteilungsgerechtigkeit und Arbeitsangebot beleuchtet.

2 Grundzüge der Ehegattenbesteuerung

2.1 Historie und Leitbilder

Ausgangspunkt der Ehegattenbesteuerung in Deutschland ist der progressive Einkommensteuertarif, für den grundsätzlich das disponible Einkommen als Indikator für Leistungsfähigkeit herangezogen wird. Als indisponibel und damit als nicht besteuertbar zählen das Existenzminimum (subjektives Nettoprinzip) einerseits und erwerbsbedingte Aufwendungen (objektives Nettoprinzip) andererseits (Bareis/Siegel, 2016; Kube, 2016). Anders formuliert, folgt nach Abzug des Grundfreibetrags in Höhe des Existenzminimums der in Deutschland im Jahr 1958 eingeführte linear-progressive Steuertarif, der auf das zu versteuernde Einkommen – Bruttogehalt abzüglich steuerlich relevanter Aufwendungen – angewendet wird. Der progressive Tarifverlauf, der seit seiner Einführung 25-mal verändert wurde, soll eine Besteuerung nach Leistungsfähigkeit sicherstellen. Dies drückt sich darin aus, dass mit dem Einkommen der Grenzsteuersatz, also die Steuerbelastung je zusätzlich erwirtschaftetem Euro, so lange steigt, bis der Spitzensteuersatz von 42 Prozent erreicht ist (einschließlich der sogenannten Reichensteuer liegt der Spitzensteuersatz bei 45 Prozent). Hinzu kommt der Solidaritätszuschlag in Höhe von 5,5 Prozent der Einkommensteuer.

Die Einkommensteuer bezieht sich in dieser Analyse stets auf Lohnsteuer und veranlagte Einkommensteuer. Unter Einbeziehung des Solidaritätszuschlags ergibt sich ein Spitzensteuersatz von 44,3 Prozent (einschließlich der sogenannten Reichensteuer: von 47,5 Prozent). Die Progression soll neben den Einnahmen des Staates vor allem die Verteilungsgerechtigkeit stärken. Der steigende Grenzsteuersatz ist jedoch der ökonomischen Effizienz des Steuersystems abträglich, da der geringere Nettoanteil je zusätzlich verdientem Euro die Konsum-Freizeit-Entscheidung des Einzelnen hin zu mehr Freizeit begünstigt (Beznoska/Hentze, 2019). Mit steigendem Einkommen sinken folglich aus steuerlicher Sicht die Arbeitsanreize. Effizienz und Verteilungsgerechtigkeit stellen ein elementares Spannungsfeld bei der Besteuerung dar.

Das ebenfalls 1958 eingeführte Ehegattensplitting ist seitdem unverändert geblieben. Ehepaare können sich jährlich neu entscheiden, ob sie zusammen

veranlagt werden wollen oder nicht (§ 26 Abs. 3 Einkommensteuergesetz – EStG). Zusammenveranlagung bedeutet, dass die zu versteuernden Einkommen der Ehepartner jeweils getrennt ermittelt und dann addiert werden, bevor die Hälfte der Summe zweimal anhand des linear-progressiven Einkommensteuertarifs besteuert wird (Splittingtabelle). Bei der wahlweise möglichen Einzelveranlagung wird jeder Ehepartner hingegen wie ein Alleinstehender besteuert (Grundtabelle). Der Splittingeffekt resultiert daraus, dass der Haupt- oder sogar Alleinverdiener fiktiv so viel zu versteuerndes Einkommen an den Ehepartner transferieren kann, bis der Grenzsteuersatz der Ehepartner identisch ist und somit der Durchschnittssteuersatz auf das gesamte Einkommen des Ehepaars reduziert wird. Daher ist der Grenzsteuersatz des Erstverdieners geringer als bei einer Einzelveranlagung, während der Grenzsteuersatz des Zweitverdieners höher ist. Im Fall, dass beide Ehepartner das gleiche Einkommen haben, führen Einzel- und Zusammenveranlagung zum selben Ergebnis.

Diese Regelung ist die Ursache für die teilweise vertretene Auffassung, das Ehegattensplitting widerstrebe der Gleichstellung von Mann und Frau. Ohne Splitting wären der Grenz- und der Durchschnittssteuersatz des Erstverdieners höher als die des Zweitverdieners. Da es sich bei den Zweitverdienern in einer Ehe zumeist um Frauen handelt, stelle das Splitting für verheiratete Frauen eine Hürde dar, erwerbstätig zu sein (Spangenberg, 2016, 12). Aus Sicht des Gesetzgebers ist ein wesentlicher Grund für die bestehende Regelung, dass den Eheleuten die Entscheidung über die Aufteilung von Arbeit, Haushaltsdiensten, Kinderbetreuung und Freizeit vollständig überlassen und nicht verzerrt werden soll. Indirekt liegt dieser Auffassung die Annahme zugrunde, dass Ehepartner in einer (nahezu) perfekten Erwerbs- und Verbrauchsgemeinschaft ihre Einkommen halbieren und gemeinsam über den Konsum entscheiden.

Gibt der Erstverdiener nicht so viel von seinem Einkommen an den Zweitverdiener ab, dass beide in der Realität über das gleiche Einkommen und damit die gleiche Leistungsfähigkeit verfügen, begünstigt das steuerliche Splitting den Erstverdiener. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass durch die Ehe die Leistungsfähigkeit beider Ehepartner im Vergleich zu einem Single steigen kann, da die beiden als Verbrauchsgemeinschaft Synergien zum Beispiel bei den Wohnkosten erzielen. Dies gilt allerdings auch für nicht verheiratete Paare.

Der Splittingeffekt – von Gegnern auch Splittingvorteil genannt (Scherf, 2000) – setzt sich dabei aus zwei Komponenten zusammen: dem Grundfreibetrag und dem linear-progressiven Tarifverlauf. Der Grundfreibetrag wird einem Ehepaar zweimal in voller Höhe gewährt, auch wenn nur einer der Ehepartner erwerbstätig ist oder einer den Betrag nicht vollständig ausschöpft. In diesem Fall wird ein Einkommensanteil des Allein- oder Hauptverdieners in Höhe des (anteiligen) Grundfreibetrags, der dem Ehepartner zusteht, zusätzlich nicht versteuert, sondern als indisponibel betrachtet. Im Rahmen des linear-progressiven Steuertarifs ergibt sich ein weiterer Effekt, sobald die beiden Ehepartner unterschiedlich viel verdienen (und noch nicht beide den Spitzensteuersatz erreicht haben). Denn dann unterliegt das fiktiv zum weniger verdienenden Ehepartner transferierte Einkommen einem geringeren Steuersatz. Erzielt beispielsweise der Ehemann ein zu versteuerndes Einkommen von 40.000 Euro und die Ehefrau eins von 20.000 Euro, dann muss bei Zusammenveranlagung rechnerisch jeder 30.000 Euro versteuern. Dies ist aufgrund des steigenden Steuersatzes im Einkommensteuertarif günstiger, als wenn der Mann 40.000 Euro und die Frau 20.000 Euro versteuern würde. Bei einer proportionalen Einkommensbesteuerung (einheitlicher Steuersatz oder „Flat Tax“) gäbe es dagegen keinen tariflich bedingten und damit über den Grundfreibetrag hinausgehenden Splittingeffekt (Kube, 2016).

Vor dem Jahr 1958 galt im deutschen Steuerrecht für Ehepaare die sogenannte Haushaltsbesteuerung. Bei dieser wurden die Einkommen zwar auch zusammengerechnet. Die Summe wurde anschließend jedoch bezogen auf Tarifverlauf und Einkommensgrenzen wie bei Alleinstehenden besteuert. Für eine Alleinverdiener-Ehe bedeutete die Haushaltsbesteuerung zwar keinen Unterschied gegenüber einer Individualbesteuerung. Für ein Doppelverdiener-Ehepaar ergab sich jedoch aufgrund der Progression bei der Zusammenveranlagung eine Benachteiligung gegenüber einer Einzelveranlagung (zum Beispiel eines unverheirateten Doppelverdiener-Paars). Darin sahen die obersten Bundesrichter einen Verstoß gegen den in Art. 6 Abs. 1 Grundgesetz verankerten Schutz der Ehe (BVerfG, 1957).

Das daraufhin eingeführte Ehegattensplitting ergab sich zwar nicht zwingend aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts, wurde in der Folgezeit jedoch mehrfach in höchster Instanz als verfassungskonform bestätigt. Laut einem

Urteil aus dem Jahr 1982 stellt das Ehegattensplitting sicher, dass Eheleute gleichberechtigt und frei von steuerlichen Anreizen über die Aufteilung von Erwerbstätigkeit auf der einen sowie Hausarbeit und Kindererziehung auf der anderen Seite entscheiden können. Darum handele es sich nicht um eine steuerliche Vergünstigung. Die Wirtschaftssubjekte sollen sich aufgrund der steuerlichen Regelung nicht anders verhalten, als es ohne die Erhebung der Steuer der Fall wäre (Verhindern eines Edukationseffekts). Das Ehegattensplitting knüpfe an die wirtschaftliche Realität einer intakten Durchschnittsehe als Erwerbs- und Verbrauchsgemeinschaft an, in der das Einkommen hälftig aufgeteilt wird (BVerfG, 1982). Vor diesem Hintergrund entspreche das Splitting dem Prinzip der Besteuerung nach Leistungsfähigkeit.

Auch gut 30 Jahre später teilten die Verfassungsrichter die Einschätzung der Ehe als Erwerbs- und Verbrauchsgemeinschaft dem Grundsatz nach. Sie entschieden, dass dies ebenso für gleichgeschlechtliche Lebenspartnerschaften gelte, denen das Ehegattensplitting daher auch zugestanden werden müsse (BVerfG, 2013). Gleichwohl bedeuten die Urteile nicht, dass das heutige Ehegattensplitting die einzige mögliche Besteuerungsform von Ehepaaren darstellt, weshalb die Diskussion über Reformmöglichkeiten anhält (Becker/Englisch, 2016, 84).

2.2 Individualistische versus kollektivistische Sichtweise

Bei der Debatte über Reformen des Ehegattensplittings ist zwischen zwei grundlegend verschiedenen Sichtweisen zu unterscheiden: der individualistischen und der kollektivistischen. Bei der individualistischen Sichtweise geht es darum, dass die Besteuerung die Entscheidung zur Eheschließung (und Eheauflösung) möglichst genauso wenig beeinflussen soll wie die Erwerbstätigkeit und die Aufteilung der Aufgaben in der Ehe. Aus der Eheschließung oder der Eheauflösung sollen also weder steuerliche Vor- noch Nachteile entstehen. Aus der individualistischen Perspektive soll die Besteuerung ein bestimmtes Aufkommen zur Finanzierung des Gemeinwesens generieren und gleichzeitig so ausgestaltet sein, dass alle Gesellschaftsmitglieder der Regelung zustimmen können. In der Finanzwissenschaft werden hierfür in der Regel zwei Kriterien genannt:

- Zum einen soll eine Steuer individuelle Entscheidungen möglichst nicht oder nur geringfügig verzerren. Das bezieht sich auf die Steuereffizienz. Für

die Besteuerung von Einkommen heißt dies, dass die vom Einzelnen bevorzugte Aufteilung seiner Zeit auf Freizeit, Zeit für nicht entlohnte (Haushalts-) Tätigkeit und Erwerbsarbeit möglichst wenig beeinträchtigt wird.

- Zum anderen soll möglichst gerecht besteuert werden. Das Prinzip der Besteuerung nach Leistungsfähigkeit und die damit verbundene Gleichmäßigkeit der Besteuerung als Ausdruck des Ziels der Verteilungsgerechtigkeit sehen vor, Gleiches gleich und Ungleiches ungleich zu besteuern. Besteuerung nach Leistungsfähigkeit zur Sicherung von Steuergerechtigkeit lässt sich aus Art. 3 Grundgesetz ableiten (Homburg, 2015, 8).

So eingängig das Leistungsfähigkeitsprinzip auf den ersten Blick erscheint, so komplex wird es bei der Umsetzung. Denn wie Leistungsfähigkeit zu bemessen ist, was als gleich, was als ungleich gelten kann, und inwieweit mögliche Subventionen für die Leistungsfähigkeit zu berücksichtigen sind, ist keineswegs trivial. Wird die Einkommensteuer so ausgestaltet, dass sie den beiden genannten Kriterien möglichst gerecht wird, ist die Höhe des Arbeitsangebots demnach nur Folge und nicht primäres Ziel des Steuersystems. Damit kann das Arbeitsangebot selbst aber nicht mehr normativ bewertet werden. Erfüllt die Besteuerung die Kriterien „Effizienz“ und „Verteilungsgerechtigkeit“, ist das daraus resultierende Arbeitsangebot zwangsläufig das bestmögliche Ergebnis, unabhängig davon, wie hoch sein Umfang im Einzelfall ist. Ehepaare werden in ihrer Entscheidung über die Aufteilung der Erwerbstätigkeit nicht vom Staat beeinflusst, weshalb von einer gleichberechtigten und individuellen Lösung ausgegangen werden kann.

Dieser individualistischen Sichtweise steht die Vorstellung einer Ehegattenbesteuerung gegenüber, die aus einer kollektivistischen Perspektive das gesellschaftliche Streben nach Gleichstellung fördert und die Ehegattenbesteuerung mit einer Lenkungswirkung versieht. Ziel ist es, veraltete Rollenbilder aufzulösen und die stärkere Teilnahme von Frauen am Arbeitsmarkt zu fördern. Das wiederum könnte mit positiven Nebeneffekten wie einer Erhöhung des Bruttoinlandsprodukts, der Steuereinnahmen und der Sozialversicherungsabgaben einhergehen und zudem die Gefahr von Altersarmut für Frauen reduzieren (OECD, 2018, 5; Spangenberg, 2016, 29). Die Interessen des Einzelnen treten hinter ein gesamtgesellschaftliches Ziel zurück. Dem Ziel der Gleich-

stellung folgend, sollen Frauen und Männer in einer Ehe Erwerbs- und Hausarbeit möglichst gleichmäßig aufteilen.

Wird eine gleichmäßige Aufteilung jedoch als eigenständige Zielsetzung formuliert, ohne zu hinterfragen, ob dies im Interesse der jeweiligen Partner liegt, dann führt die Zielvorgabe zu einer Steuerung der Entscheidung des Einzelnen. Selbst wenn sich Paare bewusst für eine andere Form der Aufteilung entscheiden, soll die Steuergesetzgebung diese Entscheidung möglichst im Sinne einer hälftigen Aufteilung von Erwerbs- und Hausarbeit korrigieren. Eine Besteuerung hingegen, die am Kriterium der Steuereffizienz orientiert ist, hat allenfalls zufällig das Ergebnis einer genau gleichen Aufteilung der Erwerbsarbeit der Ehepartner zur Folge.

Es stellt sich die Frage, inwieweit gewichtige gesellschaftliche Ziele ein Abweichen vom Neutralitätsgedanken rechtfertigen, um beispielsweise die Erwerbstätigkeit von verheirateten Frauen zu fördern. Statt Effizienz würde dann eine Lenkungswirkung das Ziel der Ehegattenbesteuerung darstellen (Becker/Englisch, 2016). Eine solche Zielgröße mag zwar aus einer staatlichen Perspektive heraus verständlich sein, mit einer individualistisch geprägten wirtschafts- und finanzwissenschaftlichen Perspektive darf sie jedoch nicht verwechselt werden. Damit stehen sich Argumente für freiheitliche und damit unverzerrte Entscheidungen in der Ehe und Argumente der Gleichstellung, an die die Erwartung positiver ökonomischer Effekte geknüpft wird, gegenüber.

3 Merkmale der Ehe und steuerliche Prinzipien

Aus ökonomischer Sicht stellt sich die Frage, inwieweit das Ehegattensplitting den Kriterien „Effizienz“ und „Verteilungsgerechtigkeit“ gerecht wird. Dafür ist es wichtig, die Merkmale einer Ehe genauer zu betrachten. Aus Sicht des Gesetzgebers, der wie in Kapitel 2.1 geschildert von einer (nahezu) perfekten Erwerbs- und Verbrauchsgemeinschaft bei Ehepaaren ausgeht, erreicht das Ehegattensplitting die angestrebte Neutralität der Besteuerung und erfüllt die Kriterien von Effizienz und Verteilungsgerechtigkeit. Allerdings sind die zugrunde liegenden Annahmen dieser Auffassung umstritten:

- Auf der individuellen Ebene entspricht das Ehegattensplitting nur dann einer effizienten Einkommensbesteuerung, die mit dem Verhalten der jeweiligen Ehepartner in Einklang ist und es nicht stärker oder schwächer verzerrt, als es bei der Einkommensbesteuerung für einen Einpersonenhaushalt der Fall ist, wenn es sich bei der Ehe um eine (nahezu) perfekte Erwerbs- und Verbrauchsgemeinschaft handelt. Hierzu müssen Ehepaare bei Konsumentscheidungen ihres Haushalts eine gemeinsame Nutzenfunktion und Budgetrestriktion aufweisen, was durchaus umstritten ist (Kapitel 3.1).
- Gleichzeitig ist das Ehegattensplitting auf individueller Ebene nur dann gerecht, wenn sich die Leistungsfähigkeit aufgrund der Eheschließung verändert. Konkret muss die Leistungsfähigkeit des Erstverdieners geschmälert sein. Ansonsten wäre ein Abweichen vom Prinzip der Individualbesteuerung mit dem Argument der Steuergerechtigkeit nicht begründbar (Kapitel 3.2).

Darüber hinaus existieren jenseits der rein finanzwissenschaftlichen Perspektive auch Kritiker des Ehegattensplittings, die mit Blick auf das gesellschaftliche Ziel der Gleichstellung argumentieren. Hierbei steht die Frage im Vordergrund, inwieweit das Splitting eine stärkere Erwerbsbeteiligung insbesondere von Frauen verhindert, also wie sich die Arbeitsanreize in der Ehe für die jeweiligen Partner darstellen. Deshalb wird hier auf das Argument der Arbeitsanreize für den Zweitverdiener noch einmal genauer eingegangen (Kapitel 3.3). Hierbei wird gezeigt, dass dieses Argument insofern Berücksichtigung finden muss, wenn zusätzlich das naheheliche Unterhaltsrecht in die Analyse miteinbezogen wird.

3.1 Effiziente Besteuerung

Für eine passgenaue Steuergesetzgebung ist es entscheidend, wie eine Eheschließung das Verhalten der Partner verändert. Dabei bedarf es begründeter Annahmen. Denn unterschiedliche Modelle von Entscheidungsstrukturen in einer Ehe führen zu unterschiedlichen Ergebnissen für die Besteuerung. Im Folgenden werden einige Ehemodelle vorgestellt. Dabei sollen die (potenziellen) Herausforderungen im Zusammenhang mit der Frage der Ehegattenbesteuerung aufgezeigt werden.

Ehemodell 1: ausschließlich individuelle Entscheidungen in der Ehe

Ein Extrem markiert die Annahme, dass beide Ehepartner auch nach der Eheschließung ihr Arbeitsangebot weiterhin individuell festlegen – das heißt, sie maximieren ihren eigenen Nutzen und entscheiden losgelöst voneinander. In diesem Fall ändert die Beibehaltung der Individualbesteuerung nach Eheschluss mit Blick auf das Arbeitsangebot für das Paar nichts und wäre daher naheliegend und nicht verzerrend. Ein Abweichen vom Individualsteuerprinzip in Form der Haushaltsbesteuerung oder des Ehegattensplittings hingegen würde bei einem linear-progressiven Einkommensteuertarif unter diesen Annahmen den Entscheidungsprozess beeinflussen, wie im Folgenden dargelegt wird.

Eine Haushaltsbesteuerung macht bei einem für Single- und Paarhaushalte identischen Tarif mit für beide Haushaltstypen einheitlichen Einkommenswerten eine Eheschließung für alle Paare, in denen beide Partner Einkommen erzielen, finanziell unattraktiv. Denn in dem Fall steigt die Steuerschuld nach Eheschließung unmittelbar an, obwohl sich das gemeinsame (und damit auch das individuelle) Einkommen nicht geändert hat. Der Grenz- und Durchschnittssteuersatz eines Ehepaars wäre höher als die jeweils individuellen Sätze eines nicht verheirateten Paares. Ceteris paribus wäre zu erwarten, dass diese Paare keine Ehe eingehen. Nur für ein Alleinverdiener-Paar ändert die Eheschließung zunächst nichts gegenüber der Individualbesteuerung.

In einer dynamischen Perspektive beeinflusst die Haushaltsbesteuerung jedoch gegebenenfalls auch die individuellen Entscheidungen in einer solchen Konstellation. Denn je nach Lebensphase ist es durchaus vorstellbar, dass die Partner ihre Arbeitszeit variieren und ein Paar temporär zum Alleinverdiener-Paar wird. Bei einer Haushaltsbesteuerung ist im Vergleich zur Individualbesteuerung jedoch der Anreiz geringer, diese Struktur mittelfristig auch wieder aufzugeben. Denn das Einkommen des Zweitverdieners wird vom ersten Euro an mit einem höheren Steuersatz als bei der Individualbesteuerung besteuert, seine steuerliche Grenzbelastung ist entsprechend höher. Ein Wechsel von der Individualbesteuerung hin zur Haushaltsbesteuerung macht somit erstens die Ehe für Doppelverdiener-Paare unattraktiv, weil sie wie eine Strafsteuer auf die Ehe wirkt, und setzt zweitens einen stärkeren Anreiz, im Alleinverdiener-Modell zu verharren, wenn es einmal gewählt ist.

Unter der Annahme der individuell entscheidenden Partner ist das Ehegattensplitting hingegen für alle Paare vorteilhaft, in denen die Partner unterschiedlich viel verdienen. Durch das Ehegattensplitting erhalten diese Paare eine Art „Windfall Profit“ im Vergleich zur Individualbesteuerung. Das heißt, für diese Paare ist eine Heirat erstens attraktiv, um diesen ohne eigenes Zutun entstandenen Gewinn abzuschöpfen. Ohne an dieser Stelle auf mögliche Verhandlungsformen und -ergebnisse einzugehen, ist in der Regel davon auszugehen, dass die Partner eine Aufteilung des „Windfall Profits“ vereinbaren, sodass die Eheschließung finanziell betrachtet für beide Seiten vorteilhaft ist. Zweitens setzt der für den Erstverdiener geringere Steuersatz im Vergleich zur Individualbesteuerung einen stärkeren Anreiz, sein Arbeitsangebot auszuweiten.

Für den Zweitverdiener hingegen sinkt der Anreiz im Vergleich zu einer Individualbesteuerung, da sein Einkommen nun mit einem höheren Steuersatz besteuert wird. Ausgelöst durch das Ehegattensplitting ändert sich somit das individuelle Maximierungskalkül der Partner. Sie maximieren weiterhin ihren eigenen Nutzen – allerdings ist dieses Kalkül nun nicht mehr unabhängig vom Einkommen des Partners und vom resultierenden steuerlichen Effekt. Theoretisch kann der Zweitverdiener das gleiche Einkommen wie vor der Ehe erzielen, wenn er seine Arbeitszeit reduziert und gleichzeitig aus dem Steuer-effekt des Paares kompensiert wird.

Bei einer Individualbesteuerung, die flankiert wird mit einem zwischen den Ehepartnern steuerlich übertragbaren Betrag – das sogenannte Ehegattenreal-splitting –, sinken grundsätzlich ebenfalls die gemeinsame Steuerschuld und die Grenzsteuerbelastung des Erstverdieners, während die steuerliche Grenzbelastung für den Zweitverdiener steigt. Es profitieren alle Paare mit unterschiedlich hohen individuellen Einkommen. Die Effekte sind also vergleichbar mit denen des Ehegattensplittings, auch wenn das Ausmaß durch die Höhe des übertragbaren Betrags begrenzt wird.

Welches Ergebnis für die individuellen Arbeitszeiten entsteht, hängt von den Annahmen bezüglich der individuellen Arbeitsangebotselastizitäten und dem eheinternen Verhandlungs- und Kompensationsprozess ab. Die entscheidende Erkenntnis ist, dass in einer ausschließlich durch individuelle Entscheidungen geprägten Ehe erst das Abweichen von der Individualbesteuerung (und

nicht die Ehe per se) eine Reaktion des Arbeitsangebots der Partner auslöst und damit die Entscheidungen verzerrt.

Ehemodell 2: ausschließlich gemeinsame Entscheidungen in der Ehe

Statt individuell über das Arbeitsangebot zu entscheiden, können die Ehepartner gemeinsam über die Aufteilung des gemeinsamen Zeitvolumens auf Arbeit, unentgeltliche (Haushalts-)Tätigkeit und Freizeit bestimmen. Der Unterschied zu den Annahmen individueller Entscheidungen liegt darin, dass die Partner jetzt jeweils den Nutzen des anderen vollständig dem eigenen gleichstellen und entsprechend agieren. Modellseitig wird dies durch eine gemeinsame Nutzenfunktion und Budgetrestriktion des Paares dargestellt. In einem solchen Modell löst demnach die Ehe eine Änderung des individuellen Arbeitsangebots der Partner aus, da es sich nun nicht mehr aus einem individuellen Kosten-Nutzen-Kalkül, sondern aus einem gemeinsamen Entscheidungsprozess heraus ableitet.

Unter diesen Annahmen verzerrt eine Individualbesteuerung des Paares bei Anwendung eines linear-progressiven Einkommensteuertarifs die individuellen Entscheidungen stärker als eine Zusammenveranlagung. Denn bei einem unterschiedlichen individuellen Beitrag der Partner zum gemeinsamen Einkommen ist die Steuerlast des Ehepaars bei einer Individualbesteuerung höher als beim Ehegattensplitting. Individualbesteuerung setzt beiden Partnern den Anreiz, den gleichen Beitrag zum gemeinsamen Einkommen zu leisten. Ein Paar, das sich unter Abwesenheit von Steuern für ein unterschiedlich hohes Einkommen der Partner entscheiden würde – mit entsprechend unterschiedlichem Einsatz im Haushalt und bei der Kindererziehung –, wird bei Individualbesteuerung die Optimierung des Haushaltsnettoeinkommens unter diesen steuerlichen Bedingungen in sein Kalkül einfließen lassen.

Das Gleiche gilt für die Individualbesteuerung mit einem übertragbaren Betrag, wenn auch zu einem geringeren Ausmaß. Bei einer Einkommensdifferenz bis zur Höhe des übertragbaren Betrags ist es unerheblich, welcher Partner Einkommen erzielt. Jenseits dieser Grenze ist es für das Paar hingegen steuerlich günstiger, wenn der Zweitverdiener zusätzliches Einkommen erwirtschaftet. Die Individualbesteuerung verzerrt damit unter den geschilderten Annahmen die Entscheidung des Paares bezüglich der individuellen Spezialisierung der

Partner innerhalb der Ehe, sofern die effiziente Einkommensdifferenz außerhalb der gewährten steuerlichen Berücksichtigung liegen würde.

Die Haushaltsbesteuerung und das Ehegattensplitting sind in einem solchen Ehemodell hingegen bezüglich der eheinternen Arbeitsteilung entscheidungsneutral. Bei beiden ist die paarinterne Aufteilung von Arbeitszeit und Freizeit unerheblich für die gemeinsame Steuerlast. Im Gegensatz zum Ehemodell mit ausschließlich individuellen Entscheidungen sind hier also die Haushaltsbesteuerung und das Ehegattensplitting nicht die Ursache für eine Verzerrung des Entscheidungskalküls, sondern für die Vermeidung einer Verzerrung, die die Individualbesteuerung auslösen würde. Eine Änderung der Aufteilung zwischen Erwerbstätigkeit und Hausarbeit zwischen den Partnern bei Eheschließung wird im Ehemodell mit ausschließlich gemeinsamen Entscheidungen nur durch das Kosten-Nutzen-Kalkül in der Ehe an sich ausgelöst und würde genauso ohne Steuern gewählt werden.

Allerdings bleibt bei der Haushaltsbesteuerung das Problem, dass für alle Doppelverdiener-Paare die Steuerlast beim Übergang in die Ehe ansteigt. Eine Individualbesteuerung führt aufgrund des progressiven Tarifs immer zu einer niedrigeren gemeinsamen Steuerlast, weil der Grundfreibetrag und die niedrigeren Grenzsteuersätze von jedem der Partner ausgenutzt werden. Auch für das Ehemodell mit ausschließlich gemeinsamen Entscheidungen verletzt die Haushaltsbesteuerung daher das Ziel, einer Eheschließung gegenüber neutral zu sein, sodass das Ehegattensplitting als nicht verzerrende Variante verbleibt.

Ehemodell 3: Ehe als Mischung von individuellen und gemeinsamen Entscheidungen

Die beiden dargelegten Ehemodelle bilden die beiden Pole möglichen Verhaltens von Ehepaaren. Denkbar sind Lösungen dazwischen, die die Ehe als Verhandlungsmodell und als Mischung aus individuellen und gemeinsamen Entscheidungskomponenten skizzieren. Dabei wird angenommen, dass es ein gemeinsames und zusätzlich ein individuelles Konsumbudget gibt und die Ehepartner teilweise egoistisch, also ausschließlich eigennutzenorientiert, und teilweise altruistisch, also den Nutzen des Partners einbeziehend, agieren. Dabei spielt nicht zuletzt Verhandlungsmacht eine Rolle. Die Konsum-Freizeit-Entscheidung und das individuelle Arbeitsangebot der beiden Partner

kommen somit aus einer Mischung individueller und gemeinsamer Entscheidungskomponenten zustande.

Für die Ehe als ein so dargestelltes Verhandlungsmodell wäre theoretisch weder eine reine Individualbesteuerung noch das Ehegattensplitting mit dem Ziel der Steuereffizienz vereinbar, sondern eine Mischform, die Elemente von beiden umfasst. Die genaue Ausgestaltung hängt davon ab, wie sich in einem solchen Modell individuelle und gemeinsame Entscheidungen zueinander verhalten. Da hierbei eine große Heterogenität unter den Ehepaaren dieses Ehemodells zu erwarten wäre, ergäbe sich für den Gesetzgeber die Schwierigkeit, diese Mischform für die durchschnittliche Ehe zu bestimmen, um daraus die optimale Besteuerung abzuleiten.

Ableitungen aus den verschiedenen Ehemodellen

Bei einem linear-progressiven Einkommensteuertarif ist nicht ohne Weiteres zu entscheiden, ob eher die Individualbesteuerung oder das Ehegattensplitting dem Neutralitätsgedanken Rechnung trägt. Einzig die Haushaltsbesteuerung ist mit diesem Ziel nicht vereinbar, da sie aufgrund der Progression wie eine Strafsteuer auf die Ehe wirkt (zumindest bei Doppelverdienern). Um eine Besteuerungsform zu finden, die dem Ziel der Steuereffizienz Rechnung trägt, muss der innereheliche Entscheidungsprozess bekannt sein. Theoretisch sind hier verschiedene Varianten zwischen den beiden erläuterten Extremfällen möglich. In dem Fall, dass Ehepartner auch nach der Eheschließung ausschließlich individuell entscheiden, kann das Ehegattensplitting als „Ehesubvention“ interpretiert werden und wäre darum mit dem Neutralitätsgedanken nicht vereinbar.

Sofern Ehepartner hingegen ausschließlich gemeinsam entscheiden und somit eine Einheit bilden, wäre das Ehegattensplitting die folgerichtige Besteuerungsform. Die theoretische Auseinandersetzung mit dieser Frage ist für die aktuelle Diskussion keineswegs überflüssig. Denn in der häufig auch emotional geführten Debatte um die richtige Form der Ehegattenbesteuerung kann es durchaus hilfreich sein, sich zunächst darauf zu verständigen, ob überhaupt das gleiche Ehemodell zugrunde liegt. Unterschiedliche Annahmen über die Ehe führen wie gezeigt zu entgegengesetzten Antworten mit Blick auf eine effiziente Besteuerung.

Gleichzeitig führen diese Überlegungen zu weiteren Erkenntnissen:

- Wird ein bestimmtes Ehemodell angenommen und deshalb eine bestimmte Besteuerungsform gefordert, dann ist der nächste Schritt, empirisch zu untersuchen, ob die Annahme über das Ehemodell entsprechend fundiert werden kann. Sofern diese Frage offenbleibt, ist abzuwägen, welche Form der Besteuerung auf Basis des angenommenen Ehemodells weniger verzerrend wirkt.
- Ist hingegen eine bestimmte Sicht auf die Ehe gewünscht und wird deshalb ein bestimmtes Besteuerungsmodell angewendet, nimmt man in Kauf, dass gegen das Ziel einer möglichst effizienten Besteuerung verstoßen wird, da die gewünschte Sicht nicht im Einklang mit der Realität steht. Ein normatives Leitbild der Ehe wird dem Ziel der Steuereffizienz übergeordnet.

Empirische Evidenz

Die empirische Literatur ist der Frage des Nachweises einer (vollständigen) Erwerbsgemeinschaft in Ehen nachgegangen. Zwar liegen deskriptive Erkenntnisse zur Aufteilung von Erwerbsarbeit und Hausarbeit zwischen den Ehepartnern vor. Beispielsweise leistete nach Baumgarten/Houben (2014) im Jahr 2011 in Deutschland in 90 Prozent der Ehen jeder Partner mindestens 35 Prozent der gemeinsamen Erwerbs- beziehungsweise Hausarbeit. Damit ist aber noch keine Aussage über die Entscheidungsfindung innerhalb des Ehehaushalts möglich. Auch aus der gestiegenen Erwerbsspartizipation von Frauen in den vergangenen Jahrzehnten lässt sich eine solche Aussage nicht ableiten (Geis-Thöne, 2018).

Eine Eigenschaft der Erwerbsgemeinschaft, die empirisch getestet werden kann, ist dagegen die Konsumaufteilung zwischen den Partnern. In einer konsistenten Erwerbsgemeinschaft hängt die Konsumaufteilung vom Haushaltsnettoeinkommen ab und nicht von den individuellen Beiträgen der Ehepartner zu diesem. Somit sollte die Konsumententscheidung des Ehepaars gleich bleiben, wenn sich der individuelle Einkommensanteil *ceteris paribus* ändert. Lundberg et al. (1997) und Ward-Batts (2008) untersuchten hierzu den Effekt einer Reform des Kindergelds im Vereinigten Königreich, nach der Geld zu den Ehefrauen transferiert wurde. Beide Studien finden signifikante Konsumänderungen

durch die Reform, indem private Konsumausgaben der Frauen und Ausgaben für Kinder stiegen. In einer Erwerbsgemeinschaft wäre das in dem Ausmaß nicht zu erwarten gewesen.

Beznoska (2019) untersuchte die Forschungsfrage nach der Erwerbsgemeinschaft für Deutschland für alle Paarhaushalte ohne Kinder und solche mit Kindern bis 13 Jahre im Haushalt. Die konsistente Erwerbsgemeinschaft konnte nicht nachgewiesen werden, jedoch fanden sich signifikante Unterschiede zwischen einzelnen Familientypen. Die Reaktionen auf veränderte Einkommensbeiträge der Partner sind demnach stärker bei unverheirateten Paaren als bei Ehepaaren. Daraus lässt sich schließen, dass das Verhalten von Ehepaaren eher dem einer Erwerbsgemeinschaft entspricht als das der unverheirateten Paare. Befinden sich Kinder im Haushalt, so zeigen die Ergebnisse, dass Ehepaare nochmals näher an die perfekte Erwerbsgemeinschaft herandrücken. Interessanterweise unterscheiden sich im Fall von Kindern im Haushalt auch unverheiratete Paare statistisch schwächer von verheirateten Paaren. Die Aussagekraft der Ergebnisse hinsichtlich der Gesamtheit der Konsum- und Sparentscheidungen im Haushalt ist beschränkt, da auf individueller Ebene in den Daten nur die Konsumausgaben für Kleidung und Schuhe untersucht werden konnten und die restlichen Ausgaben als gemeinsame Haushaltsausgaben modelliert wurden.

Die empirische Literatur lässt zwar Zweifel an der Allgemeingültigkeit der idealtypischen Erwerbsgemeinschaft aufkommen, beantwortet allerdings nicht die Frage, zu welchem Grad sie zutrifft und welches alternative Besteuerungsmodell dem Ehegattensplitting hinsichtlich der steuerlichen Effizienz überlegen wäre.

3.2 Besteuerung nach Leistungsfähigkeit

Gerechte Ehegattenbesteuerung

Maßgeblich für eine gerechte Besteuerung ist im deutschen Steuersystem das Leistungsfähigkeitsprinzip, das in eine horizontale und eine vertikale Dimension unterteilt wird. Mit Blick auf die Einkommensteuer müssen demnach im Sinne einer horizontalen Steuergerechtigkeit Steuerpflichtige mit gleicher ökonomischer Leistungsfähigkeit die gleiche Steuerlast tragen. Die vertikale

Steuergerechtigkeit besagt, dass eine höhere Leistungsfähigkeit mit einer höheren Steuerlast einhergeht. Dieses Prinzip lässt einigen Interpretationsspielraum zu. Das Leistungsfähigkeitsprinzip beantwortet nicht die Frage, wie viel mehr Steuern bei einer höheren Leistungsfähigkeit zu zahlen sind. Außerdem sagt es nichts darüber aus, inwieweit der Einzelne gemäß seiner Leistungsfähigkeit zum gesamten Steueraufkommen beitragen sollte.

Jenseits von Diskussionen über angemessene Progressionszonen und Steuersätze ist weitgehend unstrittig, dass die Einkommensteuer das Prinzip der Besteuerung nach Leistungsfähigkeit grundsätzlich verfolgt. Für Deutschland gilt, dass die 10 Prozent der Haushalte mit den höchsten Einkommen rund die Hälfte der Einkommensteuer zahlen, während ihr Anteil bei der Mehrwertsteuer mit einem proportionalen Steuersatz knapp ein Fünftel beträgt (Benzoska/Hentze, 2017a). Zwar lässt sich argumentieren, dass auch die Mehrwertsteuer dem Prinzip der Besteuerung nach Leistungsfähigkeit gerecht wird, da die Steuerzahlung mit zunehmendem Konsum steigt. Bei der Einkommensteuer ist die Einhaltung des Prinzips jedoch klarer. Die Einkommensteuer gilt daher insgesamt als zentral für die Herstellung von Steuergerechtigkeit.

Die Verteilungsanalyse bezieht sich zumeist auf die vertikale Dimension, die in der Regel auch im Fokus der öffentlichen Debatte steht. Aus steuersystematischer Perspektive ist die horizontale Dimension jedoch nicht minder wichtig. Mit Blick auf die Ehegattenbesteuerung ist die Frage relevant, wie sich die Leistungsfähigkeit durch Eheschließung verändert. Eine Verminderung spräche dafür, die Steuerlast von Ehepaaren geringer anzusetzen als die von einem unverheirateten Paar oder von zwei Singles mit identischem Einkommen. Eine Steigerung würde den umgekehrten Weg implizieren.

Geringere individuelle Leistungsfähigkeit durch Heirat

Durch Heirat entsteht die Verpflichtung, für den anderen Partner zu sorgen, auch wenn dieser kein eigenes oder kein auskömmliches Einkommen erzielt. Daraus leitet sich unmittelbar ab, dass das Haushaltseinkommen eines Ehepaars mit Alleinverdiener nicht identisch besteuert werden darf wie das gleich hohe Einkommen eines Alleinlebenden. Das gilt, sofern das Ziel einer gleichmäßigen Besteuerung verfolgt wird. Die Verpflichtung gegenüber dem Partner in einer Ehe mindert nämlich die eigene Leistungsfähigkeit.

Allerdings ergibt sich daraus nicht zwangsläufig das Ehegattensplitting als Besteuerungsprinzip. Denn zunächst kann jegliche Modifikation der Individualbesteuerung um einen zusätzlichen übertragbaren Betrag dem Ziel der Steuergerechtigkeit Rechnung tragen. Die Minimallösung ist ausgehend vom deutschen Steuerrecht eine Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag. Je höher die fiktive Unterhaltspflicht gegenüber dem Ehepartner gesetzt wird, umso mehr nähert sich dann die so modifizierte Individualbesteuerung dem Ehegattensplitting an. Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag und Ehegattensplitting markieren somit zwei Extrempunkte auf einem Kontinuum von Varianten, die gegenseitige Verpflichtungen unterschiedlich berücksichtigen.

Konkret passen Ehegattensplitting und Leistungsfähigkeitsprinzip nur unter der Annahme zusammen, dass den Partnern genau die Hälfte des gemeinsamen Haushaltseinkommens zusteht. Der zu leistende Fürsorgeanteil des einen Partners variiert mit der Höhe des individuellen Einkommens des anderen Partners. Ein verheirateter Alleinverdiener mit einem Einkommen von zum Beispiel 40.000 Euro muss davon 20.000 Euro an den Partner abgeben, dieser erhält damit einen eheinternen Transfer von 20.000 Euro. Die Leistungsfähigkeit des Alleinverdieners mindert sich entsprechend um 20.000 Euro, die des Partners steigt um denselben Betrag. Beide sind aus dieser Sicht also mit einem Single vergleichbar, der 20.000 Euro verdient. Bei einem Paar, dessen Erstverdiener 30.000 Euro und der Zweitverdiener 10.000 Euro verdient, findet ein Transfer von 10.000 Euro statt. Bei Ehepartnern mit einem individuellen Einkommen in Höhe von jeweils 20.000 Euro gibt es keinen Transfer.

Das Ehegattensplitting ist hingegen nicht mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip vereinbar, wenn der eheinterne Transfer (deutlich) weniger oder mehr als die Hälfte der Einkommensdifferenz der Partner beträgt: Würde der Alleinverdiener mit einem Einkommen von 40.000 Euro seinem Partner nur 10.000 Euro statt 20.000 Euro übertragen, würde er streng genommen durch das Ehegattensplitting im Vergleich zu einem Alleinlebenden nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip ungerechtfertigterweise begünstigt. Entsprechend gilt auch für eine gerechte Besteuerung, dass ohne eine zusätzliche Annahme oder zusätzliche Informationen darüber, welche Transfers als eheinterner Unterhalt gelten können, sich nicht ohne Weiteres ein Besteuerungsprinzip ableiten lässt.

Die Frage, welche Unterhaltsverpflichtungen innerhalb einer Ehe gelten und dementsprechend auch steuerlich berücksichtigt werden müssen, kann mit Blick auf die deutsche Gesetzgebung und Rechtsprechung nicht eindeutig beantwortet werden:

- Zunächst besteht während der Ehe eine Unterhaltspflicht gegenüber dem jeweiligen Partner. Genauere gesetzliche Vorgaben zu den jeweiligen Unterhaltsansprüchen innerhalb intakter Ehen fehlen jedoch. Das Bürgerliche Gesetzbuch (§§ 1360, 1360a, 1360b BGB) verweist lediglich auf die Pflicht der Ehepartner, zum Familienunterhalt angemessen beizutragen, unter anderem um die „persönlichen Bedürfnisse der Ehegatten“ zu befriedigen. Darüber hinaus wird in § 1360 BGB darauf verwiesen, dass diese Pflichten in der Regel auch durch die Führung des Haushalts erfüllt sind. Somit passt dies zu der Annahme, dass Ehepartner einen gemeinsamen Haushalt führen. Allerdings lässt das BGB an dieser Stelle offen, welcher individuelle Beitrag angemessen ist und wem während der Ehe welcher Anteil am gemeinsamen Einkommen zusteht. In der Praxis wird dies aber kaum eingeklagt. Nach Kenntnis der Autoren lassen sich somit auch aus der Rechtsprechung heraus keine validen Werte zu diesem Thema festlegen.
- Im Fall einer Scheidung bestehen gegebenenfalls Unterhaltsansprüche in folgender Höhe (§§ 1361, 1569, 1578, 1581 BGB): Sofern der ehemalige Ehepartner unterhaltsberechtigter und ohne Erwerbseinkommen ist, werden ihm in der Regel 3/7 des Nettoerwerbseinkommens zuzüglich der Hälfte der sonstigen Nettoeinkünfte gewährt. Haben beide ehemaligen Partner ein Erwerbseinkommen, sind es 3/7 der Differenz zwischen den Nettoerwerbseinkommen der Eheleute zuzüglich eines nach dem Halbteilungsgrundsatz bestimmten Teils der sonstigen Nettoeinkünfte. Ein Selbstbehalt des Unterhaltsverpflichteten von gegenwärtig 1.200 Euro pro Monat wird jeweils abgezogen. Damit sieht das Unterhaltsrecht eine etwas geringere Einkommensübertragung vor als das Ehegattensplitting mit seiner hälftigen Aufteilung (Bareis/Siegel, 2016).
- Steuerlich abzugsfähig sind nicht die vollen Unterhaltszahlungen, sondern maximal 13.805 Euro als Sonderausgaben, sofern der Unterhaltsberechtigte zustimmt (§ 10 Nr. 1a EStG), oder maximal das Existenzminimum in

Höhe von 9.408 Euro für das Jahr 2020 als „außergewöhnliche Belastung“ (§ 33 EStG), sofern der Unterhaltsberechtigte nicht zustimmt. Vor diesem Hintergrund resultiert erst bei einer Einkommensdifferenz zwischen den Ehepartnern von mehr als 27.610 Euro oder 18.816 Euro eine Begrenzung des Splittingeffekts.

- Das steuerfrei zu stellende „sächliche Existenzminimum“ für Alleinstehende basiert auf dem sozialhilferechtlichen Mindestbedarf. Allerdings ist der sozialhilferechtliche Mindestbedarf streng genommen keine bundesweit einheitliche Größe: Kosten für Unterkunft und Heizkosten werden je nach den Gegebenheiten der jeweiligen Kommune festgesetzt. Das sächliche Existenzminimum ist daher eine mit einer entsprechenden Berechnungsmethode bestimmte durchschnittliche Größe (BMF, 2018b). Für Ehepaare wird für 2020 mit 15.540 Euro als sächliches Existenzminimum weniger als das Doppelte eines Alleinlebenden ausgewiesen.

Auch mit dem Verweis auf die gegenwärtige Rechtslage lässt sich keine präzise Antwort darauf finden, wie genau der Gesetzgeber die Leistungsfähigkeit innerhalb einer Ehe einschätzt. Insgesamt legt das Unterhaltsrecht allerdings eine Reform der Ehegattenbesteuerung nahe. Eheleute sollen ein Interesse daran haben, ihre beruflichen Qualifikationen zumindest aufrechtzuerhalten, da im Scheidungsfall primär jeder selbst für seinen Lebensunterhalt aufkommen muss. Inwieweit die Regelungen des Unterhaltsrechts im Steuerrecht nachvollzogen werden müssen, ist jedoch umstritten. Es gibt keine zwingende Logik, dass das Steuerrecht dem Sozialrecht folgen muss (Kube, 2016).

Allerdings wäre es zumindest konsistent, den steuerlich abzugsfähigen Betrag nach dem Unterhaltsrecht von maximal 13.805 Euro bei einer möglichen Umstellung auf Individualbesteuerung als transferierbaren Betrag zuzulassen (Warneke, 2016). Denn Verheiratete und Geschiedene sollten mit Blick auf Unterhaltsverpflichtungen steuerlich gleich behandelt werden (Maiterth/Chirvi, 2015). An dem verfassungsmäßigen Erfordernis, zumindest einen zweiten Grundfreibetrag im Rahmen einer Individualbesteuerung von Ehepaaren zu gewähren, bestehen keine Zweifel. Laut Bundesverfassungsgerichtsurteil ist das Existenzminimum aller Familienmitglieder steuerfrei zu stellen (BVerfG, 1998; Spangenberg, 2016, 21). Vor diesem Hintergrund wird eine Individualbesteuerung mit

übertragbarem Grundfreibetrag (Kapitel 6.1) als Maximallösung auf dem Weg zu einer Individualbesteuerung erachtet (Maiterth/Chirvi, 2015).

Höhere individuelle Leistungsfähigkeit durch Heirat

Ehepartner können aufgrund ihrer Verbrauchsgemeinschaft durch die gemeinsame Nutzung von Wohnraum und Gebrauchsgegenständen Skaleneffekte erzielen. Im Vergleich zu einem Einpersonenhaushalt ist die individuelle Leistungsfähigkeit der einzelnen Ehepartner mit gemeinsamem Haushalt daher annahmegemäß höher. Dies gilt allerdings auch für ein nicht verheiratetes Paar und stellt daher kein Alleinstellungsmerkmal der Ehe dar. Die Berechnung des sächlichen Existenzminimums für Ehepaare basiert auf der Annahme, dass verheiratete Personen aufgrund möglicher Synergien bei gleichem Einkommen pro Kopf leistungsfähiger sind als Alleinstehende. Hier setzt der Gesetzgeber also durchaus eine andere Annahme als im Steuerrecht.

Würden Ehepaare mit einem gemeinsamen Haushalt nach dieser Logik besteuert werden, dann hieße das, dass die Besteuerung dem Prinzip nach zwar dem Ehegattensplitting entsprechen kann (einschließlich der oben dargelegten Annahmen zu eheinternen Transfers). Allerdings wäre in dem Fall nicht wie derzeit ein Splittingfaktor von 2, sondern ein geringerer Splittingfaktor anzusetzen. Beispielsweise könnte nach der neuen OECD-Skala bei einem Alleinverdiener-Ehepaar mit einem Haushaltsnettoeinkommen von 40.000 Euro nicht der Splittingfaktor 2, sondern 1,5 angewendet werden. Dann würde also dem Ehepartner ein Nettoäquivalenzeinkommen von gut 13.000 Euro zugerechnet (statt 20.000 Euro wie beim derzeitigen Ehegattensplitting). Das heißt, der verheiratete Alleinverdiener wäre bei einem Einkommen von 40.000 Euro per Annahme so leistungsfähig wie ein Alleinlebender, der knapp 27.000 Euro Einkommen erzielt, und würde entsprechend besteuert.

Das in Deutschland geltende Ehegattensplitting und die Haushaltsbesteuerung können mit diesem zusätzlichen Blick auf die durch Skaleneffekte gestiegene Leistungsfähigkeit von Ehepaaren als zwei Extrempunkte angesehen werden:

- Bei der Haushaltsbesteuerung steigt die Leistungsfähigkeit durch die Ehe per Annahme so stark an, dass zwei Personen von einem Haushaltseinkommen leben können, das nicht höher ist als das eines Alleinstehenden.

Deshalb ist eine identische Steuerschuld wie die eines Alleinlebenden mit dem gleichen Einkommen gerechtfertigt.

- Beim Ehegattensplitting wird eine durch die Führung eines gemeinsamen Haushalts gestiegene Leistungsfähigkeit dagegen nicht berücksichtigt. Nach Sicht des Bundesverfassungsgerichts wäre die steuerliche Berücksichtigung der gestiegenen Leistungsfähigkeit allerdings systemfremd (BVerfG, 1957).

Zwischen diesen beiden Extremen lassen sich, je nach Annahme, unterschiedliche Splittingfaktoren zur Besteuerung heranziehen.

Eine analoge Einordnung gilt auch bei einer Individualbesteuerung mit transferierbarem Betrag:

- Bei einer Individualbesteuerung mit einem übertragbarem Betrag, der sich an den Unterhaltspflichten orientiert, wird ebenfalls nicht berücksichtigt, dass durch eine gemeinsame Haushaltsführung die Leistungsfähigkeit der jeweiligen Partner steigt.
- Den anderen Extrempunkt markiert eine Individualbesteuerung für Ehepartner ohne jeglichen Freibetrag für beide Partner – die Vorteile einer gemeinsamen Haushaltsführung sind so groß, dass sie den eigentlich zu gewährenden Freibetrag vollständig kompensieren.

Zwischenlösungen bilden Varianten der Individualbesteuerung mit einem übertragbarem Betrag, der sich aus den Unterhaltsverpflichtungen abzüglich eines Faktors für die gemeinsame Haushaltsführung zusammensetzt.

Ein weiterer Aspekt einer gerechten Besteuerung nach Leistungsfähigkeit betrifft unentgeltliche Tätigkeiten im Haushalt und bei der Kinderbetreuung, die bei der Einkommensbesteuerung außen vor bleiben. Sofern diese Tätigkeiten jedoch als Dienstleistung, zum Beispiel per Haushaltshilfe oder Kindertagesstätte, eingekauft werden, mindern die Ausgaben dafür die Leistungsfähigkeit. Dies wird bei der Ehegattenbesteuerung nur unzureichend anerkannt. So können Kinderbetreuungskosten nicht in voller Höhe steuerlich geltend gemacht werden, sondern in der Regel nur zu zwei Dritteln (Spangenberg, 2016). Die

Aufwendungen für eine Haushaltshilfe können zwar ebenfalls steuerlich berücksichtigt werden, allerdings sind diese nicht von der Bemessungsgrundlage abzuziehen, sondern mindern unabhängig vom persönlichen Steuersatz die Einkommensteuerzahlung um 20 Cent je Euro. Begrenzt ist diese Ansetzung auf Aufwendungen von bis zu 2.550 Euro im Jahr. Dies führt dazu, dass die höhere Leistungsfähigkeit einer Alleinverdiener-Familie, in der die Kinder zu Hause betreut werden und es keine Haushaltshilfe gibt, nicht adäquat in der Ehegattenbesteuerung berücksichtigt wird (Wissenschaftlicher Beirat, 2018).

Ableitungen für eine gerechte Besteuerung von Ehepaaren

Mit dem Motiv der Steuergerechtigkeit lässt sich ohne Weiteres keine bestimmte Besteuerungsform für Ehepaare ableiten. Ohne eine normative Setzung, was die Ehe aus Sicht der Gesellschaft sein soll, ist die Frage nach einer gerechten Besteuerung von Ehepaaren nicht eindeutig zu beantworten. Vielmehr werden je nach Annahme verschiedene Besteuerungsformen dem Leistungs-fähigkeitsprinzip gerecht.

Die Ehegattenbesteuerung sollte die veränderte Leistungsfähigkeit von Ehepartnern berücksichtigen, um die Eheschließung per se weder steuerlich zu belohnen noch zu bestrafen. Vor diesem Hintergrund ist genauer zu bestimmen, wie sich die Leistungsfähigkeit für die jeweiligen Ehepartner im Vergleich zu einer Einzelperson ändert.

Wird die Ehe als eine Mischform aus individuellen und gemeinsamen Entscheidungen angesehen, dann kann ein Ehegattenrealsplitting sowohl dem Ziel, eine möglichst anreizneutrale Besteuerung zu finden, als auch dem Ziel, gerecht zu besteuern, Rechnung tragen. Je höher das Gewicht der gemeinsamen Entscheidungen angesehen und je höher dementsprechend der Betrag gewählt wird, der übertragbar ist, umso geringer fällt der Unterschied zum gegenwärtigen Ehegattensplitting aus.

3.3 Arbeitsanreize bei geltendem Unterhaltsrecht

In der finanzwissenschaftlichen Literatur wird das bestehende Ehegattensplitting zum Teil abgelehnt, weil hier nicht von einer perfekten Erwerbs- und Verbrauchsgemeinschaft ausgegangen wird. Begründet wird dies mit zu er-

wartenden positiven Effekten auf das Arbeitsangebot verheirateter Frauen und damit auch auf die wirtschaftliche Entwicklung im Fall einer Abschaffung (für einen Überblick vgl. Maiterth/Chirvi, 2015). Die OECD (2018, 32 f.) befindet, dass in Deutschland die Steuerlast des Zweitverdieners im internationalen Vergleich überdurchschnittlich hoch ist, und empfiehlt eine Steuerentlastung auf das Einkommen des Zweitverdieners, um Frauen bessere Karriereperspektiven zu eröffnen. Für den Rat der Europäischen Union (Europäische Kommission, 2019, 7 f.) stellt das Ehegattensplitting ein Hindernis für Zweitverdiener dar, ihre Arbeitszeit zu erhöhen. Vor diesem Hintergrund lautet die Empfehlung an die deutsche Politik, die Steuer- und Abgabenlast für Zweitverdiener zu senken. Eine steuerliche Diskriminierung des Zweitverdieners könnte als Verstoß gegen Art. 3 Grundgesetz gesehen werden. Es steht der Vorwurf im Raum, das Ehegattensplitting belohne die „Hausfrauen-Ehe“ und verhindere die Gleichstellung von Mann und Frau.

Das im internationalen Vergleich geringe Arbeitsangebot von Frauen in Deutschland wird also insgesamt nicht zuletzt auf das Ehegattensplitting zurückgeführt. Dabei spielt auch die Wahl der Steuerklassenkombinationen eine Rolle (Wissenschaftlicher Beirat, 2018). Dies belegt die Verteilung der Steuerklassen nach Geschlecht. Ehepartner werden zwar zunächst beide in die Steuerklasse IV eingeteilt, auf Antrag ist für sie aber die Kombination III und V möglich (§ 38b EStG). Dabei wird in der Regel die Steuerklasse III vom Erst- und die Steuerklasse V vom Zweitverdiener gewählt und der Splittingeffekt beim Monatslohn des Erstverdieners berücksichtigt.

Der Grund für die Präferenz bei der Steuerklassenwahl ist somit offenkundig: Verdient ein Ehepartner 40.000 Euro und der andere Partner 20.000 Euro, dann erhöht sich das laufende Nettogehalt beider Partner zusammen auf das Jahr gerechnet um mehr als 800 Euro bei der Steuerklassenwahl III/V im Vergleich zur Wahl der Steuerklasse IV (Beznoska/Hentze, 2017b). In der Kombination III/V ist die Grenzbelastung des Zweiteinkommens noch höher, als es nach dem Splittingtarif der Fall wäre. Zwar wird der steuerliche Vorteil mit Blick auf das laufende Nettogehalt mit dem obligatorischen Jahressteuerausgleich auf den Cent genau ausgeglichen (vom Zinseffekt wird an dieser Stelle abstrahiert), wie es das Prinzip der Besteuerung nach Leistungsfähigkeit gebietet. Dies kann allerdings auch zu Nachzahlungen führen.

Neben der Präferenz für Liquidität könnten weitere Gründe wie zum Beispiel Informationsdefizite dazu führen, dass manche Ehepaare unabhängig von der Erwerbsgemeinschaft ihre Arbeitsangebotsentscheidung am laufenden Nettogehalt ausrichten, was eine zusätzliche Verzerrung durch die Lohnsteuerklassen III/V verursachen kann. Eine Auswertung der Lohnsteuerfälle für das Jahr 2014 zeigt, dass neun von zehn Personen mit der Steuerklasse V Frauen sind. In der Steuerklasse III sind dagegen acht von zehn Personen Männer (BMF, 2018a). Die Anteile haben sich gegenüber dem Jahr 2009 nicht wesentlich verändert (BMF, 2013). Somit könnte die zusätzliche Verzerrung überwiegend bei Frauen einen negativen und überwiegend bei Männern einen positiven Effekt auf das Arbeitsangebot haben.

Die Kombination IV/IV approximiert am besten den Splittingeffekt für das monatliche Einkommen. In Kombination mit dem sogenannten Faktorverfahren kann die Steuerlast des Zweitverdieners noch weiter reduziert werden. Dies stellt jedoch de facto eine erzwungene Umverteilung des Splittingeffekts dar. Im Fall einer Erwerbsgemeinschaft ist dies unnötig, da es egal ist, bei welchem Ehepartner der Splittingeffekt gebucht wird. Im Fall individueller Entscheidungen im Haushalt schreibt dieses Verfahren dem Ehepaar lediglich den Verteilungsschlüssel des Splittingeffekts vor, was allerdings nichts an der Verzerrung des Ehegattensplittings ändert.

Aus theoretischer Sicht kann die gegenwärtige Ehegattenbesteuerung das Arbeitsangebot des Zweitverdieners substanziell verzerren, sofern die Annahme der (nahezu) perfekten Erwerbsgemeinschaft verworfen wird (vgl. Kapitel 3.1). In diesem Fall wirkt das Ehegattensplitting restriktiv sowohl auf die mögliche Aufnahme einer Erwerbstätigkeit des Zweitverdieners – in dem Fall würde sich die Grenzbelastung auf das gesamte Einkommen aus der infrage stehenden Erwerbstätigkeit beziehen – als auch auf die Ausdehnung der Arbeitszeit im Rahmen einer bestehenden Erwerbstätigkeit (Wissenschaftlicher Beirat, 2018). Unter dieser Annahme lässt sich also der Forderung nach einer Reform zustimmen.

Für die Ehegattenbesteuerung ist jedoch auch der umgekehrte Fall von Verzerrung zu bedenken: Was ist, wenn sich durch die Wahl einer anderen Besteuerungsform das Arbeitsangebot des Zweitverdieners erhöht, dies aber

Ausdruck einer verzerrten Entscheidung ist und damit nicht die tatsächlichen Präferenzen widerspiegelt (Warneke, 2016)? Würde der Einzelne in Abwesenheit der entsprechenden Steuer weniger Arbeit anbieten, gerade weil das Ehepaar als perfekte Erwerbsgemeinschaft handelt, wäre eine solche Art der Besteuerung aus einer individualistischen Sichtweise heraus abzulehnen. Denn in diesem Fall hätte eine Abkehr vom Ehegattensplitting den Charakter einer Lenkungssteuer. Ohne normative Setzung lässt sich dieses Dilemma somit nicht lösen.

Gegebenenfalls lässt sich die Aufgabe einer effizienten Besteuerung aber bewältigen, ohne die Frage, ob oder zu welchem Grad eine Ehe nun eine Erwerbs- und Verbrauchsgemeinschaft darstellt, endgültig zu beantworten. Denn bei der Suche nach einer möglichst effizienten Besteuerung sind auch die weiteren Rahmenbedingungen zu berücksichtigen, unter denen Eheleute agieren. Hierzu gehören auch die Fragen der Scheidung und des Unterhalts. Denn diese müssten in das Kalkül einer rational handelnden Person einfließen (vgl. hierzu beispielsweise Chiappori et al., 2002). Dabei ist zu klären, inwieweit die aktuelle Rechtslage mit der Steuergesetzgebung im Einklang steht.

Seit dem Jahr 2008 sind im Fall einer Scheidung der nahehelichen Solidarität Grenzen gesetzt. Im aktuellen Recht zum nahehelichen Unterhalt ist auf die Eigenverantwortung des Einzelnen verwiesen (§ 1569 BGB). Der Gesetzgeber sieht demnach inzwischen eine Ehe nicht als eine für alle Zeiten eingegangene Verpflichtung dem Partner gegenüber. Zwar ist ein nahehelicher Unterhalt auch nicht gänzlich ausgeschlossen, wenn der geschiedene Partner sich nicht aus eigenen Einkünften und Vermögen selbst unterhalten kann. Es wird aber deutlich, dass die Eigenverantwortung die Regel und nicht die Ausnahme darstellen soll. Denn im Gesetz ist der Unterhaltsanspruch auf bestimmte Fälle begrenzt – unter anderem die Betreuung kleiner Kinder (§ 1570 BGB) sowie Unterhalt wegen Krankheit (§ 1572 BGB) oder Alter (§ 1571 BGB). Daneben kann es Unterhalt aus Billigkeitsgründen geben (§ 1576 BGB), falls aus schwerwiegenden Gründen eine Erwerbstätigkeit nicht erwartet werden kann. Hierzu gibt es keine allgemeinen Regeln, im Zweifel entscheiden die Gerichte. Der Fall hingegen, dass ein Partner jahrelang den Haushalt geführt hat und deshalb keiner Erwerbstätigkeit nachgegangen ist, wird folglich in der Rechtspraxis nicht ohne Weiteres als Grund für einen unbefristeten nahehelichen Unterhalt

anerkannt. Somit kann sich nach geltender Rechtslage ein Ehepartner nicht darauf verlassen, dass er vom anderen lebenslang unterstützt wird, sollte die Ehe geschieden werden.

Vor diesem Hintergrund müssten in einer dynamischen Sicht zumindest risikoaverse Ehepartner ein gleichgerichtetes Interesse daran haben, dass beide Partner während der Ehe erwerbstätig sind – vorausgesetzt, sie sind grundsätzlich erwerbsfähig: Der Erstverdiener sollte ein Interesse daran haben, um im Scheidungsfall keinen nachehelichen Unterhalt zahlen zu müssen; der Zweitverdiener sollte gewillt sein, im Scheidungsfall aus eigener Kraft ein auskömmliches Einkommen erzielen zu können, da er sich nicht in jedem Fall auf Unterhaltszahlungen verlassen kann. Dieses gleichgerichtete Interesse müsste ganz unabhängig davon existieren, welches Ehemodell gelebt wird – also ob es sich um eine perfekte Erwerbs- und Verbrauchsgemeinschaft während des Zusammenlebens handelt, um weiterhin ganz individuelle Entscheidungen oder um eine Zwischenform. In jedem Fall müssen die Ehepartner zumindest berücksichtigen, dass sie nach einer Scheidung wieder für sich selbst sorgen müssen.

Eine lange berufliche Auszeit schmälert jedoch in der Regel künftige Beschäftigungschancen erheblich, da dadurch aktuelle Entwicklungen im jeweiligen Arbeitsbereich verpasst werden und somit Qualifikationen verloren gehen (Spangenberg, 2016). Eine auf lange Frist angelegte Alleinverdiener-Ehe passt daher beispielsweise nur in einem sehr begrenzten Rahmen und mit zusätzlichen Annahmen zu einem solchen Kalkül – unabhängig davon, ob die Ehepartner vollständig individuell, ausschließlich gemeinsam oder sowohl als auch entscheiden. Eine solche Überlegung wäre denkbar, wenn ein Partner Vermögen oder den Anspruch auf ein gemeinsames Vermögen in einer Höhe besitzt, die das Erreichen eines bestimmten Lebensstandards auch nach einer Scheidung ermöglicht.

Der nicht erwerbstätige Ehepartner kann in eine Pfadabhängigkeit geraten, sodass die Erwerbsperspektive bei Scheidung deutlich schlechter als zu Beginn der Ehe ist. Das Ehegattensplitting hat in diesem Fall rückblickend, also nach Scheitern einer Ehe, folglich einen negativ verzerrenden Arbeitsanreiz für den Zweitverdiener gehabt. Aus der einstmaligen Erwerbs- und Verbrauchsgemeinschaft wird nun eine individuelle Perspektive.

Zudem sind die in der Ehe getroffenen Entscheidungen im Sinne der Pfadabhängigkeit nicht umkehrbar. Umgekehrt heißt das zwar nicht, dass eine dauerhaft hälftige Arbeitsteilung der Partner unbedingt erreicht werden muss. Sollen berufliche Qualifikationen erhalten bleiben, reicht gegebenenfalls eine Teilzeitbeschäftigung aus. Ebenso müssen kürzere Auszeiten, beispielsweise um Kinder in den ersten Jahren nach der Geburt zu betreuen, nicht zwangsläufig zu einer späteren Arbeitslosigkeit führen. Hierbei geht es nicht darum, ob ein sogenannter Karriereknick und damit künftige Gehaltseinbußen bewusst in Kauf genommen werden, sondern um die Frage, ob noch eine dem Qualifikationsniveau entsprechende angemessene Beschäftigung erreicht werden kann. Dennoch kann sich der Gesetzgeber bei gegebenem Unterhaltsrecht – in dem die Norm gilt, dass die Ehe nicht in jedem Fall unendlich ist und der naheheiligen Solidarität entsprechende Grenzen setzt – auch im Steuerrecht an einem Bild der Ehe orientieren, in der beide Partner zum gemeinsamen Einkommen beitragen, wenn auch nicht zwangsläufig zu gleichen Teilen.

Dann besteht aber das Problem, dass das derzeit geltende Ehegattensplitting gerade für den Zweitverdiener gegenteilige Anreize setzt und restriktiv auf die Erwerbstätigkeit wirkt. Aus diesem Blickwinkel ließe sich unabhängig von der nicht abschließend zu klärenden Frage des Modells der Ehe eine Reform des Ehegattensplittings begründen, die zu geringeren Grenzsteuerbelastungen und damit besseren Arbeitsanreizen für Zweitverdiener in einer Ehe führt.

4 Modellseitige Betrachtung unterschiedlicher Besteuerungsprinzipien

Für die Besteuerung von Ehepaaren im Besonderen gilt wie für die Besteuerung im Allgemeinen: Nur im theoretischen Fall, dass vollständige Informationen vorliegen und Akteure identisch handeln, lässt sich eine verzerrungsfreie und gerechte Besteuerung erreichen.

Im Folgenden werden mögliche Besteuerungsformen und ihre Effekte auf die Steuerschuld in einem linear-progressiven Tarif anhand eines Modells erläutert. Bei der Besteuerung nach dem **Individualprinzip** bemisst sich die Steuerschuld

des Ehepaars (S) am individuellen Steuerbetrag der Ehepartner (T). Werden Ehepaare mit dem Einkommen y_1 des einen Partners und y_2 des anderen Partners nach dem Individualprinzip besteuert, so ergibt sich für das Paar die folgende Steuerschuld:

$$(1) S(y_1, y_2) = T(y_1) + T(y_2)$$

Eine Variante hierbei stellt die Besteuerung nach dem Individualprinzip mit einem übertragbaren Betrag dar. In dem Fall kann der Erstverdiener den Betrag B von seinem zu versteuernden Einkommen abziehen und dieser Betrag wird dafür beim Ehepartner berücksichtigt. Die Steuerschuld berechnet sich in diesem Modell wie folgt:

$$(2) S(y_1, y_2) = T(y_1 - B) + T(y_2 + B)$$

Bei dieser Variante kommt es auf die Ausgestaltung des übertragbaren Betrags an (für einen detaillierten Überblick vgl. Wissenschaftlicher Beirat, 2018, 32 ff.). Die Minimallösung ist hierbei die Übertragung des (nicht genutzten) Grundfreibetrags eines Ehepartners. Der für den Erstverdiener abziehbare Betrag B ergibt sich in diesem Fall aus der Differenz des Grundfreibetrags und des vom Zweitverdiener erzielten Einkommens y_2 . Das Einkommen des Zweitverdieners bleibt hingegen steuerfrei, solange es unterhalb des Grundfreibetrags liegt. In diesem Fall setzt für Ehepaare die Individualbesteuerung ein, sobald beide Partner oberhalb des Grundfreibetrags verdienen, das heißt, aus dem übertragbaren Grundfreibetrag resultiert kein steuerlicher Effekt. Alternativ kann der übertragbare Betrag höher angesetzt werden und sich beispielsweise an (fiktiven) Unterhaltszahlungen orientieren (vgl. Kapitel 3.2).

Bei dem in Deutschland geltenden **Ehegattensplitting** wird zunächst das zu versteuernde Einkommen beider Ehepartner zusammen ermittelt. Anschließend wird das gemeinsam zu versteuernde Einkommen der Partner im Rahmen des Splittingverfahrens nach § 32a Abs. 5 EStG durch den Faktor 2 dividiert und der daraus resultierende Betrag zweimal mit der tariflichen Einkommensteuer nach § 32a Abs. 1 EStG belegt. Dadurch gilt für die Steuerschuld des Paares:

$$(3) S(y_1, y_2) = 2 \cdot T(\frac{1}{2} \cdot (y_1 + y_2))$$

Schließlich kann für Ehepaare eine **Haushaltsbesteuerung** angewendet werden: Beide Ehepartner werden so veranlagt, als ob sie eine Einzelperson wären und damit die Einzelveranlagung zum Tragen käme. Dem Ehepaar steht damit auch nur ein Grundfreibetrag zu. Die zu versteuernden Einkommen werden zusammengezählt und nach § 32a Abs. 1 EStG besteuert. Die Steuerschuld beträgt dann:

$$(4) S(y_1, y_2) = T(y_1 + y_2)$$

Die Effekte der verschiedenen Formen der Besteuerung werden an folgendem Beispiel aufgezeigt: Angenommen werden drei Ehepaare. Alle drei Paare haben dasselbe gemeinsame Einkommen von $4y$. Allerdings erzielen die einzelnen Partner ein unterschiedlich hohes Einkommen. Paar 1 ist eine Alleinverdiener-Ehe, hier bezieht ein Partner das gesamte Einkommen von $4y$. Bei Paar 2 verdient ein Partner mehr als der andere: Das Einkommen des Hauptverdieners ist $3y$, das Einkommen des Zweitverdieners beträgt $1y$. Bei Paar 3 verdienen beide Partner gleich viel, also jeweils $2y$. Der von dem jeweiligen Paar gemeinsam zu entrichtende Steuerbetrag ist in Tabelle 1 dargestellt.

Es ist ersichtlich, dass bei der Haushaltsbesteuerung und beim Ehegattensplitting die Steuerschuld für alle Paare identisch ist, unabhängig davon, wie viel die einzelnen Partner zum gemeinsamen Einkommen beitragen. Dies gilt für die Individualbesteuerung mit oder ohne übertragbaren Betrag dagegen nicht.

Modelle der Ehegattenbesteuerung

Tabelle 1

| | Individualbesteuerung | Individualbesteuerung mit übertragbarem Betrag ($B^{\max} \leq y$) | Ehegattensplitting | Haushaltsbesteuerung |
|--|---------------------------------------|--|-----------------------|----------------------|
| Paar 1 (Alleinverdiener) $y_1 = 4y; y_2 = 0$ | $S_1 = T(4y)$ | $S_1 = T(4y - B^{\max}) + T(B^{\max})$ | $S_1 = 2 \cdot T(2y)$ | $S_1 = T(4y)$ |
| Paar 2 (unterschiedlich hohe Einkommen) $y_1 = 3y; y_2 = 1y$ | $S_2 = T(3y) + T(y)$ | $S_2 = T(3y - B^{\max}) + T(1y + B^{\max})$ | $S_2 = 2 \cdot T(2y)$ | $S_2 = T(4y)$ |
| Paar 3 (gleich hohe Einkommen) $y_1 = 2y; y_2 = 2y$ | $S_3 = T(2y) + T(2y) = 2 \cdot T(2y)$ | $S_3 = T(2y) + T(2y) = 2 \cdot T(2y)$ | $S_3 = 2 \cdot T(2y)$ | $S_3 = T(4y)$ |

Eigene Zusammenstellung

Zudem stellt sich die Frage, inwieweit Unterschiede zwischen den Besteuerungsformen hinsichtlich der Steuerschuld eines Paares existieren. Diese Unterschiede hängen letztlich vom Steuertarif ab. Bei einem proportionalen Steuertarif ist der Durchschnitts- und Grenzsteuersatz konstant, sodass es für die Steuerschuld eines Paares unerheblich ist, welche Art der Besteuerung gewählt wird und wie die Einkommen zwischen den Partnern verteilt sind. Der zu zahlende Steuerbetrag ist also für alle Paare identisch und unabhängig von der angewandten Besteuerungsform, zumindest sofern ein für das Ehepaar insgesamt gleich hoher nutzbarer Grundfreibetrag unterstellt wird. Es gilt:

$$(5) T(3y) + T(y) = 2 \cdot T(2y) = T(4y)$$

Anders ist es hingegen in einem linear-progressiven Steuertarif, wenn also die Grenz- und damit auch die Durchschnittssteuersätze steigen. In diesem Fall führt das Ehegattensplitting – jenseits der Frage des Grundfreibetrags – immer zu einer geringeren Steuerschuld als eine Haushaltsbesteuerung. Bei einem linear-progressiven Tarif ist die Steuerschuld bei unterschiedlich hohen Einkommen im Fall der Individualbesteuerung immer höher als im Fall des Ehegattensplittings. Die gemeinsame Steuerschuld beim Ehegattenrealsplitting liegt zwischen der Steuerschuld bei Anwendung der Individualbesteuerung und der Steuerschuld bei Anwendung des Ehegattensplittings. Zusammengefasst gilt für einen linear-progressiven Steuertarif:

$$(6) 2 \cdot T(2y) < T(3y) + T(y) < T(4y)^{1,2}$$

Verdienen Partner unterschiedlich viel, wie im Fall von Paar 1 und Paar 2, entsteht beim Ehegattensplitting in einem linear-progressiven Tarif ein Splittingeffekt. Dasselbe gilt für eine Individualbesteuerung mit einem übertragbaren Betrag: Je höher dieser gesetzt wird, umso größer ist der gemeinsame Steuer-effekt. Wird der Betrag in seiner Höhe gar nicht beschränkt, so ist diese Variante äquivalent zum Ehegattensplitting. Denn dann stellt sich das Paar in einem

1 Herleitung: Gilt für den Durchschnittssteuersatz $T(y_1)/y_1 < T(y_2)/y_2 < \dots < T(y_n)/y_n$ für $y_1 < y_2 < \dots < y_n$, dann gilt $2 \cdot T(2y) < T(4y)$ beziehungsweise $T(3y) < \frac{3}{4} \cdot T(4y)$ und $T(y) < \frac{1}{4} \cdot T(4y)$ und damit $T(3y) + T(y) < T(4y)$.

2 Bei einem indirekt progressiven Tarif der Form $T(y) = ay - b$ gilt im obigen Beispiel hingegen: $T(y) + T(3y) = ay - b + (a3y - b) = 2 \cdot (a2y - b) = 2 \cdot T(2y)$.

linear-progressiven Steuersystem hinsichtlich seiner gemeinsamen Steuerschuld am besten, wenn es den übertragbaren Betrag so wählt, dass er genau die Hälfte der Einkommensdifferenz zwischen den beiden Partnern ausmacht.³

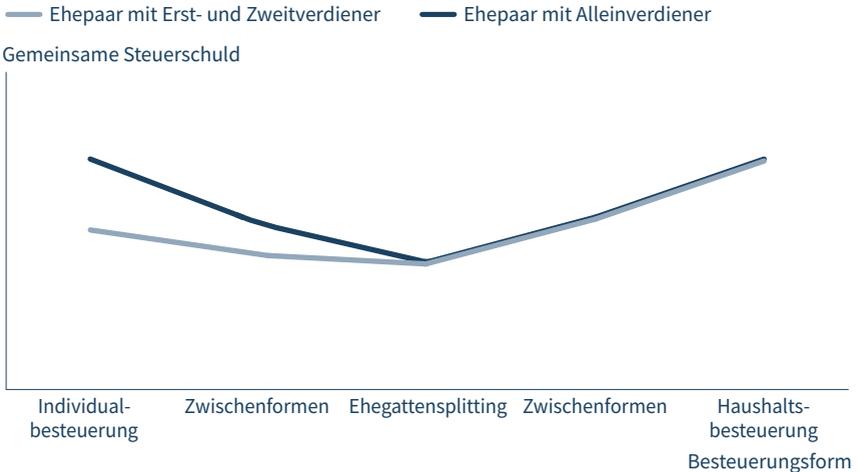
Für einen linear-progressiven Einkommensteuertarif, wie er in Deutschland angewendet wird, lässt sich somit zusammenfassen:

- Eine Individualbesteuerung führt bei gleichem Haushaltseinkommen, aber einem unterschiedlichen Beitrag der Partner zu diesem Einkommen, zu einer unterschiedlich hohen gemeinsamen Steuerschuld eines Ehepaars. Die Differenz in der Steuerschuld ist maximal bei einem Vergleich einer Alleinverdiener-Ehe, wenn sich die individuellen Einkommen also maximal unterscheiden, und einer Ehe, in der beide Partner jeweils die Hälfte zum Einkommen beitragen.
- Beim Ehegattensplitting ist die gemeinsame Steuerschuld aller Paare mit gleichem Haushaltseinkommen identisch, unabhängig davon, wie hoch der individuelle Anteil der Partner an diesem Haushaltseinkommen ist. Im Vergleich zu einer Individualbesteuerung stellen sich Paare mit unterschiedlich hohem Beitrag zum Haushaltseinkommen besser, der Effekt ist maximal für Paare mit einem Alleinverdiener.
- Die gemeinsame Steuerschuld der Paare ist beim Ehegattenrealsplitting (übertragbarer Betrag) für all die Paare identisch, bei denen die Einkommensdifferenz zwischen Erst- und Zweitverdiener maximal der Höhe des übertragbaren Betrags entspricht. In dem Fall entspricht die Steuerschuld der des Ehegattensplittings. Für Paare, bei denen die Einkommensdifferenz größer als dieser Betrag ist, liegt die Steuerschuld hingegen höher; sie ist maximal bei einem Alleinverdiener-Paar.
- Bei der Haushaltsbesteuerung ist die gemeinsame Steuerschuld aller Paare mit gleichem Haushaltseinkommen ebenfalls identisch. Im Vergleich zu einer Individualbesteuerung stellen sich alle Paare schlechter, in denen

3 Im obigen Beispiel also bei Paar 1, wenn $B^{\max} = 2y$, und bei Paar 2, wenn $B^{\max} = y$ gesetzt wird. Die Steuerschuld beträgt dann in beiden Fällen $S = 2 \cdot T(2y)$.

Gemeinsame Steuerschuld eines Ehepaars nach Besteuerungsform bei gleichem Haushaltseinkommen

Abbildung 1



Eigene Darstellung

beide Partner zum Haushaltseinkommen beitragen. Der Nachteil ist maximal für Paare mit identischen individuellen Einkommen.

Im Folgenden werden zusätzlich die gemeinsame Steuerschuld und die jeweilige individuelle Grenzbelastung für die Ehepartner in einem progressiven Tarif betrachtet. Für die gemeinsame Steuerschuld von Ehepaaren mit jeweils gleichem Haushaltseinkommen, aber unterschiedlichem Beitrag der jeweiligen Partner zu diesem Einkommen, lassen sich die Varianten wie in Abbildung 1 darstellen. Die maximale gemeinsame Steuerschuld liegt für alle Paare bei der Haushaltsbesteuerung vor. Je größer der Einkommensunterschied der Partner ist, desto näher ist auch die Steuerschuld bei einer Individualbesteuerung an diesem Maximum. Im Extrem des Alleinverdiener-Paars ist die gemeinsame Steuerschuld bei den beiden Besteuerungsarten Individualbesteuerung und Haushaltsbesteuerung identisch (gleicher Grundfreibetrag für das Ehepaar vorausgesetzt). Das Ehegattensplitting mündet hingegen für alle Paare mit unterschiedlichem Einkommen der Partner in der minimal möglichen gemeinsamen Steuerschuld. Varianten zwischen diesen beiden Extremen bildet, ausgehend von der reinen Individualbesteuerung, die Individualbesteuerung mit einem übertragbaren Betrag. Je höher dieser gewählt wird, desto näher liegt

die gemeinsame Steuerschuld an der des Ehegattensplittings. Ergibt der mögliche übertragbare Betrag genau die Hälfte der Einkommensdifferenz, ist die gemeinsame Steuerschuld bei Ehegattensplitting und Individualbesteuerung mit übertragbarem Betrag identisch. Für Paare hingegen, bei denen beide Partner einen gleichen Teil zum gemeinsamen Einkommen beitragen, ist die gemeinsame Steuerschuld bei Individualbesteuerung in allen möglichen Varianten und im Ehegattensplitting identisch.

Die Haushaltsbesteuerung, bei der die maximale Steuerschuld bei einfachem Grundfreibetrag resultiert, lässt sich ebenfalls variieren. Wird beispielsweise für das Ehepaar insgesamt mehr als der einfache Grundfreibetrag angesetzt, ergibt sich eine Steuerschuld, die zwischen der der Haushaltsbesteuerung und der des in Deutschland geltenden Ehegattensplittings liegt. Diese ist identisch für alle Paare mit gleichem Haushaltseinkommen, unabhängig davon, wie viel die jeweiligen Partner zu diesem beitragen.

Für die individuelle Grenzbelastung eines Allein- oder eines Erstverdieners verhält es sich analog zur gemeinsamen Steuerschuld: Die individuelle Grenzbelastung sinkt umso stärker, je höher der Transfer bei einer Individualbesteuerung mit übertragbarem Betrag ist (im maximalen Fall des Ehegattensplittings unbegrenzt). Bei der Haushaltsbesteuerung sinkt die Grenzbelastung mit der Höhe des gemeinsam genutzten Grundfreibetrags.

Anders sieht die individuelle Grenzbelastung des Zweitverdieners aus: Sie ist in einem linear-progressiven Tarif bei der Individualbesteuerung am geringsten, bei der Haushaltsbesteuerung hingegen am höchsten. Die Grenzbelastung durch das Ehegattensplitting liegt in der Mitte zwischen diesen beiden Extremen: Ausgehend von einer Individualbesteuerung steigt die Grenzbelastung umso stärker, je höher der übertragbare Betrag gewählt wird; maximal entspricht dieser Transfer der Hälfte des Unterschiedsbetrags zwischen den Einkommen.

Für Ehepartner mit identischem Einkommen ist die Grenzbelastung gleich und entspricht dem Verlauf der Steuerschuld. Sie ist in allen Varianten der Individualbesteuerung und beim Ehegattensplitting gleich hoch, steigt jedoch in Richtung einer Haushaltsbesteuerung an.

5 Deskriptive Analyse der Ehegattenbesteuerung in Deutschland

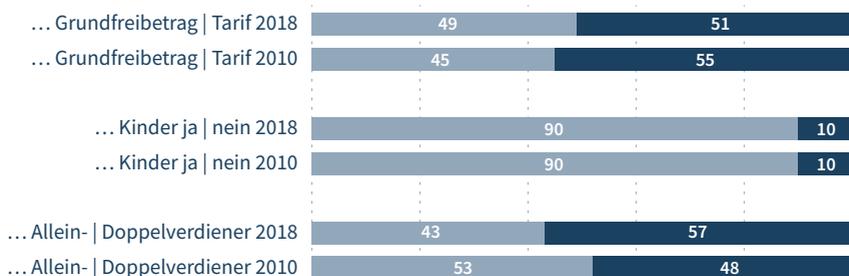
Die zweimalige Besteuerung des hälftigen Einkommens führt in einem linearprogressiven Steuertarif wie gezeigt zu einem geringeren Aufkommen als die einmalige Besteuerung des gesamten Einkommens. Dies ist aus einem Vergleich der für Singles geltenden Grundtabelle und der für zusammenveranlagte Ehepaare anzuwendenden Splittingtabelle ersichtlich. Von den insgesamt 28,6 Millionen Steuerpflichtigen (Ehepaar = ein Steuerpflichtiger) im Jahr 2018 wurde bei 46 Prozent im Rahmen der Zusammenveranlagung der Splittingtarif und bei 54 Prozent im Rahmen der Einzelveranlagung der Grundtarif angewendet (BMF, 2018a).

Die Zusammenveranlagung von Ehepaaren hat für das Steueraufkommen merkliche Konsequenzen. Durch die Zusammenveranlagung erzielte der Staat im Jahr 2018 rund 22,6 Milliarden Euro weniger Steuereinnahmen, als es bei ausschließlicher Einzelveranlagung der Ehepaare der Fall gewesen wäre, wobei mögliche Verhaltensanpassungen unberücksichtigt bleiben (BMF, 2018a). Für diesen Effekt sind je zur Hälfte der Grundfreibetrag und die Progression des Einkommensteuertarifs verantwortlich (Abbildung 2). Im Vergleich zum Jahr 2010 hat dabei die Bedeutung des Grundfreibetrags zugenommen, da dieser prozentual stärker erhöht wurde als die weiteren Tarifgrenzen. Die Ein-

Kennzahlen des Ehegattensplittings

Abbildung 2

Aufteilung des Splittingeffekts nach ..., in Prozent



Quellen: BMF, 2016; 2018a; eigene Berechnungen

nahmen aus der Einkommensteuer betragen im Jahr 2018 rund 269 Milliarden Euro, das entsprach knapp 35 Prozent der gesamten Steuereinnahmen (BMF, 2019). Der Splittingeffekt in Höhe von 22,6 Milliarden Euro machte wiederum rund 8,4 Prozent der Einkommensteuereinnahmen des Jahres 2018 aus.

Von dem Splittingeffekt entfielen im Jahr 2018 rund 13,3 Milliarden Euro auf Ehepaare mit steuerlich zu berücksichtigenden Kindern und 7 Milliarden Euro auf Ehepaare, deren Kinder keine steuerliche Berücksichtigung fanden – die also bereits erwachsen sind und sich nicht mehr in Ausbildung befinden. Die restlichen 2,3 Milliarden Euro sind Ehepaaren zuzuschreiben, die keine Kinder haben. Auch wenn das Ehegattensplitting nicht am Vorhandensein von Kindern ansetzt, kommt es damit zu 90 Prozent Ehepaaren zugute, die Kinder erziehen oder bereits erzogen haben (Abbildung 2). Der Effekt des Ehegattensplittings wird verstärkt, wenn man die Wirkung auf den Solidaritätszuschlag berücksichtigt. Dieser wird in dieser Analyse allerdings ausgeblendet.

Um die Verteilungswirkungen des Ehegattensplittings zu analysieren, wird das Steuer-, Abgaben- und Transfer-Mikrosimulationsmodell (STATS) verwendet (Beznoska, 2016). Die Datenbasis des IW-Mikrosimulationsmodells STATS bildet das Sozio-oekonomische Panel (SOEP). Das SOEP ist eine repräsentative und jährliche Haushaltsbefragung, dessen aktuelle Erhebung aus dem Jahr 2017 stammt. Mit den detaillierten Einkommensinformationen auf Personenebene lassen sich sowohl individuell als auch im Haushaltskontext die Einkommensteuer und die Beiträge zu den Sozialversicherungen simulieren. Die Einkommen beziehen sich auf das Jahr 2016 und werden für die einzelnen Einkunftsarten, die aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) stammen, auf das Jahr 2019 fortgeschrieben. Mithilfe des Mikrozensus und der IW-Bevölkerungsprognose werden außerdem die Hochrechnungsfaktoren „Bevölkerungsstruktur“ und „Beschäftigung“ auf das Jahr 2019 angepasst (Deschermeier, 2017; Beznoska, 2016).

In Tabelle 2 ist die Verteilung des steuerlichen Effekts des Ehegattensplittings gegenüber einer Individualbesteuerung für das Jahr 2019 für alle privaten Haushalte dargestellt. Erwartbar steigt der absolute Betrag pro Person mit der Höhe des Bruttoäquivalenzeinkommens. Im Schnitt über alle Personen (auch Kinder) liegt der Unterschied zwischen Splitting und Individualbesteuerung

bei 43 Euro pro Person und Monat für kinderlose Ehepaare und bei 45 Euro für Ehepaare mit Kindern. In der relativen Betrachtung im Verhältnis zum Bruttoeinkommen zeigt sich, dass der Steuereffekt zwar zunächst mit der Höhe des Einkommens ansteigt – bis auf 0,9 Prozent für Ehepaare ohne Kinder und 0,6 Prozent für Ehepaare mit Kindern –, anschließend jedoch relativ konstant bleibt oder im Fall ohne Kinder sogar wieder etwas abnimmt. Dies liegt daran, dass der Splittingeffekt ein absolutes Maximum hat. Dieses beträgt im Jahr 2019 ohne Berücksichtigung des Solidaritätszuschlags sowie der sogenannten Reichensteuer 8.781 Euro. Unter Einbeziehung der Reichensteuer beträgt der Effekt maximal 16.741 Euro. Der maximale Effekt kann sich nur bei einer Alleinverdiener-Ehe einstellen.

Dass der Splittingeffekt in absoluten Werten mit dem Bruttoäquivalenzeinkommen zunimmt, zeigt sich auch bei der Verteilung des Aufkommenseffekts. Das oberste Dezil vereint insgesamt rund 21 Prozent des Aufkommenseffekts auf sich. Auf Ehepaare mit Kindern entfallen demnach 62 Prozent des Aufkommenseffekts. Dieser Wert liegt geringfügig oberhalb der Schätzungen des Bundesfinanzministeriums (BMF, 2018a).

Zusätzliche Einkommensteuerlast bei Individualbesteuerung statt Zusammenveranlagung

Tabelle 2

Verteilung des Splittingeffekts nach Dezilen des Bruttoäquivalenzeinkommens im Jahr 2019

| Haushaltsbruttoäquivalenzeinkommen ¹⁾ | Durchschnitt | Dezilgrenze | Verteilung des Splittingeffekts | | | | | |
|--|--------------|-------------|---------------------------------|--|---------------------------------|----------------------|---|----------------------|
| | | | Ehepaare ohne Kinder | Ehepaare mit Kindern | Ehepaare ohne Kinder | Ehepaare mit Kindern | Ehepaare ohne Kinder | Ehepaare mit Kindern |
| | | | Im Monat, in Euro | Im Monat pro Person im Haushalt, in Euro | In Prozent des Bruttoeinkommens | | In Prozent des gesamten Aufkommenseffekts | |
| 1. Dezil | 1.038 | 1.380 | 4 | 4 | 0,2 | 0,1 | 0,2 | 0,4 |
| 2. Dezil | 1.602 | 1.811 | 10 | 20 | 0,4 | 0,5 | 0,9 | 1,8 |
| 3. Dezil | 2.009 | 2.197 | 21 | 28 | 0,7 | 0,6 | 2,5 | 2,7 |
| 4. Dezil | 2.399 | 2.599 | 31 | 35 | 0,9 | 0,6 | 2,8 | 4,9 |
| 5. Dezil | 2.817 | 3.040 | 38 | 38 | 0,9 | 0,6 | 3,5 | 6,2 |
| 6. Dezil | 3.284 | 3.556 | 44 | 39 | 0,9 | 0,5 | 3,1 | 6,9 |
| 7. Dezil | 3.845 | 4.167 | 49 | 43 | 0,9 | 0,5 | 4,1 | 7,2 |
| 8. Dezil | 4.549 | 4.957 | 62 | 57 | 0,9 | 0,6 | 5,3 | 9,6 |
| 9. Dezil | 5.571 | 6.324 | 68 | 70 | 0,8 | 0,6 | 6,9 | 10,4 |
| 10. Dezil | 9.079 | – | 77 | 95 | 0,6 | 0,5 | 8,7 | 12,1 |
| Insgesamt | 3.618 | – | 43 | 45 | 0,7 | 0,5 | 38,0 | 62,0 |

1) Äquivalenzgewichtet mit der neuen OECD-Skala.

Quellen: SOEP v34; eigene Berechnungen (Daten fortgeschrieben auf 2019)

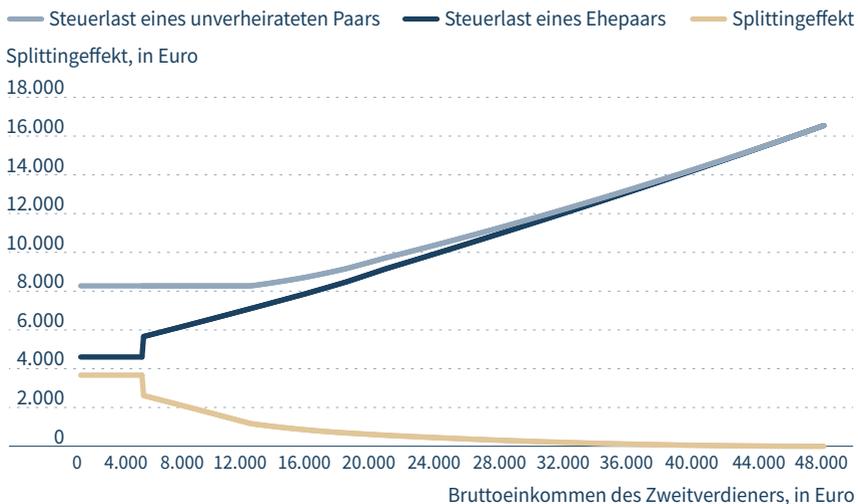
Der Splittingeffekt reduziert sich in Abhängigkeit vom Einkommen des Zweitverdieners und verschwindet gänzlich bei identischen Einkommen. In Abbildung 3 ist der Splittingeffekt für ein Ehepaar dargestellt, in dem der Erstverdiener das durchschnittliche Bruttoeinkommen eines Vollzeitbeschäftigten in Höhe von 48.000 Euro im Jahr 2019 hat (Statistisches Bundesamt, 2019). Wenn der Zweitverdiener kein Einkommen bezieht oder nur einen steuerfreien Mini-job ausübt, ist der Einkommensunterschied und damit der Splittingeffekt für dieses Ehepaar maximal und beträgt rund 3.670 Euro im Jahr. Je höher das Einkommen des Zweitverdieners ausfällt, desto niedriger ist der Splittingeffekt. Bereits bei einem Einkommen des Zweitverdieners von 13.900 Euro beträgt der Splittingeffekt weniger als 1.000 Euro im Jahr.

Die Höhe des Splittingeffekts bezogen auf den Tarifverlauf resultiert aus der Kombination von Steuersätzen und Tarifgrenzen. Je steiler der Tarif verläuft und je schneller der Grenzsteuersatz damit zunimmt, desto vorteilhafter ist die Splittingtabelle aus Sicht eines Ehepaars. Der Tarifverlauf entscheidet zu-

Splittingeffekt nach Höhe des Bruttoeinkommens des Zweitverdieners

Abbildung 3

in Euro pro Jahr bei einem Bruttoeinkommen des Erstverdieners von 48.000 Euro



Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/ZBSRbjA83J7b3fc>
Eigene Berechnungen

dem über die steuerlichen Arbeitsanreize von Singles genauso wie von Ehepartnern. Die Grenzsteuerbelastung für Singles ergibt sich unmittelbar aus dem Tarifverlauf und steigt bereits für mittlere Einkommensgruppen relativ schnell und stark an (Beznoska/Hentze, 2019).

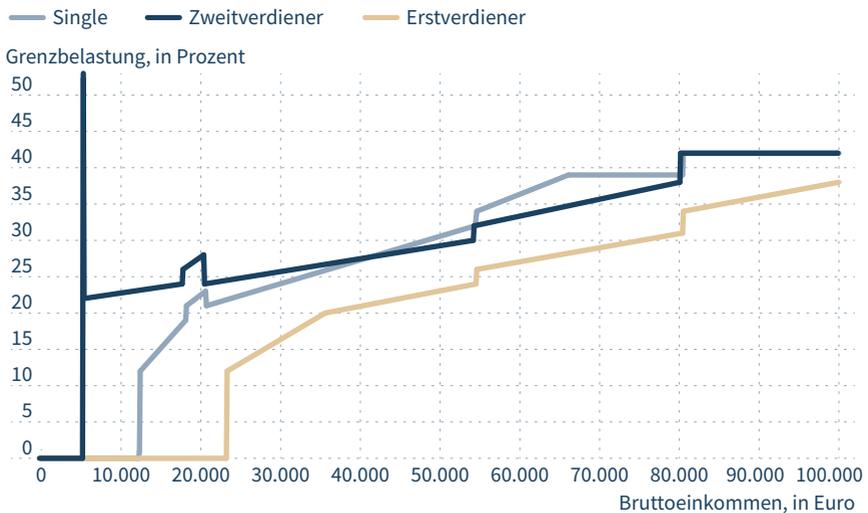
Für Ehepaare ist die Konstellation komplizierter. Aufgrund der Zusammenveranlagung besteht im Status quo ein einheitlicher Grenzsteuersatz für beide Ehepartner. Dabei fällt der Grenzsteuersatz für den Erstverdiener niedriger aus als für einen Single mit gleichem Einkommen, für den Zweitverdiener ist er dagegen höher. Entscheidend für den Grenzsteuersatz ist stets das gemeinsame Einkommen des Ehepaars.

In Abbildung 4 ist die Grenzbelastung des Bruttoeinkommens mit der Einkommensteuer für beispielhafte Arbeitnehmer dargestellt. Die Abzugsfähigkeit der Sozialbeiträge ist hierbei berücksichtigt, sodass sich der Verlauf in Abhängigkeit des zu versteuernden Einkommens unterscheidet. Sprungstellen ergeben

Vergleich von Grenzsteuerbelastungen

Abbildung 4

von Single, Alleinverdiener bei Zusammenveranlagung und Zweitverdiener



Für den Tarifverlauf des Zweitverdieners wird ein Bruttoeinkommen des Erstverdieners von 48.000 Euro im Jahr angenommen.

Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/Xa7qb7wdBqRDwkk>
Eigene Berechnungen

sich hierbei zum Beispiel durch die Beitragsbemessungsgrenzen der Sozialversicherungen. Die Grenzsteuerbelastung des Singles wird mit der von Ehepartnern in unterschiedlichen Konstellationen verglichen. Um die maximale Wirkung des Splittings zu verdeutlichen, wird einmal für einen Beispiel-Erstverdiener angenommen, dass der zweite Partner kein Einkommen hat. Bei der exemplarischen Kurve des Zweitverdieners wird hingegen davon ausgegangen, dass der Erstverdiener dieser Ehe ein jährliches Bruttoeinkommen von 48.000 Euro hat. Die Kurven sind also nur eingeschränkt vergleichbar, aber verdeutlichen gerade im unteren Einkommensbereich die Unterschiede.

Es zeigt sich, dass beim Übergang von einem steuerfreien Minijob bei Übersteigen der Grenze von 5.400 Euro im Jahr sprunghaft Steuer auf das gesamte Einkommen fällig wird. Der Grund ist, dass das Haushaltseinkommen zur Hälfte dem Zweitverdiener zugerechnet wird, dessen Grundfreibetrag somit schon ausgenutzt ist, und sich zudem die „Startposition“ des Steuertarifs verschiebt. Der Zweitverdiener beginnt also auch nach Übertritt aus dem Minijob mit einem höheren Grenzsteuersatz als der Single. Der niedrigste Einstiegssteuersatz ergibt sich für den Alleinverdiener, dessen Grenzbelastung im gesamten Einkommensbereich am geringsten ist. Die Grenzbelastung eines Zweitverdieners ist freilich vom Einkommen des Erstverdieners abhängig und verschiebt sich entsprechend, wenn sich dieses ändert.

6 Reformen des Ehegattensplittings

Die theoretischen Überlegungen haben gezeigt, dass die Frage nach einer angemessenen Ehegattenbesteuerung nicht allgemein zu beantworten ist. Vielmehr hängt die Antwort von den eigenen Normen ab (Maiterth/Chirvi, 2015). Zwischen den beiden Polen Splitting (Zusammenveranlagung nach heutigem Recht) und reiner Individualbesteuerung (Einzelveranlagung nach heutigem Recht) existieren verschiedene Mittelwege. Jenseits von rechtlichen Bewertungen, zum Beispiel zur Mindesthöhe des zwischen den Ehepartnern übertragbaren Betrags bei der Individualbesteuerung, sollen im Folgenden die ökonomischen Folgen alternativer Besteuerungsmodelle abgeschätzt werden. Im Zentrum stehen dabei Aufkommens- und Belastungsveränderungen sowie

Effekte auf das Arbeitsangebot von Ehepartnern. Als Referenzpunkt dient stets der Status quo.

Von einem möglichen Bestandsschutz des Ehegattensplittings für zum Zeitpunkt einer Reform bereits Verheiratete wird abstrahiert. Je nach Dauer der Ehe, Alter der Ehepartner und Arbeitsaufteilung innerhalb der Ehe sprechen gleichwohl gute Gründe für einen Bestandsschutz des Ehegattensplittings zumindest einzelner Gruppen, auch wenn dieser wohl nicht zwingend ist (Spangenberg, 2016, 27 f.). Denkbar wäre auch ein schrittweiser Übergang zu einer anderen Besteuerungsform (Bareis/Siegel, 2016). Eine Veränderung der Steuerklassen, zum Beispiel in Form einer Abschaffung der Kombination III und V, wird nicht als Reformoption vorgestellt, da dies – wie in Kapitel 3.3 dargelegt – zu keiner Veränderung der effektiven Steuerlast führen würde. Für Ehen mit ausschließlich individuellen oder teilweise individuellen Entscheidungen gibt es bei den im Folgenden dargelegten Besteuerungsmodellen Verhandlungspotenzial bei der Frage, wer einen zusätzlichen Freibetrag nutzen darf. Dennoch werden die Ergebnisse auf Haushaltsebene betrachtet.

6.1 Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag

Die reine Individualbesteuerung stellt die radikalste Abkehr vom Ehegattensplitting dar und wäre technisch leicht umzusetzen, da sie bei der Einzelveranlagung bereits praktiziert wird. Daher lässt sie sich auch mit einer Abschaffung der Zusammenveranlagung beschreiben. Jede Person – ob verheiratet oder nicht – muss ihr individuelles Einkommen versteuern.

In der Literatur besteht ein breiter Konsens, dass im Fall der Individualbesteuerung zumindest das Existenzminimum beider Ehepartner steuerlich freigestellt werden muss (vgl. Kapitel 3.2). Eine Übertragung des Grundfreibetrags ist daher möglich, wenn der Ehepartner diesen nicht (voll) ausschöpft. Wenn der Ehepartner nicht erwerbstätig ist, kann der Alleinverdiener folglich den doppelten Grundfreibetrag ansetzen. Dies heißt aber auch, dass der zweite Freibetrag für den Erstverdiener abschmilzt, sobald der Ehepartner eine Erwerbstätigkeit aufnimmt, und verschwindet, wenn der Ehepartner mindestens ein Einkommen in Höhe des Grundfreibetrags erzielt (Tabelle 3).

Zusätzliche Einkommensteuerlast bei Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag

Tabelle 3

Statische Verteilungs- und Aufkommenseffekte gegenüber dem Status quo

| Haushaltsbruttoäquivalenzeinkommen ¹⁾ | Veränderung der Steuerbelastung | | | | |
|--|-----------------------------------|--|---------------------------------|---------------------------------|----------------------|
| | Alle Haushalte | | | Ehepaare ohne Kinder | Ehepaare mit Kindern |
| | Im Monat je Steuerzahler, in Euro | Steueraufkommen im Jahr, in Millionen Euro | In Prozent des Bruttoeinkommens | In Prozent des Bruttoeinkommens | |
| 1. Dezil | 1 | 2 | 0,0 | 0,2 | 0,2 |
| 2. Dezil | 3 | 63 | 0,1 | 0,0 | 0,3 |
| 3. Dezil | 3 | 153 | 0,1 | 0,1 | 0,3 |
| 4. Dezil | 7 | 456 | 0,2 | 0,2 | 0,5 |
| 5. Dezil | 13 | 891 | 0,3 | 0,3 | 0,6 |
| 6. Dezil | 15 | 1.124 | 0,3 | 0,3 | 0,5 |
| 7. Dezil | 24 | 1.829 | 0,4 | 0,4 | 0,7 |
| 8. Dezil | 33 | 2.659 | 0,5 | 0,5 | 0,8 |
| 9. Dezil | 39 | 3.334 | 0,5 | 0,6 | 0,8 |
| 10. Dezil | 49 | 4.355 | 0,4 | 0,5 | 0,6 |
| Insgesamt | 24 | 14.867 | 0,4 | 0,4 | 0,6 |

1) Äquivalenzgewichtet mit der neuen OECD-Skala.

Grundfreibetrag nach geltendem Recht 2019 in Höhe von 9.168 Euro.

Quellen: SOEP v34; eigene Berechnungen (Daten fortgeschrieben auf 2019)

Der Aufkommenseffekt fällt in diesem Szenario mit rund 14,9 Milliarden Euro pro Jahr relativ stark aus, da Ehepaare, bei denen beide Partner zumindest Einkommen in Höhe des Grundfreibetrags erzielen, keinen Splittingeffekt mehr haben. Kein Steuerpflichtiger würde sich zudem über den Einkommenseffekt durch die Reform besserstellen. Vielmehr würden sich fast alle Ehepaare schlechterstellen. Mit Blick auf das Jahr 2019 wäre der maximale Splittingeffekt eines Ehepaars auf rund 3.850 Euro begrenzt. Dies wäre der Fall bei einem Alleinverdiener-Ehepaar. Bei einem Doppelverdiener-Paar würde es de facto zu einer reinen Individualbesteuerung kommen, da beide Ehepartner ihren Grundfreibetrag in der Regel vollständig ausschöpfen. Die maximale Schlechterstellung gegenüber dem Status quo beträgt 4.930 Euro pro Jahr (ohne Berücksichtigung der Reichensteuer). Die Mehrbelastung in Prozent des Haushaltsbruttoeinkommens steigt mit höherem Einkommen und sinkt im obersten Dezil wieder leicht. Im Schnitt werden Verheiratete ohne Kinder um 0,4 Prozent und mit Kindern um 0,6 Prozent des Bruttoeinkommens stärker belastet.

6.2 Ehegattenrealsplitting mit übertragbarem Grundfreibetrag

Als weniger restriktive Alternative wäre ein Ehegattenrealsplitting mit übertragbarem Freibetrag denkbar. Der Unterschied zum in Kapitel 6.1 dargestellten Modell liegt darin, dass ein bestimmter Betrag unabhängig von der Frage, ob der Zweitverdiener erwerbstätig ist, auf diesen übertragen werden kann. Die Motivation für die Übertragung aus Sicht des Ehepaars liegt in dem höheren Grenzsteuersatz des Erstverdieners. De facto würde das bestehende Splitting auf einen bestimmten Betrag begrenzt werden. Neben dem Grundfreibetrag wird dabei vielfach eine Anlehnung an das Unterhaltsrecht empfohlen. Wie in Kapitel 3.2 dargelegt, können Geschiedene Unterhaltspflichten in Höhe von maximal 13.805 Euro pro Jahr steuerlich geltend machen. Aus rechtlicher Perspektive wird oft argumentiert, dass dieser Wert mindestens auch für Ehepaare gelten müsse, um diese steuerlich nicht schlechterzustellen (Spangenberg, 2016, 29). Dabei ist allerdings zu beachten, dass der steuerlich abzugsfähige Unterhaltsbetrag im Ermessen des Gesetzgebers liegt und seit Jahren nicht angepasst wurde. Der Wert von maximal 13.805 Euro folgt also keiner ökonomischen Logik. Im Übrigen nähert sich der jährlich angepasste Grundfreibetrag mit der Zeit dem fixen Unterhaltsbetrag an. Daher wird im Folgenden ein Ehegattenrealsplitting mit Grundfreibetrag als Reformvariante modelliert.

Ehepartner können bei dieser Besteuerungsvariante Einkommen in Höhe des Grundfreibetrags vom Erstverdiener auf den Zweitverdiener übertragen. Bis zu einer Einkommensdifferenz von 18.336 Euro (zweimal der Grundfreibetrag von 9.168 Euro im Jahr 2019) ändert sich damit nichts gegenüber dem derzeitigen Splittingverfahren. Erst bei größeren Einkommensunterschieden zwischen den Ehepartnern kommt es gegenüber dem Status quo zu höheren Steuerzahlungen. Ehepaare, bei denen beide Partner Vollzeit arbeiten, würden folglich in den meisten Fällen nicht tangiert sein. Bei Ehepaaren, bei denen ein Partner in Vollzeit und einer in Teilzeit arbeitet, sieht dies dagegen anders aus. Bei Alleinverdiener-Familien wäre der Belastungseffekt grundsätzlich am größten (Tabelle 4).

Der Aufkommenseffekt liegt bei 7,7 Milliarden Euro und ist somit ungefähr halb so groß wie bei der Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag. Zwar stellt sich auch bei einem Ehegattenrealsplitting mit übertragbarem

Zusätzliche Einkommensteuerlast bei Ehegattenrealsplitting begrenzt auf 9.168 Euro

Tabelle 4

Statische Verteilungs- und Aufkommenseffekte gegenüber dem Status quo

| Haushalts- brutto- äquivalenz- einkommen ¹⁾ | Veränderung der Steuerbelastung | | | | |
|---|---|--|---|--------------------------------------|-------------------------|
| | Alle Haushalte | | | Ehepaare ohne Kinder | Ehepaare mit Kindern |
| | Im Monat je Steuerzahler, in Euro | Steueraufkom- men im Jahr, in Millionen Euro | In Prozent des Brutto- einkommens | In Prozent des Brutto- einkommens | |
| 1. Dezil | 1 | 1 | 0,0 | 0,2 | 0,1 |
| 2. Dezil | 2 | 37 | 0,1 | 0,0 | 0,2 |
| 3. Dezil | 1 | 62 | 0,0 | 0,0 | 0,2 |
| 4. Dezil | 3 | 171 | 0,1 | 0,0 | 0,2 |
| 5. Dezil | 6 | 367 | 0,1 | 0,1 | 0,3 |
| 6. Dezil | 7 | 467 | 0,1 | 0,1 | 0,3 |
| 7. Dezil | 11 | 803 | 0,2 | 0,2 | 0,3 |
| 8. Dezil | 17 | 1.311 | 0,2 | 0,2 | 0,4 |
| 9. Dezil | 23 | 1.798 | 0,3 | 0,3 | 0,5 |
| 10. Dezil | 32 | 2.706 | 0,2 | 0,3 | 0,4 |
| Insgesamt | 13 | 7.724 | 0,2 | 0,2 | 0,4 |

1) Äquivalenzgewichtet mit der neuen OECD-Skala.

Quellen: SOEP v34; eigene Berechnungen (Daten fortgeschrieben auf 2019)

Grundfreibetrag kein Ehepaar besser, allerdings verzeichnen weniger Verheiratete Einbußen. Die Mehrbelastung in Prozent des Bruttoeinkommens steigt bis ins 9. Dezil und sinkt dann ein wenig. Bei den Ehepaaren mit Kindern sind auch in den unteren Dezilen bereits einige Haushalte von einer Mehrbelastung betroffen (zudem einzelne Ehepaare ohne Kinder im 1. Dezil). Der Splittingeffekt würde analog zu Kapitel 6.1 bezogen auf das Jahr 2019 auf rund 3.850 Euro begrenzt werden.

Im Bundestagswahlkampf 2017 hatte die SPD diese Besteuerungsform vorgeschlagen, wobei sie den von einem Ehepartner auf den anderen übertragbaren Betrag auf 20.000 Euro begrenzen wollte (SPD, 2017). Diese Variante bedeutet, dass Einkommensunterschiede von 40.000 Euro zwischen den Ehepartnern wie bisher ausgeglichen werden können, sodass im Vergleich zum Status quo in erster Linie Alleinverdiener-Ehen schlechtergestellt würden (Benzoska/Hentze, 2017c). Das Mehraufkommen für den Fiskus würde deutlich geringer als bei der Wahl des Grundfreibetrags ausfallen. Die SPD wollte gleich-

zeitig einen Kinderbonus einführen, das heißt, Ehepaare mit steuerlich zu berücksichtigenden Kindern würden (teilweise) kompensiert werden. Überlegungen hin zu einer stärkeren steuerlichen Berücksichtigung von Kindern folgen in Kapitel 7.

6.3 Individualbesteuerung mit zusätzlichem Ehe-Freibetrag

Eine weitere Möglichkeit einer Reform der Ehegattenbesteuerung ist die Gewährung eines zusätzlichen – also dritten – Grundfreibetrags (Wissenschaftlicher Beirat, 2018). Der zusätzliche Freibetrag kann nur dann voll ausgeschöpft werden, wenn beide Ehepartner jeweils ein zu versteuerndes Einkommen mindestens in Höhe des Grundfreibetrags erzielen, ansonsten wird der dritte Freibetrag nur anteilig ausgenutzt beziehungsweise es bleibt die Nutzung von zwei Grundfreibeträgen im Fall der Alleinverdiener-Ehe. Wer von den beiden Ehepartnern den zusätzlichen Grundfreibetrag erhält, entscheidet das Ehepaar. Auch eine hälftige Aufteilung wäre möglich. Das Ehegattensplitting würde dafür entfallen. In der hier diskutierten Variante wird der Ehe-Zusatzfreibetrag annahmegemäß im Gegensatz zu den Vorschlägen vom Wissenschaftlichen Beirat (2018) nicht mit steigendem Einkommen des Zweitverdieners abgeschmolzen. Dies stellt demnach die Maximalvariante dar und könnte mit der geminderten Leistungsfähigkeit der Eheleute durch potenzielle gegenseitige Unterhaltsverpflichtungen gerechtfertigt werden (vgl. Kapitel 3.2).

Sofern dem Erstverdiener zwei Freibeträge zugeteilt werden, wäre die Grenzbelastung für den Zweitverdiener – analog zu einem Single – abhängig vom individuellen Einkommen. Bei einer hälftigen Aufteilung des zusätzlichen Freibetrags wäre die Grenzsteuerbelastung sogar noch geringer, da ein größerer Anteil des Einkommens nicht zu versteuern ist und die linear-progressive Besteuerung daher später einsetzt (Tabelle 5).

Dies spiegelt sich auch in den Einkommenseffekten dieser Reformvariante wider. Im Vergleich zum Status quo kommt es zu Entlastungseffekten von 15,8 Milliarden Euro, das heißt, die Wirkung des Ehe-Zusatzfreibetrags ist deutlich stärker als der Splittingeffekt. Besonders Ehepaare, bei denen beide Partner ungefähr gleich viel verdienen, würden von der Reform profitieren. Die maxi-

Zusätzliche Einkommensteuerlast bei zusätzlichem Ehe-Freibetrag von 9.168 Euro

Tabelle 5

Statische Verteilungs- und Aufkommenseffekte gegenüber dem Status quo

| Haushalts- brutto- äquivalenz- einkommen ¹⁾ | Veränderung der Steuerbelastung | | | | |
|---|---|--|---|--------------------------------------|-------------------------|
| | Alle Haushalte | | | Ehepaare ohne Kinder | Ehepaare mit Kindern |
| | Im Monat je Steuerzahler, in Euro | Steueraufkom- men im Jahr, in Millionen Euro | In Prozent des Brutto- einkommens | In Prozent des Brutto- einkommens | |
| 1. Dezil | -1 | -1 | 0,0 | 0,2 | -0,1 |
| 2. Dezil | -3 | -54 | -0,1 | -0,3 | -0,2 |
| 3. Dezil | -8 | -393 | -0,3 | -0,4 | -0,5 |
| 4. Dezil | -15 | -990 | -0,4 | -0,7 | -0,6 |
| 5. Dezil | -24 | -1.622 | -0,5 | -0,9 | -0,8 |
| 6. Dezil | -32 | -2.260 | -0,6 | -1,2 | -0,7 |
| 7. Dezil | -35 | -2.592 | -0,6 | -1,1 | -0,7 |
| 8. Dezil | -31 | -2.409 | -0,4 | -1,0 | -0,4 |
| 9. Dezil | -32 | -2.699 | -0,4 | -0,9 | -0,3 |
| 10. Dezil | -32 | -2.766 | -0,2 | -0,6 | -0,1 |
| Insgesamt | -26 | -15.786 | -0,4 | -0,8 | -0,4 |

1) Äquivalenzgewichtet mit der neuen OECD-Skala.

Quellen: SOEP v34; eigene Berechnungen (Daten fortgeschrieben auf 2019)

male Entlastung gegenüber dem Status quo beträgt 3.850 Euro im Jahr. Vereinzelt kann es jedoch zu Mehrbelastungen vor allem von Alleinverdiener-Ehen kommen. Dies ist im untersten Dezil bei den Ehepaaren ohne Kinder zu sehen. Der Grund dafür ist, dass sie den zusätzlichen Freibetrag nicht oder kaum nutzen können, gleichzeitig aber der (wenn auch nur geringe) Effekt des Splittings verloren geht. Die relative Entlastung steigt bis ins 6. Dezil bei kinderlosen Ehen und bis ins 5. Dezil bei Ehepaaren mit Kindern und sinkt dann deutlich.

6.4 Zwischenfazit

Wenn der Gesetzgeber das Ziel hätte, den Effekt des Ehegattensplittings zugunsten höherer Steuereinnahmen weitestmöglich zu reduzieren, wäre die Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag die Besteuerungsform der Wahl. Knapp 15 Milliarden Euro des Splittingeffekts von zuletzt 22,6 Milliarden Euro fielen weg. Für Ehepaare würde dies in den meisten Fällen eine Steuererhöhung bedeuten.

Ein Ehegattenrealsplitting mit übertragbarem Grundfreibetrag würde für Doppelverdiener-Ehen, in denen beide Vollzeit arbeiten, kaum zu Veränderungen führen. Sobald ein Ehepartner jedoch in Teilzeit oder gar nicht erwerbstätig ist, kommt es zu einer Mehrbelastung des Ehepaars. Für den Staat stiegen in der Folge die Einnahmen gegenüber dem Status quo um knapp 8 Milliarden Euro – das entspricht rund einem Drittel des derzeitigen Splittingeffekts. Je höher der übertragbare Betrag – ausgehend vom Grundfreibetrag – gewählt würde, desto geringer wäre das Mehraufkommen für den Fiskus respektive die Mehrbelastung für Ehepaare.

Ein zusätzlicher Ehe-Freibetrag für den Fall, dass beide Ehepartner mit ihrem Einkommen über dem Grundfreibetrag liegen, wäre mit einem relativ hohen Steuerausfall von fast 16 Milliarden Euro für die öffentlichen Kassen verbunden. Vor allem Ehepaare, bei denen beide Partner ungefähr gleich viel verdienen, würden von dieser Reformvariante profitieren.

7 Steuerliche Berücksichtigung von Kindern

Ein vielfach kontrovers diskutierter Punkt ist, wie Kinder einkommensteuerrechtlich behandelt werden sollten. Grundsätzlich ist in diesem Kontext zwischen Steuerrecht und Familienförderung zu unterscheiden. Steuerrechtlich wird im Sinne des Familienleistungsausgleichs das Existenzminimum eines Kindes steuerfrei gestellt. Der Familienleistungsausgleich soll dafür sorgen, dass der im Zusammenhang mit dem eigenen Kind entstehende Aufwand in Form von Unterkunft, Verpflegung und Ausbildung steuerlich berücksichtigt wird. Dies erfolgt mit der Gewährung des Kinderfreibetrags in Höhe von 2.490 Euro je Elternteil (im Jahr 2019). Hinzu kommt ein Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf des Kindes in Höhe von derzeit 1.320 Euro pro Elternteil (§ 32 Abs. 6 EStG).

Bei den meisten Haushalten übertrifft das Kindergeld den steuerlichen Effekt des Kinder- und Ausbildungsfreibetrags in Höhe von insgesamt 7.620 Euro. In einer Günstigerprüfung ergibt sich eine Steuerersparnis durch den Kinderfrei-

betrag nur, wenn die Grenzsteuerbelastung des Kinderfreibetrags höher ist als die Jahressumme des Kindergelds. Dies ist ab einem zu versteuernden Haushaltseinkommen von mehr als 55.000 Euro der Fall. Das Kindergeld bildet somit die Untergrenze und der Steuerfreibetrag hat für niedrigere Einkommen keine Auswirkungen. Bei Haushalten mit relativ geringem Einkommen lässt sich die Differenz zwischen dem steuerlichen Effekt und dem höheren Kindergeld als eine familienpolitische Maßnahme interpretieren, da der Betrag nach dem Steuerrecht dem Privathaushalt sonst nicht zufließen würde (§ 31 EStG).

Eine Reform des Familienleistungsausgleichs wird von verschiedener Seite befürwortet. Eine Reformmöglichkeit (Kube, 2016) wäre – analog zum Ehepartner – die Bezugnahme zu den Unterhaltspflichten (Kapitel 7.1). Alternativ wäre auch ein Splitting – ebenfalls analog zum Ehepartner – denkbar, wie es beispielsweise in Frankreich existiert (Kapitel 7.2). In einem solchen System stellt sich die wichtige Frage, wie das Kindergeld ausgestaltet sein soll. Denn absolut wie relativ profitieren bei einem linear-progressiven Steuertarif Haushalte mit höheren Einkommen stärker von dem französischen Modell als Haushalte mit geringen Einkommen. Im Grundsatz wäre eine solche Reform ein Beitrag zur Familienförderung. Das Ehegattensplitting wird dagegen zumeist nicht als Förderung der Familie verstanden. Denn im geltenden Recht ist das Splitting losgelöst von der Frage, ob das Ehepaar Kinder hat. In der Debatte um das Ehegattensplitting wird immer wieder gefordert, stärker auf das Vorhandensein von Kindern abzustellen. In jedem Fall sollte ein alternatives Familienbesteuerungsmodell auch das Kindergeld und die Günstigerprüfung berücksichtigen.

7.1 Familienrealsplitting

Bei einer Umstellung auf ein Ehegattensrealsplitting (vgl. Kapitel 6.2) ließe sich dieses auch auf Kinder erweitern. Über die Kinderfreibeträge im Status quo existiert de facto bereits eine Art Realsplitting, in dem die lebensnotwendigen Aufwendungen für Kinder, die kein eigenes Einkommen haben und kindergeldberechtigt sind, von der Steuer abgezogen werden können. Dieses ließe sich zu einem Familienrealsplittingmodell ausbauen. In der hier diskutierten Reformvariante wird das Ehegattensrealsplitting kombiniert mit einem Kinderfreibetrag in Höhe des Grundfreibetrags für Erwachsene (9.168 Euro im Jahr

2019). Dies wurde beispielsweise von der Union im Bundestagswahlkampf 2017 vorgeschlagen (CDU/CSU, 2017). Zusätzlich wird bei unverheiratet zusammenlebenden Paaren die Verwendung flexibilisiert. Im Status quo werden standardmäßig der Kinderfreibetrag und das Kindergeld auf beide Partner aufgeteilt. Da der Gesetzgeber diese Konstellation implizit als Konkurrenzsituation ansieht wie im Fall einer Scheidung, kann nur auf Antrag bei ausbleibendem Unterhalt eines Partners der Freibetrag übertragen werden, um die gemeinsame Steuerlast zu minimieren. Daher wird in dieser Reformvariante der Kinderfreibetrag bei dem Elternteil angesetzt, bei dem er die größte Steuerersparniswirkung hat.

In dieser Variante (Tabelle 6) fällt das Mehraufkommen im Vergleich zum Ehegattenrealsplitting durch die Ausweitung der Kinderkomponente geringer aus. Insgesamt verbleibt eine Mehrbelastung aller Haushalte von rund 3,8 Milliarden Euro, wobei der Großteil auf kinderlose Ehepaare entfällt. Für kinderlose Ehe-

Zusätzliche Einkommensteuerlast bei Familienrealsplitting

Tabelle 6

Statische Verteilungs- und Aufkommenseffekte gegenüber dem Status quo

| Haushaltsbrutto- äquivalenz- einkommen ¹⁾ | Veränderung der Steuerbelastung | | | | | | |
|--|--|--|---|-----------------------|----------------------------|---|----------------------------|
| | Alle Haushalte | | | Alleiner- ziehende | Ehepaare ohne Kinder | Unver- heiratete Paare mit Kindern | Ehepaare mit Kindern |
| | Im Monat je Steuer- zahler, in Euro | Steuerauf- kommen im Jahr, in Millionen Euro | In Prozent des Brutto- einkom- mens | | | | |
| 1. Dezil | 1 | 2 | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 0,0 | 0,1 |
| 2. Dezil | 2 | 34 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,2 |
| 3. Dezil | 1 | 52 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | -0,1 | 0,1 |
| 4. Dezil | 2 | 115 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | -0,1 | 0,1 |
| 5. Dezil | 2 | 146 | 0,0 | -0,1 | 0,1 | -0,2 | 0,1 |
| 6. Dezil | 0 | 23 | 0,0 | -0,1 | 0,1 | -0,2 | 0,0 |
| 7. Dezil | 1 | 89 | 0,0 | -0,2 | 0,2 | -0,2 | 0,0 |
| 8. Dezil | 5 | 428 | 0,1 | -0,2 | 0,2 | -0,3 | 0,1 |
| 9. Dezil | 11 | 931 | 0,1 | -0,2 | 0,3 | -0,2 | 0,2 |
| 10. Dezil | 21 | 1.947 | 0,2 | -0,2 | 0,3 | -0,2 | 0,2 |
| Insgesamt | 6 | 3.766 | 0,1 | -0,2 | 0,2 | -0,2 | 0,1 |

1) Äquivalenzgewichtet mit der neuen OECD-Skala.

Für alle Familienmitglieder ist eine Verrechnung der Einkommen von 9.168 Euro (Grundfreibetrag) möglich.

Quellen: SOEP v34; eigene Berechnungen (Daten fortgeschrieben auf 2019)

paare ergibt sich keine Veränderung zu Tabelle 4. Alleinerziehende und unverheiratete Paare mit Kindern profitieren, insoweit wie die Steuerersparnis durch die Neuregelung der Kinderfreibeträge das Kindergeld übersteigt. Dies ist vor allem in der oberen Hälfte der Einkommensverteilung der Fall. Der höhere Kinderfreibetrag kann dagegen den Wegfall des Ehegattensplittings selbst bei Ehepaaren mit Kindern nicht kompensieren.

7.2 Familientarifsplitting

Oftmals wird als eine Variante der Familienbesteuerung das Familientarifsplitting in Frankreich genannt, bei dem für jedes Kind ein Faktor von 0,5 für die Zusammenveranlagung herangezogen wird. Die Ehepartner erhalten wie im geltenden deutschen Recht einen Faktor von 1. Wenn ausgehend vom Status quo in Deutschland jedes Kind mit einem Faktor von 0,5 in die Berechnung einginge, würde bei Zusammenveranlagung einer Familie mit zwei Kindern das zu versteuernde Haushaltseinkommen dreimal zu einem Drittel besteuert werden (statt wie derzeit zweimal zur Hälfte). Aufgrund der Progression des Einkommensteuertarifs wäre dies für viele Familien vorteilhaft. Mit Blick auf die Verteilungsgerechtigkeit würde die Reform vor allem Familien mit einer hohen Einkommensteuerlast zugutekommen. Der Faktor je Kind kann auch höher oder niedriger als 0,5 angesetzt werden.

Im Folgenden wird eine Variante mit einer stärkeren steuerlichen Berücksichtigung von Kindern diskutiert, bei der der Faktor je Kind gleich 1 gesetzt wird. Geprüft wird zudem, ob die Variante mindestens so vorteilhaft ist wie die bisherige Regelung im Status quo mit Kindergeld. Somit kann kein Haushalt schlechtergestellt werden. Außerdem wird das Modell auf unverheiratete Paare mit Kindern ausgeweitet, sodass bei Haushalten mit Kindern keine unterschiedliche Behandlung in Abhängigkeit vom Ehestatus vorliegt (Tabelle 7).

Am stärksten profitieren unverheiratete Paare mit Kindern von dieser Besteuerungsform. Die Entlastung nimmt mit dem Einkommen zu und erreicht in der oberen Hälfte der Verteilung bis zu 1,7 Prozent des Haushaltsbruttoeinkommens. Auch Alleinerziehende ab dem 5. Dezil werden entlastet. Bei ihnen erfolgt die Günstigerprüfung auch gegenüber dem Alleinerziehenden-Freibetrag, der beim Splitting entfallen würde. Da zudem kein Haushalt schlechtergestellt

Zusätzliche Einkommensteuerlast bei Familientarifsplitting

Tabelle 7

Statische Verteilungs- und Aufkommenseffekte gegenüber dem Status quo

| Haushalts- brutto- äquiva- lenz- einkom- men ¹⁾ | Veränderung der Steuerbelastung | | | | | | |
|---|--|--|---|-----------------------|----------------------------|---|----------------------------|
| | Alle Haushalte | | | Alleiner- ziehende | Ehepaare ohne Kinder | Unver- heiratete Paare mit Kindern | Ehepaare mit Kindern |
| | Im Monat je Steuer- zahler, in Euro | Steuerauf- kommen im Jahr, in Millionen Euro | In Prozent des Brutto- einkom- mens | | | | |
| 1. Dezil | -2 | -2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | -0,1 | 0,0 |
| 2. Dezil | -1 | -17 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | -0,2 | 0,0 |
| 3. Dezil | -1 | -41 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | -0,5 | 0,0 |
| 4. Dezil | -2 | -121 | -0,1 | 0,0 | 0,0 | -0,6 | -0,1 |
| 5. Dezil | -6 | -382 | -0,1 | -0,1 | 0,0 | -0,9 | -0,2 |
| 6. Dezil | -14 | -962 | -0,3 | -0,2 | 0,0 | -1,0 | -0,4 |
| 7. Dezil | -24 | -1.683 | -0,4 | -0,3 | 0,0 | -1,1 | -0,7 |
| 8. Dezil | -34 | -2.520 | -0,5 | -0,4 | 0,0 | -1,2 | -0,9 |
| 9. Dezil | -44 | -3.521 | -0,5 | -0,6 | 0,0 | -1,4 | -1,1 |
| 10. Dezil | -75 | -6.269 | -0,5 | -1,3 | 0,0 | -1,7 | -1,3 |
| Insgesamt | -27 | -15.518 | -0,4 | -0,5 | 0,0 | -1,1 | -0,8 |

1) Äquivalenzgewichtet mit der neuen OECD-Skala.

Der Splittingfaktor beträgt 1 je Kind.

Quellen: SOEP v34; eigene Berechnungen (Daten fortgeschrieben auf 2019)

wird, gleichzeitig aber die meisten Ehepaare mit Kindern ebenfalls profitieren, sinkt das Aufkommen um insgesamt 15,5 Milliarden Euro. Für Ehepaare ohne Kinder ändert sich nichts, da das Ehegattensplitting erhalten bleibt.

Die relative Entlastung der Familien steigt beim Familientarifsplitting mit dem Einkommen. In Frankreich ist der maximale Splittingvorteil auf einen festen Betrag limitiert. Dies wäre auch in der simulierten Variante möglich und würde die Steuerentlastung im oberen Bereich der Verteilung begrenzen. Alternativ zu einem Familientarifsplitting wäre ein Kinderbonus sowohl im Rahmen des Ehegattensplittings als auch einer Individualbesteuerung denkbar, wie es die SPD im Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2017 vorgeschlagen hat (SPD, 2017; vgl. Kapitel 6.2).

Der Bonus – die SPD hatte 150 Euro je Kind und Elternteil vorgeschlagen – würde dann mit der Einkommensteuer verrechnet werden. Dadurch wäre der

absolute Effekt anders als beim Familientarifsplitting für alle einkommensteuerzahlenden Familien gleich hoch. Der Kinderbonus weist Parallelen mit dem in Österreich eingeführten „Familienbonus Plus“ auf (Wissenschaftliche Dienste, 2018). Zu klären ist bei Umsetzung eines solchen Modells, inwieweit diese Regelungen das bestehende System aus Kindergeld und Kinderfreibetrag ersetzen oder ergänzen.

7.3 Kombination aus Ehegattenreal- und Familientarifsplitting

Eine Alternative zur Stärkung der steuerlichen Berücksichtigung von Kindern wäre eine Kombination aus Ehegattenreal- und Familientarifsplitting. Für Ehepartner würde die Besteuerung auf ein Ehegattenrealsplitting mit übertragbarem Grundfreibetrag umgestellt, während für Kinder ein Tarifsplitting eingeführt würde. Technisch gesehen ist dies auch eine Variante der Individualbesteuerung. Zunächst wird dabei der Realsplittingausgleich bei Ehepartnern durchgeführt. Anschließend kann jeder Elternteil ein Splitting mit seinen Kindern vornehmen, wobei jedes Kind den Faktor 0,5 erhält. Bei unverheirateten Paaren entfällt der erste Schritt. Bei Alleinerziehenden wird zur Kompensation des wegfallenden Alleinerziehenden-Freibetrags immer der Faktor 1 für jedes Kind angesetzt. Diese Variante kombiniert die vorteilhaften Arbeitsanreize des Ehegattenrealsplittings mit einer Kompensation für Familien. Insgesamt ergibt sich eine Steuerentlastung von 6,3 Milliarden Euro (Tabelle 8).

Für Alleinerziehende gibt es keinen Unterschied in der Entlastungswirkung im Vergleich zum Tarifsplitting (vgl. Tabelle 7). Für Ehepaare ohne Kinder entsprechen die Ergebnisse wiederum denen des Ehegattenrealsplittings (vgl. Tabelle 4). Unverheiratete Paare mit Kindern bis zum 9. Dezil profitieren am meisten im Vergleich der unterschiedlichen Varianten, während die Einkommensverluste durch das Ehegattenrealsplitting für Ehepaare mit Kindern in der unteren Einkommenshälfte nicht vollständig kompensiert werden.

Erst ab einem bestimmten Einkommen beginnt die Entlastungswirkung über das Tarifsplitting, da auch hier die Untergrenze durch das Kindergeld bestimmt ist. Als Maßnahme zur Kompensation der Ehepaare mit Kindern in der unteren Hälfte der Einkommensverteilung wäre daher ein höheres Kindergeld denkbar.

Zusätzliche Einkommensteuerlast bei kombiniertem Ehegattenreal- und Familientarifsplitting

Tabelle 8

Statische Verteilungs- und Aufkommenseffekte gegenüber dem Status quo

| Haushaltsbrutto-äquivalenzeinkommen ¹⁾ | Veränderung der Steuerbelastung | | | | | | |
|---|-----------------------------------|--|---------------------------------|------------------|----------------------|----------------------------------|----------------------|
| | Alle Haushalte | | | Alleinerziehende | Ehepaare ohne Kinder | Unverheiratete Paare mit Kindern | Ehepaare mit Kindern |
| | Im Monat je Steuerzahler, in Euro | Steueraufkommen im Jahr, in Millionen Euro | In Prozent des Bruttoeinkommens | | | | |
| In Prozent des Bruttoeinkommens | | | | | | | |
| 1. Dezil | -8 | -12 | -0,3 | 0,0 | 0,2 | -0,8 | 0,1 |
| 2. Dezil | -1 | -19 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | -1,4 | 0,2 |
| 3. Dezil | 0 | -3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | -1,3 | 0,2 |
| 4. Dezil | 0 | 26 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | -1,7 | 0,2 |
| 5. Dezil | 1 | 85 | 0,0 | -0,1 | 0,1 | -1,6 | 0,1 |
| 6. Dezil | -4 | -277 | -0,1 | -0,2 | 0,1 | -1,3 | 0,0 |
| 7. Dezil | -8 | -581 | -0,1 | -0,3 | 0,2 | -1,2 | -0,3 |
| 8. Dezil | -14 | -1.069 | -0,2 | -0,4 | 0,2 | -1,5 | -0,4 |
| 9. Dezil | -18 | -1.450 | -0,2 | -0,6 | 0,3 | -1,4 | -0,5 |
| 10. Dezil | -36 | -3.001 | -0,3 | -1,3 | 0,3 | -1,6 | -0,7 |
| Insgesamt | -11 | -6.300 | -0,2 | -0,5 | 0,2 | -1,4 | -0,4 |

1) Äquivalenzgewichtet mit der neuen OECD-Skala.

Für die Ehepartner ist die Übertragung eines Betrags von bis zu 9.168 Euro (Grundfreibetrag) möglich. Der Splittingfaktor für Kinder beträgt 0,5 je Kind für jeden Partner und 1 je Kind für Alleinerziehende.

Quellen: SOEP v34; eigene Berechnungen (Daten fortgeschrieben auf 2019)

8 Arbeitsangebotseffekte der Reformvarianten

Aus einem Wechsel der Besteuerungssystematik vom bisherigen Ehegattensplitting hin zu den unterschiedlichen Varianten der Familienbesteuerung ergeben sich Veränderungen des Arbeitsangebots. Zur Simulation dieser Verhaltensanpassung der Haushalte wird auf das IW-Arbeitsangebotsmodul zurückgegriffen (Stockhausen, 2019). Diesem liegt im Wesentlichen ein strukturelles Arbeitsangebotsmodell zugrunde, demzufolge Mitglieder eines Haushalts eine gemeinsame Nutzenfunktion maximieren (Soest, 1995). Der Nutzen des Haushalts hängt dabei maßgeblich vom Konsum – in diesem Fall vom verfügbaren Einkommen des Haushalts – und der Arbeitszeit (respektive Freizeit) der

Haushaltsmitglieder ab. Die Arbeitsangebotsentscheidung wird als ein diskretes Problem modelliert, wobei die Haushaltsmitglieder bei gegebenen Bruttostundenlöhnen eine nutzenoptimale Entscheidung über ihre Wochenarbeitszeit und die damit verbundenen Konsummöglichkeiten treffen.

Eine veränderte Besteuerung von Arbeit wirkt sich dabei unmittelbar auf die Konsummöglichkeiten der Haushalte und die Relativpreise von Arbeit und Konsum aus. Auf eine solche Änderung reagieren die Haushalte, indem sie ihre Entscheidung über die Arbeitszeit neu optimieren. Eine Änderung der Besteuerungssystematik hat daher unmittelbare Auswirkungen auf die Wahrscheinlichkeiten, eine bestimmte Arbeitszeitkategorie zu wählen. Zum Beispiel können sich Erwerbstätige zwischen der sogenannten kleinen Teilzeit und der großen Teilzeit entscheiden. Zudem besteht die Option, gar nicht erwerbstätig zu sein. Unter Anwendung der sogenannten Probability Method kann dann die unkompenzierte Arbeitsangebotselastizität der Haushalte als Quotient aus der prozentualen Veränderung des erwarteten Arbeitsangebots und der prozentualen Veränderung der jeweiligen Nettoeinkommen berechnet werden (Creedy/Kalb, 2006).

In Tabelle 9 werden die simulierten Arbeitsangebotseffekte der diskutierten Alternativen zum Ehegattensplitting für die einzelnen Familientypen und differenziert nach Frauen und Männern gegenübergestellt. Hierbei kann sowohl der Effekt auf die gearbeiteten Stunden als auch der auf die Arbeitsmarktpartizipation berechnet werden.

Bei einer Umstellung auf Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag weiten Frauen in den betroffenen Haushalten ihre Arbeitszeit um ungefähr 0,4 bis 0,5 Prozent aus. Männer reduzieren ihr Arbeitsangebot um 0,1 bis 0,2 Prozent. Die Effekte auf die Arbeitsmarktpartizipation sind im Durchschnitt kaum messbar. Frauen steigern ihre Arbeitsmarktpartizipation um 0,02 bis 0,05 Prozentpunkte, während diese bei Männern um 0,03 Prozentpunkte fällt.

Bei der Interpretation der Effekte muss berücksichtigt werden, dass alle simulierten Reformoptionen nicht aufkommensneutral sind. Bei der Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag kommt es zu einer Steuer mehr-

Arbeitsangebotseffekte der Reformvarianten gegenüber dem Status quo 2019

Tabelle 9

Änderung der gearbeiteten Stunden, in Prozent;

Änderung der Partizipationswahrscheinlichkeit, in Prozentpunkten

| Familien- typ | Verände- rung des Arbeits- angebots | Individual- besteue- rung mit übertrag- barem Grundfrei- betrag | Ehegatten- realsplit- ting mit übertrag- barem Grundfrei- betrag | Individual- besteu- erung mit zusätz- lichem Ehefrei- betrag | Familien- real- splitting | Familien- tarif- splitting | Kombi- niertes Ehegatten- real- und Familien- tarif- splitting |
|--|--|---|--|--|---------------------------------|----------------------------------|--|
| Frauen | | | | | | | |
| Allein- erziehende | Stunden | - | - | - | 0,08 | 0,17 | 0,17 |
| | Partizipa- tion | - | - | - | 0,01 | 0,03 | 0,03 |
| Ehepaare ohne Kinder | Stunden | 0,44 | 0,32 | 1,76 | 0,32 | - | 0,32 |
| | Partizipa- tion | 0,02 | 0,14 | 0,56 | 0,14 | - | 0,14 |
| Unverheira- tete Paare mit Kindern | Stunden | - | - | - | 0,00 | -0,21 | 0,62 |
| | Partizipa- tion | - | - | - | -0,03 | -0,15 | 0,04 |
| Ehepaare mit Kindern | Stunden | 0,53 | 0,52 | 2,24 | 0,58 | 1,09 | 1,26 |
| | Partizipa- tion | 0,05 | 0,23 | 0,74 | 0,18 | 0,27 | 0,38 |
| Männer | | | | | | | |
| Allein- erziehende | Stunden | - | - | - | 0,10 | 0,23 | 0,23 |
| | Partizipa- tion | - | - | - | 0,04 | 0,08 | 0,08 |
| Ehepaare ohne Kinder | Stunden | -0,12 | -0,05 | 0,35 | -0,05 | - | -0,05 |
| | Partizipa- tion | -0,03 | -0,01 | 0,21 | 0,01 | - | 0,01 |
| Unverheira- tete Paare mit Kindern | Stunden | - | - | - | 0,06 | 0,19 | 0,36 |
| | Partizipa- tion | - | - | - | 0,01 | 0,03 | 0,13 |
| Ehepaare mit Kindern | Stunden | -0,16 | -0,08 | 0,20 | -0,02 | 0,23 | 0,08 |
| | Partizipa- tion | -0,03 | 0,00 | 0,16 | 0,01 | 0,05 | 0,02 |

Quellen: SOEP v34; Arbeitsangebotsmodell aus Stockhausen (2019); eigene Berechnungen

belastung der Ehepaare, die zum Beispiel für eine allgemeine Steuersatzsenkung verwendet werden könnte. Diese würde die ausgewiesenen Effekte erheblich verstärken. Ohne Kompensation reagieren beide Partner gerade in Haushalten im unteren Einkommensbereich mit einer Reduktion des Arbeitsangebots, obwohl die Grenzbelastung für den Zweitverdiener kleiner wird. Der

Grund ist der Verlust des Splittingeffekts, der einen negativen Einkommenseffekt nach sich zieht und die Arbeitszeitkategorien, in denen weniger oder gar nicht gearbeitet wird, attraktiver werden lässt. Durch die Ansprüche aus dem Transfersystem kann in diesen Fällen ein ähnlich hohes Haushaltsnettoeinkommen erreicht werden bei gleichzeitig weniger Arbeit.

Die Höhe der simulierten Stundeneffekte liegt im Bereich ähnlicher Studien, ist allerdings eher am unteren Ende des Spektrums anzusiedeln (RWI, 2013; Eichhorst et al., 2012). Vor allem die Partizipationseffekte sind recht klein im Vergleich zu denen in der Literatur, was durchaus an der veränderten Arbeitsmarktlage mit höheren Partizipationsquoten im Jahr der Datenerhebung (2017) liegen kann. Mit den Daten wurden sowohl das Arbeitsangebotsmodell geschätzt als auch die Effekte simuliert.

Etwas geringer mit Blick auf die Stunden, aber mit denselben Vorzeichen, sind die Effekte bei einer Umstellung auf das Ehegattenrealsplitting mit übertragbarem Grundfreibetrag. Auch hier spielt der Wegfall des Splittingeffekts eine wesentliche Rolle für negative Arbeitsangebotseffekte im unteren Einkommensbereich. Allerdings ist das steuerliche Mehraufkommen deutlich geringer, wodurch auch bei einer Kompensation die Auswirkungen auf das Arbeitsangebot deutlich schwächer sind als bei der Individualbesteuerung. Im unteren Einkommensbereich sind die Arbeitsanreize sogar ein wenig besser als beim übertragbaren Grundfreibetrag, was sich in den höheren Partizipationseffekten widerspiegelt.

In der Variante der Individualbesteuerung mit zusätzlichem Ehefreibetrag kommt es zu einer starken Steuerentlastung der Ehepaare. Durch die sinkenden Grenzsteuersätze nimmt vor allem das Arbeitsangebot der Frauen stärker zu. In kinderlosen Haushalten steigen ihre Arbeitsstunden um knapp 1,8 Prozent und in Haushalten mit Kindern sogar um gut 2,2 Prozent. Auch die Partizipationseffekte sind relativ groß. Bei den Männern wächst das Arbeitsangebot ebenfalls, allerdings deutlich schwächer als bei den Frauen.

Beim Familienrealsplitting, das mit höheren Kinderfreibeträgen und einer Flexibilisierung für Unverheiratete eine Erweiterung des Ehegattenrealsplittings darstellt, ergeben sich für verheiratete Frauen mit Kindern bezogen auf die

gearbeiteten Stunden nur minimal stärkere Arbeitsangebotseffekte als ohne Kinderkomponente. Für Unverheiratete sind die Effekte vernachlässigbar. Auch Alleinerziehende im oberen Einkommensbereich profitieren von den höheren Kinderfreibeträgen, was allerdings ebenfalls zu vernachlässigbaren Arbeitsangebotseffekten führt.

Das Familientarifsplitting bringt ein wenig höhere Effekte für verheiratete Frauen mit Kindern als das Familienrealsplitting. Hierbei gilt es jedoch zu berücksichtigen, dass das Familientarifsplitting einen starken Aufkommensverlust impliziert, der ungefähr im Bereich der Variante der Individualbesteuerung mit zusätzlichem Ehefreibetrag liegt. Letztere Variante ist daher deutlich effektiver bezogen auf Arbeitsangebotseffekte. Männer mit Kindern reagieren unabhängig vom Ehestatus mit etwas höherem Arbeitsangebot. Für unverheiratete Frauen in Paaren mit Kindern steht ein negatives Vorzeichen, weil die Einführung des Familiensplittings trotz Steuerentlastung die Arbeitsanreize für den Zweitverdiener senkt.

Die Reformoption einer Kombination aus Ehegattenreal- und Familientarifsplitting ist gegenüber dem Familientarifsplitting effektiver hinsichtlich der Arbeitsangebotseffekte. Für Frauen ergeben sich in allen Familienkonstellationen mit Ausnahme der Alleinerziehenden größere positive Arbeitsangebotseffekte und dies, obwohl die fiskalische Wirkung der Steuerentlastung nur halb so hoch ausfällt wie in der Variante des Familientarifsplittings. In den Paarhaushalten mit Kindern betragen die Stundeneffekte für unverheiratete Frauen gut 0,6 Prozent und fast 1,3 Prozent für verheiratete.

Über alle Varianten hinweg lässt sich trotz aller Unterschiede im Detail erkennen, dass die Arbeitsangebotseffekte relativ gering ausfallen. Dieser Befund ist insbesondere für die Frage relevant, mit welchen Erwartungen eine mögliche Reform der Familienbesteuerung angestoßen werden kann.

9 Fazit und Ausblick

Die Frage einer angemessenen Ehegattenbesteuerung lässt sich aus theoretischer Sicht nicht allgemeingültig beantworten. Vielmehr sind die gesetzten Annahmen und Normen entscheidend dafür, ob das derzeitige Ehegattensplitting als effizient und gerecht erachtet wird. Genauso bleibt offen, ob das Splitting das Arbeitsangebot von verheirateten Frauen verzerrt und damit der Gleichstellung abträglich ist. Zumindest besteht ein breiter Konsens, dass die geltende Regelung eine zulässige, wenn auch keine zwangsläufige Form der Besteuerung von Ehepaaren darstellt.

Während eine Haushaltsbesteuerung aus Gründen der fehlenden Verfassungsmäßigkeit abzulehnen ist, stellen kleinere oder größere Schritte hin zu einer Individualbesteuerung gleichwohl eine Option für den Gesetzgeber dar. Dabei gilt es vor allem Fragen der Besteuerung nach Leistungsfähigkeit, das Ausmaß der Erwerbs- und Verbrauchsgemeinschaft sowie (nach-)eheliche Unterhaltspflichten zu beachten. Auch wenn es keine klare Antwort auf die Frage nach der „richtigen“ Besteuerung gibt, ist auffällig, dass der Gesetzgeber widersprüchliche Regelungen im Steuer- und im Sozialrecht vorsieht. Das im Jahr 2008 geänderte Unterhaltsrecht legt nahe, dass Zweitverdiener in einer Ehe in eine Pfadabhängigkeit geraten können, wenn sie der Logik des Ehegattensplittings folgend während der Ehe nicht oder nur geringfügig erwerbstätig sind. Denn im Fall einer Scheidung erwartet der Gesetzgeber, dass sie wieder (voll) erwerbstätig werden, um sich selbst versorgen zu können.

Ein weiterer wesentlicher Aspekt der Reformüberlegungen sind die Aufkommenseffekte. Eine Stärkung der Kinderkomponente in Form eines Familientarifsplittings würde die meisten Haushalte mit Kindern entlasten, wobei aufgrund der Logik des linear-progressiven Einkommensteuertarifs die Entlastung zwangsläufig mit dem Einkommen steigt. Gleichzeitig käme es zu Einnahmeverlusten im Staatshaushalt. Schritte hin zu einer Individualbesteuerung, beispielsweise einem Ehegattenrealsplitting, führten ceteris paribus zu Mehreinnahmen des Staates. Dies gilt auch für ein Familienrealsplitting, da hier der Effekt der Einschränkung des bestehenden Ehegattensplittings den des höheren Freibetrags für Kinder übertrifft. Den durch eine solche Reform gewonnenen zusätzlichen fiskalischen

Spielraum könnte die Politik beispielsweise zu einer Abflachung des sogenannten Mittelstandsbauchs – also des linear-progressiven Bereichs des Einkommensteuertarifs – nutzen, wodurch sich insgesamt die Arbeitsanreize verbessern würden (Beznoska/Hentze, 2018). Da alle Realsplitting-Varianten auch Verlierer mit Blick auf die Einkommenseffekte produzieren können, sollten Kompensationsmöglichkeiten mitgedacht werden. Die Simulation der Arbeitsangebotseffekte zeigt, dass ohne Kompensationen für einige Haushalte eine Reduktion des Arbeitsangebots und damit der Eintritt ins Transfersystem attraktiv sein könnte.

Die grundsätzliche Wirkung der betrachteten Reformvarianten zur Ehegattenbesteuerung auf die Arbeitsanreize ist eher begrenzt. Die Simulationen zeigen zwar Unterschiede mit Blick auf die Arbeitsanreize der Zweitverdiener, in Ehen also in neun von zehn Fällen für die Frau. Allerdings sind die Effekte durchgängig verhältnismäßig gering. Insgesamt führt dies zu der Frage, welche alternativen oder zusätzlichen Möglichkeiten bestehen, die Arbeitsanreize insbesondere des Zweitverdieners zu verbessern.

In diesem Zusammenhang wird oft die Abschaffung der kostenfreien Mitversicherung von nicht erwerbstätigen Ehepartnern in der gesetzlichen Krankenversicherung genannt (OECD, 2018, 32). Auch ein Ausbau der frühkindlichen Betreuung und ein Überdenken der Gebührenordnung sowie der steuerlichen Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten könnten die Arbeitsanreize verbessern. Die Regelungen zum steuerfreien und nicht sozialversicherungspflichtigen Mini-job stellen ferner zwar einen Anreiz zur Arbeitsaufnahme für den Zweitverdiener in einer Ehe dar. Allerdings verhindern sie gleichzeitig den Übertritt in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis, durch das Berufsqualifikationen stärker erhalten bleiben können (Beznoska/Hentze, 2019).

Sobald die Perspektive auf die beitragsfinanzierte Sozialversicherung erweitert wird, sind zusätzliche Argumente zu berücksichtigen. Denn die lohnproportionale Erhebung von Sozialversicherungsbeiträgen unterscheidet sich grundlegend von der Erhebung von Steuern. Gleichwohl besteht vor allem aus Sicht des Arbeitnehmers ein starker Zusammenhang zwischen Steuern und Abgaben. Es stellt sich vor diesem Hintergrund die weitergehende Frage, ob und wie eine kombinierte Reform des Steuer- und Sozialrechts einen nachhaltigen Beitrag zur Verbesserung der Arbeitsanreize von Zweitverdienern in einer Ehe leisten kann.

Literatur

- Bareis, Peter / Siegel, Theodor, 2016, Das Ehegattensplitting im Widerspruch zu den Besteuerungsprinzipien, in: Steuer und Wirtschaft, 93. Jg., Nr. 4, S. 306–315
- Baumgarten, Jörg / Houben, Henriette, 2014, Die Erwerbs- und Verbrauchsgemeinschaft von Ehepaaren: Eine empirische Studie, in: Steuer und Wirtschaft, 91. Jg., Nr. 2, S. 131–166
- Becker, Johannes / Englisch, Joachim, 2016, Reformbedarf und Reformoptionen beim Ehegattensplitting, ifst-Schrift, Nr. 510, Berlin
- Beznoska, Martin, 2016, Dokumentation zum Steuer-, Abgaben- und Transfer-Mikrosimulationsmodell des IW Köln (STATS), IW-Report, Nr. 27/2016, Köln
- Beznoska, Martin, 2019, Do Couples Pool Their Income? Evidence from Demand System Estimation for Germany, Free University Berlin, School of Business & Economics, Discussion Paper, Nr. 2019/3, Berlin
- Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2017a, Die Verteilung der Steuerlast in Deutschland, in: IW-Trends, 44. Jg., Nr. 1, S. 99–116
- Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2017b, Steuerklassenwahl beim Ehegattensplitting, IW-Kurzbericht, Nr. 41/2017, Köln
- Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2017c, Ehegattensplitting auf dem Prüfstand, IW-Kurzbericht, Nr. 59/2017, Köln
- Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2018, 60 Jahre Einkommensteuertarif in Deutschland. Bestandsaufnahme und Handlungsempfehlungen, in: Wirtschaftsdienst, 98. Jg., Nr. 8, S. 587–591
- Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2019, Die Grenzbelastung der Lohneinkommen im zeitlichen Vergleich, IW-Report, Nr. 21/2019, Köln
- BMF – Bundesministerium der Finanzen, 2013, Datensammlung zur Steuerpolitik – Ausgabe 2013, Berlin
- BMF, 2016, Datensammlung zur Steuerpolitik – Ausgabe 2015, Berlin
- BMF, 2018a, Datensammlung zur Steuerpolitik – Ausgabe 2018, Berlin
- BMF, 2018b, Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2020 (12. Existenzminimumbericht), https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/2018-10-31-12-existenzminimumbericht-anl.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [7.5.2019]
- BMF, 2019, Ergebnis der 155. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 7. bis 9. Mai 2019 in Kiel, Berlin
- BVerfG – Bundesverfassungsgericht, 1957, Beschluss vom 17.1.1957 – 1 BvL 4/54, Karlsruhe
- BVerfG, 1982, Urteil vom 3.11.1982 – 1 BvR 1104/79, Karlsruhe
- BVerfG, 1998, Beschluss vom 10.11.1998 – 2 BvL 42/93, Karlsruhe

- BVerfG, 2013, Beschluss vom 7.5.2013 – 2 BvR 909/06, 83, Karlsruhe
- CDU/CSU, 2013, Gemeinsam erfolgreich für Deutschland. Regierungsprogramm 2013–2017, Berlin
- CDU/CSU, 2017, Für ein Deutschland, in dem wir gut und gerne leben. Regierungsprogramm 2017–2021, Berlin
- CDU/CSU/SPD, 2018, Ein neuer Aufbruch für Europa – Eine neue Dynamik für Deutschland – Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin
- Chiappori, Pierre-André / Fortin, Bernard / Lacroix, Guy, 2002, Marriage Market, Divorce Legislation, and Household Labor Supply, in: *Journal of Political Economy*, 110. Jg., Nr. 1, S. 37–72
- Creedy, John / Kalb, Guyonne, 2006, Labour Supply and Microsimulation. The Evaluation of Tax Policy Reforms, Cheltenham
- Deschermeier, Philipp, 2017, Bevölkerungsentwicklung in den deutschen Bundesländern bis 2035, in: *IW-Trends*, 44. Jg., Nr. 5, S. 63–80
- Die Linke, 2017, Sozial. Gerecht. Frieden für alle, Langfassung des Wahlprogramms zur Bundestagswahl 2017, Hannover
- Eichhorst, Werner et al., 2012, Geringfügige Beschäftigung: Situation und Gestaltungsoptionen, IZA Research Report, Nr. 47, Bonn
- Europäische Kommission, 2019, Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2019 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2019, Brüssel
- Geis-Thöne, Wido, 2018, Fortschritte bei den familienpolitischen Zielen, IW-Kurzbericht, Nr. 59/2018, Köln
- Homburg, Stefan, 2000, Das einkommensteuerliche Ehegattensplitting, in: *Steuer und Wirtschaft*, 77. Jg., Nr. 3, S. 261–268
- Homburg, Stefan, 2015, Allgemeine Steuerlehre, München
- Kube, Hanno, 2016, Stand und Perspektiven der Ehegatten- und Familienbesteuerung, in: *Steuer und Wirtschaft*, 93. Jg., Nr. 4, S. 332–342
- Lundberg, Shelly J. / Pollak, Robert A. / Wales, Terrence J., 1997, Do Husbands and Wives Pool Their Resources? Evidence from the United Kingdom Child Benefit, in: *Journal of Human Resources*, 32. Jg., Nr. 3, S. 463–480
- Maiterth, Ralf / Chirvi, Malte, 2015, Das Ehegattensplitting aus Sicht der Steuerwissenschaft, in: *Steuer und Wirtschaft*, 92. Jg., Nr. 1, S. 19–32
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2018, OECD Economic Surveys – Germany, Paris
- RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, 2013, Gutachten zur Reform des Ehegattensplittings – Endbericht, Forschungsprojekt der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, rwi Projektbericht, Essen

- Scherf, Wolfgang, 2000, Das Ehegattensplitting aus finanzwissenschaftlicher Sicht, in: Steuer und Wirtschaft, 77. Jg., Nr. 3, S. 269–278
- SOEP – Sozio-oekonomisches Panel v34, Daten des Jahres 2017, Version 34, Berlin
- Soest, Arthur van, 1995, Structural Models of Family Labor Supply. A Discrete Choice Approach, in: Journal of Human Resources, 30. Jg., Nr. 1, S. 63–88
- Spangenberg, Ulrike, 2016, Das Ehegattensplitting. Steuer- und verfassungsrechtliche Aspekte aus Gleichstellungssicht, Expertise für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Berlin
- SPD, 2017, Zeit für mehr Gerechtigkeit. Unser Regierungsprogramm für Deutschland, Berlin
- Statistisches Bundesamt, 2019, Verdienste 2018: durchschnittlich 3.880 Euro brutto im Monat, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Verdienste-Verdienstunterschiede/verdienste-branchen.html> [20.8.2019]
- Stockhausen, Maximilian, 2019, Arbeitsangebotsmodul zum IW-Mikrosimulationsmodell STATS. Dokumentation Version 1.0, IW-Report, Nr. 13/2019, Köln
- Ward-Batts, Jennifer, 2008, Out of the Wallet and into the Purse. Using Micro Data to Test Income Pooling, in: Journal of Human Resources, 43. Jg., Nr. 2, S. 325–351
- Warneke, Matthias, 2016, Wie berechtigt ist die Kritik am Ehegattensplitting?, DSI kompakt, Nr. 22, Berlin
- Wissenschaftliche Dienste, 2018, Familiensplitting, Deutscher Bundestag, Aktenzeichen WD 4 – 3000 – 056/18, Berlin
- Wissenschaftlicher Beirat, 2018, Zur Reform der Besteuerung von Ehegatten, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin

Abstract

The Taxation of Spouses in Germany

The economic impact of different reform proposals

How can spouses be taxed both efficiently and fairly? It is not possible to formulate a universally valid solution to this question from a pure tax system point of view, because it depends on the underlying assumptions and norms. What is striking in Germany is that fiscal and social legislation contain contradictory provisions. As amended in 2008, the law's position on alimony suggests that a marriage's secondary earner can become path dependent if, following the logic of income splitting, they are not, or only marginally, gainfully employed during the marriage. Simulations show the economic impact of different reform models. Limiting the present arrangement, for example, by allowing current spouses only the restricted degree of joint taxation applicable to alimony payments or by introducing individual taxation with a transferable basic tax allowance would limit the splitting effect and therefore particularly penalise marriages where one partner works only part-time or not at all. The work incentives for second earners, and thus especially for women, could only be gradually increased by switching to alternative forms of taxation without accompanying tax relief. For radical improvements, further measures would be necessary, for example relating to the supply of day care centre places and to mini-jobs and free joint-membership of the statutory health insurance system.

Autoren

Dr. rer. pol. **Martin Beznoska**, geboren 1984 in Aachen; Studium der Volkswirtschaftslehre und Promotion in Berlin; seit 2016 im Institut der deutschen Wirtschaft, Senior Economist im Kompetenzfeld „Öffentliche Finanzen, Soziale Sicherung, Verteilung“.

Dr. rer. oec. **Tobias Hentze**, geboren 1982 in Düsseldorf; Studium der Volkswirtschaftslehre in Köln, Mailand und Prag sowie Promotion an der Universität Duisburg-Essen; seit 2014 im Institut der deutschen Wirtschaft, Senior Economist im Kompetenzfeld „Öffentliche Finanzen, Soziale Sicherung, Verteilung“; seit 2014 außerdem Lehrbeauftragter an der FOM Hochschule.

Dr. rer. pol. **Susanna Kochskämper**, geboren 1979 in Köln; Studium der Volkswirtschaftslehre und Politikwissenschaft in Köln und Aberystwyth (Wales), Promotion in Volkswirtschaftslehre; seit 2014 im Institut der deutschen Wirtschaft, Senior Economist im Kompetenzfeld „Öffentliche Finanzen, Soziale Sicherung, Verteilung“; seit 2015 außerdem Lehrbeauftragte für „Volkswirtschaftliche Grundlagen der Gesundheitsökonomie“ an der Universität zu Köln.

Dr. rer. pol. **Maximilian Stockhausen**, geboren 1987 in Berlin; Studium der Volkswirtschaftslehre und Promotion in Berlin; seit 2017 im Institut der deutschen Wirtschaft, Economist im Kompetenzfeld „Öffentliche Finanzen, Soziale Sicherung, Verteilung“.

