ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Albers, Willi

Article — Digitized Version

Das Splittingverfahren in der Einkommensteuer

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Albers, Willi (1988) : Das Splittingverfahren in der Einkommensteuer, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 68, Iss. 8, pp. 412-418

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/136428

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Willi Albers

Das Splittingverfahren in der Einkommensteuer

Das Ehegattensplitting ist seit seiner Einführung ins deutsche Einkommensteuerrecht im Jahre 1958 umstritten. Wo liegen die Schwächen dieses Besteuerungsverfahrens? Wie lassen sie sich beseitigen?

Das Splittingverfahren ist ein Instrument, mit dem die Unterhaltslasten der Familien innerhalb der Einkommensteuer berücksichtigt werden sollen. Eine Differenzierung der Steuerbelastung nach der Familiengröße hat es seit dem Bestehen einer modernen Einkommensteuer gegeben, weil sie an dem Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit orientiert war, mit dem auch der progressive Tarif begründet wurde. Allerdings wurden ursprünglich die Lasten für den Unterhalt des Ehepartners und von Kindern in Form von Freibeträgen berücksichtigt, die von der Steuerbemessungsgrundlage abgezogen wurden.

Erst seit 1958 kennt die deutsche Einkommensteuer den auf Ehegatten beschränkten Splittingtarif. Gegen ihren Willen sah sich die damalige Bundesregierung aufgrund eines Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Januar 1957 zur Einführung des Splittingverfahrens gezwungen. Die bis dahin angewandte Methode der Zusammenveranlagung von Ehegatten mit Freibeträgen, die allerdings nicht konsequent verwirklicht war und deshalb dem Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 GG nicht entsprach, wurde für verfassungswidrig erklärt.

Kompliziert wurde die Lösung des Problems dadurch, daß das Bundesverfassungsgericht bei seinem Beschluß auch einen Verstoß gegen Artikel 6 GG feststellte, weil es bei einer beiderseitigen Erwerbstätigkeit der Ehegatten Fälle gab, in denen sich aufgrund der mit der Eheschließung verbundenen Zusammenveranlagung eine höhere Steuerbelastung als bei einer getrennten Besteuerung vor der Ehe ergab. Diese Wirkung wurde mit dem Art. 6, Abs. 1 GG, der Ehe und Familie unter den besonderen Schutz der staatlichen Ordnung stellt, für nicht vereinbar angesehen.

Zwei Möglichkeiten

Dem Gesetzgeber standen zwei Möglichkeiten für eine verfassungskonforme Regelung offen: das Splittingverfahren und die getrennte Veranlagung. Das Bundesverfassungsgericht hat zwar keine Befugnis, dem Gesetzgeber vorzuschreiben, wie er einen nach seiner Meinung verfassungswidrigen Zustand zu beseitigen habe. Der wiederholte Hinweis, daß die deutsche Einkommensteuer auf dem Individualprinzip beruhe[1], macht jedoch deutlich, daß das Bundesverfassungsgericht die getrennte Veranlagung als die beste Lösung angesehen hat.

Die Regierung hat sich dennoch für das Splittingverfahren entschieden, weil sie – übrigens in Übereinstimmung mit den überwiegend auch international bestehenden Regelungen – die Familie nicht nur in der Lebenswirklichkeit, sondern auch im Steuerrecht als umfassende und enge Lebensgemeinschaft anerkennen wollte, zumal eine getrennte Veranlagung mit dem Nachteil behaftet gewesen wäre, daß Einkommensbezieher, deren Einkommen aus einer selbständigen Tätigkeit resultiert und/oder auf einer Vermögensbasis beruht, durch Scheinarbeitsverhältnisse und Vermögensübertragungen die Steuerschuld verringern können. Man hat sich deshalb an der Regelung in den Vereinigten Staaten orientiert, die aus ähnlichen Gründen sowie

Prof. Dr Willi Albers, 70, ist emeritierter Ordinarius für Volkswirtschaftslehre und ehemaliger Direktor des Instituts für Finanzwissenschaft der Universität Kiel.

[1] Beschluß des BVG, U BVL 4154 vom 17. 1. 1957, Bundessteuerblatt I, 7. Jg., Nr. 9, S. 196.

[2] Vgl. R. Binder: Die Erfahrungen mit dem Splitting in den Vereinigten Staaten von Amerika, Kiel 1958.

[3] So z. B. W. Albers: Die Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit in der deutschen Einkommensteuer, in: Finanzarchiv, NF, Bd. 18, H. 3, S. 423-446.

wegen der in den meisten Staaten bestehenden güterrechtlichen Vorschriften 1948 das Splittingverfahren eingeführt haben[2].

Mängel

Das Splittingverfahren befriedigt in seiner Wirkung allerdings ebenfalls nicht voll. So hat es seit seiner Einführung Kritik daran gegeben[3], daß

- die Höhe der Steuerermäßigung mit wachsendem Einkommen in einem Maße zunimmt, das durch die aus dem Unterhalt der Ehefrau sich ergebenden Belastungen nicht gerechtfertigt ist, und
- die Ermäßigung bei hohen Einkommen zu einer unverhältnismäßig großen Differenzierung der Höhe der Steuer zwischen Ledigen und Verheirateten führt (Junggesellenstrafsteuer).

Drittens wird bemängelt, daß es nicht gerechtfertigt sei, für den Ehegatten und für Kinder zwei völlig verschiedene Methoden mit ebenso unterschiedlicher Entlastungswirkung anzuwenden; denn in beiden Fällen gehe es darum, Unterhaltsbelastungen zu berücksichtigen. Zudem ergebe sich in der Bundesrepublik ein grobes Mißverhältnis zwischen der steuerlichen Entlastung für den Ehepartner und für Kinder.

Obwohl die beiden großen Parteien ihre Unzufriedenheit mit der bestehenden Regelung deutlich geäußert haben, haben sie keine in der Zeit, während der sie die Regierung gestellt haben, geändert. Die Vorschläge liefen einerseits darauf hinaus, den bestehenden Splittingvorteil nach oben zu begrenzen (veredeltes Splitting), andererseits wurde der Übergang von Ehegatten- zum Familien- oder Vollsplitting, d.h. unter Einbeziehung der Kinder nach französischem Muster vorgeschlagen (Wahlprogramm der CDU). Die Begrenzung des Splittingvorteils nach oben dürfte, obwohl sie als erwünscht angesehen wurde, wegen des damit verbundenen Verfassungsrisikos unterblieben sein; denn wenn zwei Ledige erwerbstätig sind und ein etwa gleich hohes Einkommen erzielen, hätte es wieder Fälle gegeben, in denen sich als Folge einer Eheschließung eine höhere Steuerbelastung ergeben hätte.

In der Regierungserklärung der jetzigen Bundesregierung vom 4. Mai 1983 wurde zwar grundsätzlich an dem Ziel der Einführung eines Familiensplittings festgehalten, das aber zurückgestellt wurde, weil es, „wie die Vorarbeiten gezeigt haben, kurzfristig noch nicht verwirklicht werden kann". Damit ist offenbar der mit der Einführung eines Familiensplittings verbundene zu große Steuerausfall angesprochen. Da inzwischen aber, wie die danach vorgenommenen drei großen Senkungen der Einkommensteuerbelastung zeigen, ein ausreichend großer finanzieller Spielraum als gegeben angesehen wurde, müssen wohl andere Gründe für den Verzicht auf seine Verwirklichung maßgeblich gewesen sein. Und so erfährt man intern, daß man politisch die mit zunehmendem Einkommen stark steigenden Entlastungen für Kinder scheut, weil man es der Opposition nicht noch leichter machen wolle, die These von der Umverteilung von unten nach oben zu verkaufen. Es sind also offenbar die gleichen Bedenken, die schon gegen die Verteilungswirkung des Ehegattensplittings vorgebracht wurden.

Prämissen

Die Kritik am Splittingverfahren setzt an gewissen äußeren Symptomen (unerwünschte Verteilungswirkungen) an, ohne nach den eigentlichen Ursachen zu fragen. Es ist nicht geprüft worden, ob die Prämissen, von denen man bei der Einführung des Splittingverfahrens ausgegangen ist, nicht realitätsferne Annahmen enthalten, die zu den unerwünschten Ergebnissen führen. Wäre das der Fall, wäre es auch leichter, vor dem Bundesverfassungsgericht mit einer anderen Lösung zu bestehen. Es sollen deshalb zuerst die Grundannahmen dargestellt werden, von denen das Splittingverfahren ausgeht. Anschließend soll gezeigt werden, welche Lösungsmöglichkeiten es bei veränderten Prämissen gibt.

Das Splittingverfahren ist eine besondere Form der Zusammenveranlagung von Ehegatten unter oder ohne Einschluß von Kindern. Die anschließende Aufteilung des gemeinsamen Einkommens zu gleichen Teilen auf die Ehegatten (mit geringeren Anteilen auf die Kinder) geht davon aus, daß jeder Ehepartner über das halbe Einkommen (bei Kindern nach Abzug der an sie übertragenen Einkommensteile) verfügen kann. Von diesem ihm zugerechneten Einkommensteil wird dann die Steuer errechnet, und die auf die Einkommensteile der Familienmitglieder errechnete Steuer wird addiert.

Wenn die Einkommensteuer einen proportionalen Tarif besäße, würde die Steuerersparnis für die Ehefrau nur aus dem ihr bei der Aufteilung des Einkommens zugerechneten zweiten Grundfreibetrag (steuerfreies Existenzminimum) bestehen; insofern würde ihr genau wie heute den Kindern ein Steuerfreibetrag gewährt werden. Da der westdeutsche Einkommensteuertarif eine proportionale Eingangsstufe mit einem Steuersatz von 22% besitzt, der sich 1988 auf ein Jahreseinkommen von bis zu 15 000 DM erstreckt, trifft dieses Ergebnis für alle verheirateten Steuerpflichtigen mit einem niedrigen Einkommen zu.

Bei höheren Einkommen kommt als Folge der direkten Progression noch eine zweite Ermäßigung der

Der Splittingvorteil in der deutschen Einkommensteuer 1988

Einkommen	Grund-tarif	Splitting-tarif	Steuerentlastung Einkommen des Partners vor der Ehe 0%	25%	50 %
1	2	3	4	5	6
36 000	8 012	5 822	2 190	1 887	0
72 000	23 112	16 024	7 088	5 232	0
260 000	126 099	106 452	19 647	16 634	0

Steuer hinzu. Durch die Aufteilung des Einkommens auf die Ehegatten (und Kinder) ermäßigen sich die Spitzensteuersätze. Ein Einkommensbezieher mit einem Einkommen von 72 000 DM hätte ohne Splitting einen Spitzensteuersatz von 48%, nach Splitting auf die Ehepartner einen Satz von 34% zu zahlen. Die Steuerermäßigung erhöht sich also mit wachsendem Einkommen entsprechend dem Progressionsverlauf des Tarifs. Die Steuerentlastung für den Verheirateten (Spalte 4 in der Tabelle) erhöht sich von 2190 DM bei einem Einkommen von 36 000 DM/Jahr auf 19 647 DM bei einem Einkommen von 260 000 DM/Jahr, also etwa im Verhältnis 1 : 9 und damit deutlich stärker als das Einkommen. Mit zunehmenden Unterhaltskosten für die Ehefrau läßt sich diese Zunahme nicht erklären. Sie ist insofern nicht zielgerecht.

Unterschiedliche Entlastung

Die Tabelle zeigt darüber hinaus auch noch, daß die Entlastung durch die Eheschließung ganz unterschiedlich ist, je nachdem wie sich vor der Ehe das Einkommen auf Mann und Frau aufgeteilt hat. Bei gleich hohem Einkommen beider Partner ergibt sich überhaupt keine Entlastung, weil das Splittingverfahren von den gleichen Größen bei der Ermittlung der Einkommensteuer wie bei der getrennten Veranlagung ausgeht (zwei Grundfreibeträge und bei jedem Einkommensbezieher 50% des gemeinsamen Einkommens als Bemessungsgrundlage). Auch diese Differenzierung läßt sich aus dem Ziel, Verheiratete von den höheren Unterhaltskosten für zwei Personen zu entlasten, nicht rechtfertigen.

Die Annahme, daß das Einkommen eines Partners vor der Ehe gleich Null war (Spalte 4), dürfte allerdings wenig realitätsnah sein, da in der Regel beide Partner vor der Ehe erwerbstätig sind und dies mindestens bis zur Geburt von Kindern auch bleiben. Man bezieht die Entlastung deshalb in der Regel auf den Zustand in der Ehe, indem man die Steuer zum Vergleich auf den Fall einer getrennten Veranlagung der Ehegatten bezieht. Dabei versucht man die höhere Entlastung für eine nicht erwerbstätige Ehefrau mit dem Hinweis zu begründen, daß es sich dabei in der Regel um Mütter handelt, die um der Kinder willen die eigene Erwerbstätigkeit aufgegeben hätten. Aber auch damit ist die Differenzierung in der vorliegenden Form nicht zu retten; denn weder haben alle nicht erwerbstätigen Ehefrauen zu versorgende Kinder, noch haben alle Mütter die Erwerbstätigkeit aufgegeben.

Bei dem Ineinandergreifen von Kinderfreibeträgen und Splittingvorteil stößt man zudem noch auf eine weitere Anomalie. Die Kinderfreibeträge werden von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer abgezogen, bevor der Tarif angewendet wird. Da der Splittingvorteil, wie gezeigt wurde, mit wachsendem Einkommen zumindest im Bereich der direkten Progression zunimmt, wird er um so kleiner, je mehr Kinder vorhanden sind; denn das zu versteuernde Einkommen vermindert sich mit jedem Kind. Das folgende Beispiel soll deutlich machen, welches Gewicht dieses Ineinandergreifen der beiden Familienermäßigungen hat: Bei einem Einkommen von 72 000 DM beträgt nach der Tabelle bei einer nicht erwerbstätigen Ehefrau ohne Kinder der Splittingvorteil 7 088 DM/Jahr. Bei drei Kindern vermindert sich das zu versteuernde Einkommen um 7 452 und damit der Splittingvorteil um 1 024 DM auf 6 064 DM. Die Ermäßigung für die drei Kinder beträgt dagegen bei einem Grenzsteuersatz von etwa 34% 2 534 DM; d.h. diese Entlastung wird zu gut 40% durch den im Verhältnis zu einem kinderlosen Ehepaar mit gleichem Einkommen niedrigeren Splittingvorteil „aufgezehrt".

Falsche Relationen

Alles zusammengenommen kann man nur feststellen, daß das gegenwärtige System ausgesprochen unvernünftige Ergebnisse hervorbringt. Wenn sie besser ihrem Ziel, die Familien entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit von Unterhaltskosten zu entlasten, angepaßt werden sollen, muß man die Höhe der Entlastung

- von dem Progressionsverlauf des Tarifs lösen (das gilt grundsätzlich auch für die Kinderfreibeträge),
- von der Aufteilung des Einkommens auf die Ehepartner unabhängig machen.

Den angeführten dritten Mangel, das Mißverhältnis zwischen der Entlastung für den Ehepartner und für Kinder, möchte ich nicht an Beispielen, sondern an Globalzahlen zeigen. Die steuerliche Entlastung durch den Splittingvorteil wird für 1988 auf fast 30 Mrd. DM geschätzt, während die Kinderfreibeträge nur zu einer Entlastung von weniger als 8 Mrd. DM führen. Selbst wenn man zu diesem Betrag das als direkte Ausgleichsleistung für den Unterhalt von Kindern gezahlte Kinder-

geld in Höhe von 13,5 Mrd. DM addiert, bleibt die Entlastung für Kinder deutlich hinter der Entlastung für den Ehegatten zurück, obwohl die umgekehrte Relation sachgerecht wäre.

Die angeführten Mängel können dadurch beseitigt werden, daß man die Entlastung als Abzugsbetrag von der Steuerschuld gewährt. Bei diesem Verfahren ist der Gesetzgeber frei,

- die Relation zwischen der Entlastung für den Ehegatten und Kinder nach seinen Vorstellungen festzulegen,
- die Höhe der Entlastung in Abhängigkeit von der Einkommenshöhe frei zu gestalten,
- die gewünschte Relation zwischen der Steuerbelastung eines Alleinstehenden und Verheirateten herzustellen.

Wenn man sich nicht für einkommensunabhängige Beträge entscheidet, dürfte die einfachste Methode eine Tarifdifferenzierung nach Familiengröße und Einkommenshöhe sein, wie sie z.B. in Schweden und in den Niederlanden angewendet wurde bzw. wird. In sie kann die gewünschte Differenzierung der Belastung eingearbeitet werden, wobei allerdings für kleine Einkommen, bei denen die Steuerschuld zu niedrig ist, um die gewünschte Entlastung herzustellen, ergänzende Ausgleichszahlungen vorzusehen sind. Das ist aber eine generelle Begrenzung für die Wirksamkeit steuerlicher Maßnahmen, die von der gewählten Form der Entlastung unabhängig ist.

Vorteile

Diese Methode hat auch den Vorteil, daß für Alleinstehende mit Kindern die gewünschte Belastungsrelation einerseits zu Alleinstehenden ohne Kinder und andererseits zu Verheirateten mit Kindern hergestellt werden kann. Die unterschiedlichen Verfahren für die Ehegattenermäßigung (Splittingverfahren) und für Kinder (Kinderfreibeträge) bereiten zur Zeit dem Gesetzgeber große Schwierigkeiten, für die Gruppe der Alleinerziehenden eine angemessene Belastungsrelation herzustellen. In den Vereinigten Staaten hat man Zuflucht zu einem besonderen Tarif genommen, dessen Belastung bei gegebenem Einkommen in etwa in der Mitte zwischen derjenigen für Alleinstehende und Verheiratete liegt. In der Bundesrepublik hat man den Alleinstehenden mit Kindern einen zusätzlichen Freibetrag in Höhe des Grundfreibetrags eingeräumt, so daß sie im Bereich der unteren Proportionalzone ebenso hoch wie Verheiratete durch das Splittingverfahren entlastet werden. Vom Progressionseffekt des Splittings bei höheren Einkommen sind sie allerdings ausgenommen. Dafür erhalten sie unter bestimmten Voraussetzungen einen zusätzlichen Freibetrag für die Kinderbetreuung in Höhe von 4 000 DM für das erste und 2 000 DM für jedes weitere Kind bzw. ohne Nachweis einen Pauschbetrag von 480 DM für jedes Kind. Die mehrfach geänderten Regelungen bestätigen die Schwierigkeit für den Gesetzgeber, innerhalb des bestehenden Systems eine Regelung mit einer angemessenen Entlastungsrelation zu finden.

Soweit das Verfassungsgericht die Verfassungswidrigkeit der bis 1957 in der Bundesrepublik bestehenden Regelung auf einen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 GG) gestützt hat, dürften seine Bedenken damit weitgehend[4] ausgeräumt sein, wenn die vom Gesetzgeber vorgenommenen Differenzierungen nicht Willkürelemente enthalten. Aber da das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung von grundsätzlich verfassungskonformen Regelungen einen relativ großen Ermessensspielraum einräumt, dürfte diese Gefahr gering sein.

Schwerer wiegen die Bedenken des Bundesverfassungsgerichts, daß eine Zusammenveranlagung von Ehegatten[5] gegen den in Art. 6 Abs. 1 verankerten besonderen Schutz der Ehe verstoße. Es sei eine nicht hinzunehmende Diskriminierung der Ehe, wenn sich bei gleichbleibendem Einkommen die Steuerbelastung von zwei Alleinstehenden als Folge der Eheschließung erhöhe.

Kleine Lösungen

Sieht der Gesetzgeber das mit der dargestellten konsistenten Regelung verbundene Verfassungsrisiko als zu hoch an oder scheut er aus anderen Gründen, z.B. wegen des zu erwartenden Widerstands kinderloser Ehepaare vor einer so grundlegenden Reform der Familienbesteuerung zurück, so kämen Änderungen innerhalb des bestehenden Systems in Frage. Bei solchen „kleinen Lösungen" könnten die Mängel des bestehenden Systems zwar vermindert, aber nicht beseitigt werden.

Eine der denkbaren Änderungen setzt an der Tatsache an, daß der Bedarf von Verheirateten nicht doppelt

[4] Das Bundesverfassungsgericht hat seinen Beschluß 1958 auch darauf gestützt, daß eine auf die Familie beschränkte „Haushaltsbesteuerung" für sie eine Diskriminierung bedeute. Da aber bei anderen Haushaltsgemeinschaften, z.B. den nicht-ehelichen Lebensgemeinschaften, keine so engen rechtlichen Bindungen bestehen wie in einer Ehe und Familie – sie können jederzeit und in der Regel ohne weitere Rechtsfolgen aufgelöst werden und Ansprüche auf einen gegenseitigen Unterhalt bestehen nicht –, muß die Familie als eine Gemeinschaft sui generis angesehen werden, deren Gleichstellung mit anderen Gemeinschaften, die teilweise einen gemeinsamen Haushalt führen, z.B. Wohngemeinschaften von Studenten, nicht realitätsnah wäre.

[5] Gegen eine Zusammenveranlagung mit Kindern hat das Bundesverfassungsgericht in einem späteren Urteil die gleichen Bedenken vorgebracht und sie ebenfalls für verfassungswidrig erklärt.

so hoch ist wie der Bedarf eines Alleinstehenden. Durch die gemeinsame Haushaltsführung ergibt sich eine erhebliche Ersparnis. Einmal sind die Kosten einer zwar größeren gemeinsamen Wohnung nicht doppelt so hoch wie die Kosten von zwei getrennten Wohnungen für Einzelpersonen, und viele dauerhafte Konsumgüter (Auto, Fernseher, Waschmaschinen, Herde, Telefon usw.) brauchen nicht zweimal vorhanden zu sein. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht 1958 die Berücksichtigung einer solchen Haushaltsersparnis zur Begründung einer nach der Eheschließung höheren Besteuerung abgelehnt. Aber da das Gewicht von dauerhaften Konsumgütern infolge des seitdem eingetretenen technischen Fortschritts und des höheren Wohlstands stark zugenommen hat, besteht wohl Aussicht auf eine geänderte Beurteilung der Haushaltsersparnis, wenn sich das Verfassungsgericht wie in anderen Urteilen auf die „Realitätsnähe" beruft. Zudem wird eine solche Haushaltsersparnis auch in anderen Fällen anerkannt.

So verdoppeln sich die Regelsätze der Sozialhilfe nicht bei dem Übergang vom Einpersonen- zum Zweipersonenhaushalt, sondern für die zweite erwachsene Person wird nur ein Betrag von 80% des für einen Alleinstehenden gezahlten Regelsatzes gewährt. Dabei ist darauf hinzuweisen, daß die Regelsätze nur die laufenden Konsumausgaben abdecken sollen. Mieten, Heizung und vor allem dauerhafte Konsumgüter, bei denen die Haushaltsersparnis besonders groß ist, sind darin nicht enthalten. Da es sich hierbei um die Garantie eines Existenzminimums handelt, wäre der Ansatz einer Haushaltsersparnis sicher für verfassungswidrig erklärt worden, wenn er dem Grunde nach nicht als berechtigt anzusehen wäre.

In der Rentenversicherung wird die Rente an den Hinterbliebenen nicht halbiert, sondern nur auf 60% gekürzt. Dabei hat sich diese Kürzung noch als zu stark erwiesen, wie die zu niedrigen Renten an Witwen zeigen, von denen ein größerer Teil, der keine eigenen Rentenansprüche besitzt, zur Sicherung des Existenzminimums auf eine Aufstockung der Rente durch die Sozialhilfe angewiesen ist. Bei der bisher allerdings nicht verwirklichten Teilhaberente war deshalb auch vorgesehen, daß die Rente an den überlebenden Ehepartner auf 70 bis 75% der gemeinsamen Rente festgesetzt werden sollte. Diese Relation entspricht auch der vom Statistischen Bundesamt aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe ermittelten Verringerung der Lebenshaltungskosten beim Tode eines Partners auf etwa 73% derjenigen eines Ehepaares.

Daraus ergibt sich, daß sich bei einer Heirat zweier Alleinstehender, deren Lebenshaltungskosten vor der Eheschließung 200 betragen haben, eine Ermäßigung auf etwa 150 (um 25%) ergibt. Den höheren Unterhaltskosten wird also ausreichend Rechnung getragen, wenn ein Splittingfaktor von 1,5 statt wie heute von 2 angewendet wird. Die Steuerermäßigung bei einem Einkommen von 72 000 DM, die in der Tabelle mit 7088 DM/Jahr ausgewiesen ist, würde sich dadurch auf 4406 DM oder um etwa 38% verringern. Beim Spitzeneinkommnen von 260 000 DM betrüge die Verminderung 9480 DM oder 50%. Im Bereich der proportionalen Eingangsstufe des Tarifs müßte der zweite Grundfreibetrag auf die Hälfte gekürzt werden, so daß der Splittingvorteil um 25% kleiner würde. Insgesamt wird man mit einer Verringerung des Steuerausfalls von 30 Mrd. DM 1988 durch das Splitting um gut 30% rechnen können, so daß durch diese Maßnahme allein schon fast 10 Mrd. DM zur verstärkten Entlastung der Haushalte von den Unterhaltskosten für Kinder eingesetzt werden könnte. Das Verhältnis zwischen der Entlastung für Ehefrauen und Kinder würde sich dadurch unter Einschluß des Kindergeldes auf 20 Mrd. DM zu 31 Mrd. DM stellen, so daß die Entlastung für Kinder deutlich überwiegt.

Kleinerer Splittingfaktor

Unabhängig von der Haushaltsersparnis kommt man auch aus anderen Gründen zu einer Verkleinerung des Splittingdivisors. Der Divisor in der heutigen Höhe beruht auf der Annahme, daß das gesamte Einkommen zu gleichen Teilen auf beide Ehepartner aufgeteilt wird. Solange das Einkommen überwiegend konsumiert wird und die Ersparnisse nur die Aufgabe haben, eine Rücklage für unvorhergesehene Notlagen zu bilden, dürfte dies auch weitgehend zutreffen. Bei größerem Vermögen, insbesondere bei Realkapital, haben viele Ehepartner entweder durch die Entscheidung für die Gütertrennung als eheliches Güterrecht oder durch spezielle Regelungen in einem Ehevertrag dafür Sorge getragen, daß der Zugriff des zweiten Partners auf das Vermögen beschränkt ist. Und selbst auf diejenigen Ehepaare, auf die das gesetzliche Güterrecht der Zugewinngemeinschaft Anwendung findet, bleibt das eingebrachte Gut, z.B. ein ererbter Familienbetrieb, von der Aufteilung auf die Ehepartner zu gleichen Teilen ausgenommen. Eine Aufteilung des gesamten Einkommens auf die Ehepartner zu gleichen Teilen entspricht also besonders bei höheren Vermögen nicht der Lebenswirklichkeit.

Offensichtlich versprechen sich die oder ein Ehepartner durch das Abgehen von der Gütergemeinschaft Vorteile – sei es durch Beschränkung der Haftung, sei es bei einer Scheidung. Es ist nicht einzusehen, warum diese privatrechtlichen Regelungen, deren Vorteile der

Staat den Betroffenen durch die Freiheit einer entsprechenden Rechtsgestaltung einräumt, nicht auch für das Einkommensteuerrecht maßgeblich sein sollen. Für eine andere Steuer, nämlich die Erbschaftsteuer, gilt dies heute schon. Im übrigen sei daran erinnert, daß, wie eingangs bereits erwähnt, das Splittingverfahren in den Vereinigten Staaten 1948 nicht zuletzt wegen der güterrechtlichen Bestimmungen in der Mehrzahl der Bundesstaaten eingeführt worden ist. Es wäre also nichts grundsätzlich Neues, wenn die Kapitaleinkünfte und andere auf Vermögen beruhende Einkünfte entsprechend den güterrechtlichen Eigentumsverhältnissen den Ehepartnern zugerechnet und vom Splitting ausgenommen würden.

Ein Beispiel

Gehen wir einmal davon aus, daß das gesamte Einkommen eines Ehepaares 200 000 DM jährlich betragen hat und davon die Hälfte aus Vermögen stammt, über das nur ein Partner verfügen kann. Dem Splitting würde dann nur ein Betrag von 100 000 DM unterworfen, woraus sich für den vermögenslosen Partner eine anteilige Steuerschuld von 13 280 DM ergibt. Dann würden dem Einkommen des über das Vermögen verfügenden Partners 100 000 DM hinzugerechnet, woraus sich für ihn eine Steuerschuld von 64 439 DM errechnet. Nach Addition mit der für den zweiten Partner für dessen Einkommensanteil errechneten Steuer von 13 280 DM ergibt sich eine Steuer auf das Gesamteinkommen der Ehepartner in Höhe von 77 719 DM. Verglichen mit der Steuerschuld, die sich bei einer Halbierung des Einkommens für jeden Partner beim heutigen Splittingverfahren ergibt, vermindert sich der Splittingvorteil von 18 353 DM auf 3 633 DM. Er erhöht sich damit im Verhältnis zur Steuerentlastung in der unteren Proportionalzone nur noch auf gut das Dreifache, was angesichts der höheren Aufwendungen für den Unterhalt bei Beziehern hoher Einkommen als angemessen angesehen werden kann. Die Kritik am heutigen Splittingverfahren, die Steuerentlastung nehme von Beziehern niedriger zu Beziehern hoher Einkommen (vertikale Verteilung) unverhältnismäßig stark zu und sie sei zwischen Alleinstehenden und Verheirateten mit hohem Einkommen zu groß (Junggesellenstrafsteuer) wird also weitgehend beseitigt.

Natürlich hängt die Veränderung der Entlastung von der Höhe und der Verteilung des Einkommens auf die Ehepartner ab. Bei anderer Einkommenshöhe und einem von 50% abweichenden Anteil von Vermögenseinkommen, der einem Partner zuzurechnen ist, weicht das Ergebnis von der obigen Beispielsrechnung ab. Ist

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Hans-Hermann Höhmann
Gertraud Seidenstecher
(Hrsg.)

DIE WIRTSCHAFT OSTEUROPAS UND DER VR CHINA 1980-1990

Bilanz und Perspektiven

In dem vorliegenden, unter Federführung zweier Wissenschaftler des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien in Köln entstandenen Sammelband wird das Hauptaugenmerk auf die längerfristigen Tendenzen in der wirtschaftlichen Entwicklung sozialistischer Staaten gelegt. Er bildet eine willkommene Ergänzung zu den vom HWWA herausgegebenen Länderuntersuchungen. Darüber hinaus bedeutet die Veröffentlichung dieser Arbeit auch eine regionale Erweiterung, weil sie nicht nur die sozialistischen RWG-Länder Osteuropas, sondern auch Jugoslawien, die Volksrepublik China und Albanien berücksichtigt.

Großoktav,
648 Seiten, 1988,
brosch. DM 79,–
ISBN 3-87895-349-6

VERLAG WELTARCHIV GMBH-HAMBURG

das Einkommen bei Gütergemeinschaft beiden Partnern zu gleichen Teilen zuzurechnen, bleibt das heutige Ergebnis bestehen; aber gerade bei Beziehern hoher Einkommen mit größerem Vermögen dürfte dies die Ausnahme sein. Auch beim gesetzlichen Güterrecht der Zugewinngemeinschaft wäre das eingebrachte Gut (Vermögen) einem Partner zuzurechnen, so daß das obige Beispiel auch auf diesen Fall jedenfalls bei Begründung der Ehe zuträfe. Erst im Laufe der Ehezeit würde sich das Ergebnis in dem Maße ändern, wie zusätzliches Vermögen gebildet wird, das beiden Partnern zu gleichen Teilen zuwachsen würde.

Der Rückgriff auf das eheliche Güterrecht hat bei der Gütertrennung und der Zugewinngemeinschaft auch den Vorteil, daß an die Aufteilung des Vermögens und damit auch der Einkommen an die Situation der Partner vor der Eheschließung angeknüpft wird. Das heißt, Fälle, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluß von 1958 als verfassungswidrig bezeichnet hat, weil sich als Folge der Zusammenveranlagung durch die Eheschließung die Steuerbelastung erhöht, sind so gut wie ausgeschlossen. Sollte sich mit der Eheschließung die Vermögensverteilung zwischen den Partnern ändern, dürfte dies in Richtung auf mehr Gleichmäßigkeit geschehen, z.B. weil der reiche(re) Partner dem anderen einen Vermögensbetrag als Hochzeitsgeschenk überträgt. Die Steuer ist aber beim Splittingverfahren um so niedriger, je gleichmäßiger das Einkommen auf die Ehepartner verteilt wird, so daß sich daraus keine höhere Steuerbelastung im Verhältnis zu der Situation vor der Eheschließung ergibt.

Die Steuererklärung könnte unverändert bleiben, weil auch heute schon die Einkünfte der Ehegatten getrennt aufgeführt werden müssen. Nur die Kontrolle würde den Verwaltungsaufwand erhöhen; denn während es heute abgesehen von der bedeutungslosen getrennten Veranlagung für die Höhe der Steuer gleichgültig ist, wieviel Einkommen bei welchem Partner ausgewiesen ist, weil es sowieso zu gleichen Teilen auf beide Partner aufgeteilt wird, hängt bei dem modifizierten Splittingverfahren – jedenfalls bei den Einkünften, an deren Erzielung Vermögen beteiligt ist – die Höhe der Steuer von der Aufteilung ab, so daß die Steuerpflichtigen daran interessiert sind, eine möglichst gleichmäßige Verteilung auszuweisen.

Komplementäre Lösungen

Es bleibt noch die Frage bestehen, ob die beiden Verfahren zur Modifizierung des Splittings nebeneinander oder nur alternativ anzuwenden sind. Die Berücksichtigung der Haushaltsersparnis, die sich bei der Zusammenlegung von zwei Haushalten zu einem auf Dauer ergibt, und die aus der nicht hälftigen Aufteilung des Einkommens folgende Änderung der Steuerbelastung stehen unabhängig nebeneinander, weil sie zwei verschiedene Tatbestände betreffen. Sie ergänzen sich also, d.h. in der Beispielsrechnung mit der Besteuerung eines Einkommens von 200 000 DM wäre auf den den Ehepartnern als gemeinsames Einkommen zuzurechnenden Anteil von 100 000 DM nicht der Divisor 2 (gleiche Verteilung), sondern bei einer Haushaltsersparnis von 25% nur der Divisor 1,5 anzuwenden. Dadurch würde der Splittingvorteil noch weiter verringert.

Abschließend sei darauf hingewiesen, daß, wenn das heute schon bestehende Wahlrecht für eine getrennte Veranlagung bestehen bliebe, jedes Verfassungsrisiko ausgeschaltet werden kann, weil die Eheschließenden dadurch die Beibehaltung des vor der Ehe bestehenden Zustands erreichen und damit eine an die Ehe anknüpfende höhere Steuerbelastung vermeiden können. Die einzige Folge wäre, daß dieses Wahlrecht, das heute praktisch keine Bedeutung besitzt, etwas häufiger ausgeübt würde; aber – und das sei hinzugefügt – es würde sich immer noch in engen Grenzen halten, weil sich auch das vorgeschlagene modifizierte Splitting für die ganz überwiegende Zahl der Steuerpflichtigen im Verhältnis zu einer getrennten Veranlagung als vorteilhaft erweisen wird.

Dieses modifizierte Splitting schwächt zwar den starken Anstieg der steuerlichen Entlastung für den Ehepartner ab und vermindert bei hohen Einkommen auch einen unangemessen großen Belastungsunterschied zwischen Alleinstehenden und Verheirateten; der Nachteil der Verwendung von zwei unterschiedlichen Verfahren für die Berücksichtigung der Unterhaltskosten von Ehepartnern und Kindern bleibt aber bestehen, wenn auch die unbefriedigende Verteilung des Umfangs der Entlastung auf Ehefrauen und Kinder, wie gezeigt wurde, korrigiert werden kann. Insbesondere wird die Verwirklichung einer befriedigenden Lösung für Alleinstehende mit Kindern erschwert; ebenso ist die nach wie vor gegebene Abhängigkeit der Höhe der Entlastung von dem jeweiligen Tarifverlauf erhalten geblieben.

Die erste vorgeschlagene Regelung vermeidet diese Nachteile, weil sie es gestattet, alle Belastungen durch den Unterhalt von Familienangehörigen in einem konsistenten System zu regeln. Um die Gefahr einer Verfassungswidrigkeit zu vermeiden, die sich daraus ergibt, daß sich für einen, wenn auch kleineren Teil der Steuerpflichtigen als Folge der Eheschließung eine höhere Steuerbelastung ergibt, wird man auch in diesem Fall ein Wahlrecht für eine getrennte Veranlagung einräumen müssen, das an sich einen Systembruch darstellt.