

Kirche und Gesellschaft

Herausgegeben von der
Katholischen Sozialwissenschaftlichen
Zentralstelle Mönchengladbach

Nr. 392

Jörg Althammer

Ehe und Familie im Einkommen- steuerrecht

J.P. BACHEM MEDIEN

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ thematisiert aktuelle soziale Fragen aus der Perspektive der kirchlichen Soziallehre und der Christlichen Sozialethik.

THEMEN DER ZULETZT ERSCHIENENEN HEFTE:

April 2012, Nr. 389: Andreas Rödter

Wertewandel im geteilten und vereinten Deutschland

Mai 2012, Nr. 390: Johannes Wallacher

Mehrwert Glück. Plädoyer für menschengerechtes Wirtschaften

Juni 2012, Nr. 391: Markus Vogt

Soziale Marktwirtschaft im Anspruch des Aristotelischen Gerechtigkeitsmodells

VORSCHAU:

Oktober 2012, Nr. 393:

Gerhard Kruijff zum Themenbereich „Gaudium et spes“.

November 2012, Nr. 394:

Ingeborg Gabriel zum Themenbereich „Erosion der Demokratie“.

Dezember 2012, Nr. 395:

Michael Eilfort zum Themenbereich „Schuldenkrise“.

Die Hefte eignen sich als Material für Schule und Bildungszwecke.

Bestellungen

sind zu richten an:

Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle

Brandenberger Straße 33

41065 Mönchengladbach

Tel. 0 21 61/8 15 96-0 · Fax 0 21 61/8 15 96-21

Internet: <http://www.ksz.de>

E-mail: kige@ksz.de

Redaktion:

Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle

Mönchengladbach

Erscheinungsweise: Jährlich 10 Hefte, 160 Seiten

2012

© J.P. Bachem Medien GmbH, Köln

ISBN 978-3-7616-2586-6

Ehe und Familie stehen gemäß unserer Verfassung (Art. 6 GG) unter dem besonderen Schutz der staatlichen Ordnung. Dieses Schutz- und Fördergebot ist nicht nur eine abstrakte Rechtsnorm, sondern hat konkrete Implikationen für die Ausgestaltung der Wirtschafts- und Sozialordnung. Es durchzieht das gesamte Steuerrecht und findet seinen Niederschlag in den ehe- und familienbezogenen Leistungen des Systems sozialer Sicherung sowie im Sozialrecht. Für den deutschen Sozialstaat ist diese starke Verankerung von Ehe und Familie geradezu systemkonstituierend; die vergleichende Sozialpolitikforschung spricht in diesem Zusammenhang von einem typisch „familiaristischen“ System. Diese herausgehobene Stellung von Ehe und Familie wird jedoch zunehmend infrage gestellt. Die Pluralisierung familialer Lebensformen und die gestiegene soziale Akzeptanz alternativer Formen des Zusammenlebens werfen die Frage auf, ob der ursprünglich vorhandene Wertekonsens zugunsten des Leitbilds der auf der Ehe gegründeten Familie heute noch in einem Maße besteht, das diese dominante Stellung rechtfertigt.

Derzeit entzündet sich diese Diskussion vor allem am Ehegattensplitting. Bei diesem Besteuerungsverfahren wird das Haushaltseinkommen halbiert und die darauf entfallende Steuerschuld verdoppelt. Materiell verringert sich dadurch die Steuerlast der Eheleute, sofern das Einkommen der Ehepartner unterschiedlich hoch ist. Kritiker sehen in dieser Form der Veranlagung eine ungerechtfertigte Steuervergünstigung für einen bestimmten Familienstand (Ehe), die noch dazu das unzeitgemäße Modell der Alleinverdienerhe begünstigt. Sie fordern deshalb eine Abschaffung oder zumindest eine grundlegende Modifikation der bestehenden Form der Familienbesteuerung. Befürworter sehen im Splittingverfahren – ebenso wie in den steuerlichen Kinderfreibeträgen – die sachgerechte Veranlagung von Familien nach den allgemeinen Grundsätzen des Steuerrechts. In diesem Beitrag werden die Argumente für und gegen das Splitting dargestellt und die in der Diskussion befindlichen Reformvorschläge einer kritischen Würdigung unterzogen. Sofern erforderlich, wird auch auf die steuerliche Berücksichtigung von Kindern eingegangen.

Das Prinzip der Steuergerechtigkeit

Das Ziel der Einkommensbesteuerung ist es, die Gesellschaftsmitglieder in sozial gerechter Weise an der Finanzierung öffentlicher Leistungen zu beteiligen. Zentraler Maßstab ist dabei das Leistungsfähigkeitsprinzip. Nach diesem Grundsatz werden Personen mit höherer wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit überproportional stärker zur Finanzierung öffentlicher

cher Leistungen herangezogen als wirtschaftlich weniger leistungsfähige Gesellschaftsmitglieder. Als Indikator wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit dient das Einkommen des Steuerpflichtigen. Dieses Einkommen wird mit einem progressiven Steuertarif belastet. Das bedeutet, dass der durchschnittliche Steuersatz mit steigendem Einkommen ebenfalls zunimmt.

Eine Besteuerung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit setzt damit zweierlei voraus. Zunächst muss die Steuerbemessungsgrundlage, also das zu versteuernde Einkommen, ermittelt werden. Auf dieses zu versteuernde Einkommen wird der Steuertarif angelegt, dessen Verlauf die Umverteilungsabsicht des Gesetzgebers widerspiegelt. Dabei ist die Ermittlung der Steuerbemessungsgrundlage der Festlegung des Steuertarifs jedoch sachlogisch vorgelagert. Nur wenn die Steuerbemessungsgrundlage korrekt ermittelt wurde, kann über einen geeigneten Tarifverlauf eine für gerecht erachtete Steuerschuld bestimmt werden. Eine fehlerhafte Steuerbemessungsgrundlage führt unabhängig vom Steuertarif zwangsläufig zu einer ungerechten Steuerbelastung.

Bei der Ermittlung der Steuerbemessungsgrundlage unterscheidet die steuerjuristische Literatur im Wesentlichen zwischen Fiskalzweck- und Sozialzwecknormen. Fiskalzwecknormen dienen dazu, die Belastung der Steuerpflichtigen gemäß dem Prinzip der steuerlichen Leistungsfähigkeit sicher zu stellen. Sie gewährleisten, dass nur jene Einkünfte der Einkommensbesteuerung unterworfen werden, die die Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen auch tatsächlich erhöhen. Einkünfte, die zur Abdeckung zwangsläufiger Ausgaben dienen und dem Steuerpflichtigen damit grundsätzlich nicht zur Verfügung stehen, müssen von der Steuerbemessung ausgenommen werden. Hierzu zählen Aufwendungen, die zur Erzielung von steuerpflichtigen Einkünften anfallen (Werbungskosten), aber auch zwangsläufig anfallende Unterhaltsleistungen für Familienangehörige. Lediglich das frei verfügbare, disponible Einkommen kann der Besteuerung unterworfen werden.

Sozialzwecknormen stellen demgegenüber eine Durchbrechung des Prinzips der Besteuerung nach subjektiver Leistungsfähigkeit dar. Bei den Sozialzwecknormen unterscheidet man zwischen Lenkungs- und Umverteilungsnormen. Lenkungsnormen sollen die privaten Haushalte zu einem sozial erwünschten Verhalten veranlassen. Unter diese Rubrik fällt beispielsweise die steuerliche Förderung der energetischen Sanierung von Wohnungen oder die steuerliche Förderung für Haushaltshilfen („Dienstmädchenprivileg“). Umverteilungsnormen sollen bestimmte Haushalte aus verteilungspolitischen Gründen entlasten. Sie sind beson-

ders problematisch, da in einem progressiven Steuersystem dieser Entlastungseffekt mit zunehmendem Einkommen steigt und somit das Verteilungsziel konterkariert wird. Es spricht deshalb vieles dafür, Sozialzwecknormen vollständig aus dem Steuerrecht zu streichen und das Lenkungs- oder Verteilungsziel außersteuerlich über Transferleistungen zu realisieren. Für die Beurteilung der Familienbesteuerung ist es deshalb entscheidend, ob die entsprechenden Maßnahmen als Förderinstrumente oder als Fiskalzwecknormen zu qualifizieren sind.

Ehe- und familienbezogene Elemente des Einkommensteuerrechts

Das deutsche Einkommensteuerrecht berücksichtigt den Familienstand und das Vorhandensein von Kindern in mehreren Regelungen. Die fiskalisch bedeutsamsten Normen sind das Ehegattensplitting, der Familienleistungsausgleich (also das Kindergeld und die steuerlichen Kinderfreibeträge), das beschränkte Realsplitting zur steuerlichen Berücksichtigung des Geschiedenenunterhalts sowie der Alleinerziehendenfreibetrag.

Das Ehegattensplitting

Ehepartner, die nicht ständig getrennt leben, haben die Möglichkeit, anstelle der Getrenntveranlagung die Zusammenveranlagung nach dem Splittingtarif zu wählen. Durch das Splitting vermindert sich in der Regel die Steuerschuld des Haushalts. Die Steuerersparnis ist dabei umso größer, je stärker die Erwerbseinkünfte zwischen den Ehegatten differieren und steigt mit zunehmendem Haushaltseinkommen. Dieser Sachverhalt wird in der nachstehenden Tabelle verdeutlicht. Hier wird die Steuerlast bei Globaleinkommensbesteuerung (Splittingtarif) und bei reiner Individualbesteuerung für unterschiedliche Haushaltseinkommen und alternative innerfamiliäre Verteilungsmuster dieser Einkommen berechnet.

| | | | |
|--|--------|--------|--------|
| Zu versteuerndes Haushaltseinkommen | 30 000 | 60 000 | 90 000 |
| Globaleinkommensbesteuerung (Splittingtarif) | 2 922 | 11 398 | 21 932 |
| <hr/> | | | |
| Alleinverdienerehe (Verteilung 100/0) | | | |
| Summe Individualsteuer | 5 699 | 17 136 | 29 736 |
| Differenz Global-/ Individualbesteuerung | 2 777 | 5 738 | 7 804 |
| <hr/> | | | |
| Hinzuverdienerehe (Verteilung 66/33) | | | |
| Summe Individualsteuer | 3 106 | 11 855 | 22 835 |
| Differenz Global-/ Individualbesteuerung | 184 | 457 | 903 |
| <hr/> | | | |
| Egalitäre Verteilung (Verteilung 50/50) | | | |
| Summe Individualsteuer | 2 922 | 11 398 | 21 932 |
| Differenz Global-/ Individualbesteuerung | 0 | 0 | 0 |
| <hr/> | | | |

Diese Tabelle macht deutlich, dass der Splittingeffekt mit zunehmender Einkommenshöhe und zunehmender innerfamiliärer Einkommensverteilung steigt. Die höchste Entlastung erzielt ein Alleinverdienerhaushalt mit hohem Einkommen. Bereits ein geringfügiger Hinzuverdienst des Ehepartners schmälert den Splittingeffekt deutlich. Wenn beide Ehegatten das gleiche Erwerbseinkommen beziehen, fällt keine steuerliche Entlastung an. Es ist deshalb nicht richtig wenn behauptet wird, das Splittingverfahren würde die Ehe als solche steuerlich besser stellen. Die Wirkung des Splittingverfahrens ist vielmehr abhängig von den konkreten wirtschaftlichen Umständen der Familie.

Die steuerrechtliche Berücksichtigung des Kindesunterhalts: der duale Familienleistungsausgleich

Während die wirtschaftlichen Verhältnisse in der Ehe steuerlich über das Splittingverfahren abgebildet werden, findet das Vorhandensein von unterhaltsberechtigten Kindern steuerlich über entsprechende Freibeträge Berücksichtigung. Diese unterschiedliche Behandlung der Ehe hat seinen Grund im unterschiedlichen Rechtsverhältnis zwischen Eheleuten einerseits und zwischen Eltern und Kindern andererseits: Während die Ehepartner gemeinsam über das erwirtschaftete Einkommen verfügen, besteht zwischen Eltern und Kindern ein Unterhaltsverhältnis. Um diese Unterhaltsbeziehung steuerlich zu berücksichtigen, kennt das Einkommensteuerrecht zwei Freibeträge: den Freibetrag für das sächliche Existenzminimum und den Freibetrag für Betreuungs-, Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf der Kinder. Der Freibetrag für das sächliche Existenzminimum verschont die Aufwendungen, die Eltern zur Abdeckung des sozio-kulturellen Existenzminimums ihrer Kinder aufwenden müssen. Er orientiert sich an den Regelsätzen zur sozialen Grundsicherung und beträgt derzeit 2.184 € je Elternteil. Der Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungsbedarf beträgt 1.320 € je Elternteil. Seine Größenordnung ist willkürlich gegriffen und wurde seit seiner Einführung im Jahr 2002 nur einmal geringfügig angepasst.

Eine Besonderheit der deutschen monetären Familienpolitik ist die Verknüpfung des Kindergelds mit dem steuerlichen Kinderfreibetrag im Rahmen des dualen Familienleistungsausgleichs.¹ Dabei wird die steuerliche Entlastung des Freibetrags mit dem Kindergeld verrechnet. Das bedeutet, dass das Kindergeld mit steigendem Einkommen zunehmend durch die Entlastungswirkung des Freibetrags ersetzt wird. Ab einer bestimmten Einkommenshöhe (derzeit ca. 60.000 € bei Verheirateten) wird die steuerliche Entlastung des Freibetrags vollständig ausgeschöpft; ökonomisch betrachtet erhält die Familie ab dieser Einkommenshöhe kein Kindergeld mehr.

In der Praxis werden Familien zunächst wie Kinderlose besteuert. Sie zahlen also zu viel Einkommensteuer, erhalten dafür aber das Kindergeld. Im Zuge des Einkommensteuerjahresausgleichs nimmt das Finanzamt anschließend eine Günstigerprüfung vor. Sofern der Entlastungseffekt der Kinderfreibeträge den Kindergeldanspruch unterschreitet, ist diese Entlastung damit abgegolten. Ansonsten wird die zu viel gezahlte Einkommensteuer zurückerstattet. Dieses Verfahren wird seit der Reform des dualen Familienleistungsausgleichs im Jahr 1996 praktiziert.

Ehegattensplitting und Kinderfreibeträge sind keine Steuervergünstigungen

Die Ehe ist eine partnerschaftliche, der Absicht nach auf Dauer geschlossene Lebensgemeinschaft zwischen Mann und Frau. Wirtschaftlich betrachtet stellt die Ehe eine umfassende Wirtschafts- und Verbrauchsgemeinschaft dar. Ehegatten wirtschaften „aus einem Topf“, d. h. sie verfügen zu gleichen Teilen über das Haushaltseinkommen. Innerhalb der Ehe findet somit eine vollständige Übertragung steuerlicher Leistungsfähigkeit statt. Dies wird durch die hälftige Teilung des Einkommens beim Splitting nachgebildet. Jeder Ehepartner wird somit entsprechend seiner individuellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit besteuert. Das Splittingverfahren ist also keine steuerliche Besserstellung oder gar „Privilegierung“ der Ehe gegenüber anderen Formen des Zusammenlebens, sondern es stellt eine zum Leitbild der partnerschaftlichen Ehe kohärente Besteuerung nach dem Grundsatz der subjektiven Leistungsfähigkeit dar.

Das Splittingverfahren ist darüber hinaus die einzige Form der Einkommensbesteuerung, die sich neutral hinsichtlich der innerfamiliären Einkommensverteilung verhält. Auch dies wird aus der vorangegangenen Tabelle deutlich: Bei gegebenem Haushaltseinkommen ist die Steuerlast immer gleich hoch, unabhängig davon, in welchem Umfang die Eheleute zum gemeinsamen Haushaltseinkommen beitragen. Demgegenüber verändert sich die Steuerbelastung bei der Individualbesteuerung bei unterschiedlicher Zusammensetzung des Haushaltseinkommens. Die höchste Steuerbelastung haben dabei stets die Alleinverdienerehen zu tragen.

Auch die steuerlichen Freibeträge für den Kindesunterhalt stellen keine Familienförderung dar, sondern reflektieren ebenfalls nur die unterschiedliche steuerliche Leistungsfähigkeit von Eltern mit Erziehungs- und Versorgungspflichten einerseits und Kinderlosen andererseits. Deshalb können diese Maßnahmen des Steuerrechts auch nicht beliebig abgeändert werden. Bei jeder Reform der Familienbesteuerung ist stets zu prüfen, ob die Reformalternativen dem Grundsatz der Besteuerung nach subjektiver Leistungsfähigkeit entsprechen.

Kritik am Splittingverfahren

Wohl kaum eine Norm des Steuerrechts ist politisch so umstritten wie das Ehegattensplitting. Obwohl diese Form der Veranlagung seit 1957 in unveränderter Form praktiziert wird, war sie immer wieder massiver Kritik ausgesetzt. Zunächst stand dabei der progressive Entlastungsver-

lauf des Splittings im Vordergrund, also die Tatsache, dass aufgrund des progressiven Steuertarifs die Entlastungswirkung des Ehegattensplittings mit zunehmendem Haushaltseinkommen steigt („Millionärsgattinneneffekt“). Des Weiteren wurde bereits frühzeitig kritisiert, dass das Splittingverfahren nicht am Vorhandensein von Kindern anknüpft und die Lebensform der Ehe anderen Lebensgemeinschaften gegenüber privilegieren würde. Dieses Argument hat mit der Anerkennung der eingetragenen Lebenspartnerschaft und ihrer weitgehenden Gleichstellung mit der Ehe erheblich an Bedeutung gewonnen. In jüngster Zeit wird verstärkt die Ableitung des Splittingverfahrens aus dem subjektiven Leistungsfähigkeitsprinzip infrage gestellt. Dabei lassen sich zwei Argumentationslinien unterscheiden. Zum einen wird darauf verwiesen, dass das Eingehen einer Ehe und die Gründung einer Familie freiwillige Entscheidungen der Partner sind, die in Kenntnis der daraus resultierenden Folgen getroffen werden. Den Verpflichtungen gegenüber dem Ehegatten und der Kinder fehle es deshalb am Charakter der Zwangsläufigkeit, sodass sie steuerlich nicht als Fiskalzwecknormen zu qualifizieren seien. Steuerpolitisch spricht dies für eine ersatzlose Streichung aller familienbezogenen Elemente im Einkommensteuerrecht. Allenfalls käme eine außersteuerliche Förderung bedürftiger Familien durch die Vergabe staatlicher Transferleistungen in Betracht. Etwas weniger weitreichende steuerrechtliche Implikationen beinhaltet die Kritik, die an den faktischen Lebensverhältnissen in der Ehe anknüpft. Unter Bezugnahme auf sozialwissenschaftliche Untersuchungen zur innerfamilialen Arbeits- und Einkommensverteilung wird die vollständige Übertragung wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit zwischen den Eheleuten bestritten; die Rechtsfigur der „umfassenden Wirtschafts- und Verbrauchsgemeinschaft“, die dem Splitting zugrunde liegt, sei eine Fiktion, die mit der Lebenswirklichkeit nicht in Einklang stehe.² Insofern ließe sich allenfalls der steuerliche Abzug der rechtlich geschuldeten Unterhaltspflichten durch einen entsprechenden steuerlichen Freibetrag rechtfertigen.

Und schließlich wird seit einiger Zeit auch die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Ehegattensplittings in Frage gestellt. Nach herrschender Meinung ist das Splittingverfahren verfassungsrechtlich zwar nicht zwingend geboten, stellt aber eine mit Art. 6 GG kompatible Form der Ehegattenbesteuerung dar. Kritiker halten dem entgegen, dass diese Form der Ehegattenbesteuerung eine mittelbare Diskriminierung der Frau und damit einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 2 GG darstellt. Denn das Splittingverfahren begünstige die Alleinverdiener Ehe und setze da-

mit Anreize zur innerfamilialen Aufteilung von Erwerbs- und Hausarbeit. Da in der sozialen Realität die Haushaltstätigkeit überwiegend von der Frau geleistet wird, werden durch das Ehegattensplitting Anreize für eine geschlechtsspezifische Arbeitsteilung gesetzt, die die Frau aus dem Erwerbsleben drängt und ihr berufliche Entfaltungsmöglichkeiten vorenthält. Da sich die Bundesregierung mit dem Antidiskriminierungsgesetz verpflichtet hat, auch alle mittelbar diskriminierenden Maßnahmen abzubauen, liege hier ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz vor.³ Selbst wenn das Splittingverfahren auf Art. 6 GG zurückgeführt werden könnte, läge hier ein Grundrechtskonflikt vor, der angesichts der neuen familienpolitischen Zielsetzungen zugunsten der Geschlechtergerechtigkeit zu lösen sei.

Reformoptionen

Ebenso unterschiedlich wie die Kritik am Splittingverfahren fallen die Vorschläge zur Reform der Familienbesteuerung aus. Neben Reformvorhaben, die darauf abzielen, das Ehegattensplitting einzuschränken oder ganz abzuschaffen, stehen Vorschläge im Raum, die auf eine Ausweitung des Splittingverfahrens auf zusätzliche Personengruppen hinauslaufen. Bei allen in der Diskussion befindlichen Reformvorschlägen ist jedoch zu prüfen, ob sich die jeweilige Reform in die Systematik des Steuerrechts einfügt und ob die damit verbundenen Reformziele auch realisiert werden können.

Einschränkung des Splittingverfahrens

Der weitestgehende Vorschlag sieht vor, den Familienstand bei der Steuerbemessung vollständig zu vernachlässigen („vollständig individualisiertes Steuersystem“). Ob eine Ehe besteht und damit Verpflichtungen zum gegenseitigen Unterhalt eingegangen werden, die gegebenenfalls auch über den Bestand der Ehe hinaus Unterhaltsverpflichtungen zur Folge haben, wäre demnach für die Einkommensbesteuerung völlig unerheblich; die Höhe der Einkommensteuer würde sich ausschließlich nach der Höhe der individuell erzielten Einkünfte bemessen. Dies wäre ein grundlegender Paradigmenwechsel hinsichtlich des gesellschaftlichen Stellenwerts von Ehe und Familie. Das Eingehen einer Ehe und die Gründung einer Familie wären nach diesem Verständnis nicht mehr Ausdruck einer autonomen Lebensgestaltung, die aufgrund ihrer gesellschaftlichen Wirkungen in besonderer Weise staatlich geschützt sind, sondern eine bloße Privatangelegenheit. Ein derartiges Verständnis hätte Implikationen für die Besteuerung, die weit über das Splittingverfahren

hinausreichen würden. So müsste man beispielsweise gleichzeitig die steuerliche Absetzbarkeit des Geschiedenenunterhalts und den Alleinerziehendenfreibetrag abschaffen, um die intakte Ehe gegenüber anderen Formen des Zusammenlebens nicht steuerlich schlechter zu stellen. Auch in anderen Rechtsbereichen wie der Erbschafts- oder Schenkungssteuer oder der Grunderwerbsteuer wären entsprechende Anpassungen erforderlich. Dies dürfte mit der Grund dafür sein, dass derart weitgehende Vorschläge allenfalls in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur,⁴ nicht aber in der Rechtswissenschaft und nur vereinzelt im politischen Bereich diskutiert werden. Hier dreht sich die Diskussion vielmehr um den Vorschlag, das Splittingverfahren durch einen steuerlichen Freibetrag zu ersetzen. Die intakte Ehe würde damit steuersystematisch wie die geschiedene Ehe behandelt. Normativ findet hier ebenfalls ein weitreichender Perspektivwechsel statt. Der Ehegatte mit dem geringeren Verdienst – in aller Regel die Frau – wird in diesem Fall vom Gesetzgeber nicht mehr als Partner behandelt, der gleichberechtigt am Haushaltseinkommen partizipiert, sondern fungiert als reiner Unterhaltsempfänger. Die fiskalischen und arbeitsmarktpolitischen Effekte einer solchen Reform sind indes vernachlässigbar. Eine Simulationsstudie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) zeigt, dass sich die Erwerbsbeteiligung der Frau und die Haushaltsnettoeinkommen durch diese Reform kaum verändern.⁵ Damit entfällt aber das zentrale Argument für diese Reform. Es stellt sich deshalb die Frage, ob angesichts der weitreichenden normativen Implikationen und der verfassungsrechtlichen Bedenken eine derartige Reform sinnvoll ist.

Ausweitung des Splittingverfahrens

Das Familiensplitting

In der Diskussion um die Familienbesteuerung wird immer wieder auf das französische Modell eines „Familiensplittings“ verwiesen. Insbesondere in den Reihen der Union wird gefordert, das Ehegattensplitting zu einem Familiensplitting „fortzuentwickeln“, eine Forderung, der sich auch die Expertengruppe des „Zukunftsdialogs“ der Bundesregierung anschließt.⁶ Aber bei näherer Betrachtung weist auch dieser Reformvorschlag zahlreiche offene Fragen und Probleme auf. Das französische Familiensplitting sieht vor, neben den Ehegatten auch die Kinder in das Splittingverfahren mit einzubeziehen. Ehepartner werden danach mit dem Splittingfaktor eins, das erste und zweite Kind mit 0,5 und das dritte und alle weiteren Kinder ebenfalls mit dem Faktor eins belegt. Bei einer vierköpfigen Familie würde das zu versteuernde Einkommen somit

durch drei geteilt (2×1 für die beiden Ehegatten sowie $2 \times 0,5$ für die beiden Kinder) und die hierauf entfallende Steuerschuld verdreifacht. Bei Ehegatten findet insofern das reguläre Splittingverfahren Anwendung; hier ändert sich im Vergleich zum deutschen System nichts. Unterschiede treten bei der steuerlichen Behandlung von Kindern auf. Denn während das deutsche Steuerrecht hier eine Freibetragsregelung vorsieht, wird im französischen Modell ein nach der Ordnungszahl des Kindes gestaffelter Splittingfaktor angelegt. Bereits an dieser Stelle treten die ersten inhaltlichen Probleme auf. Denn das Splitting findet seine Begründung in der Übertragung steuerlicher Leistungsfähigkeit innerhalb einer umfassenden Erwerbs- und Verbrauchsgemeinschaft. Aber das wirtschaftliche Verhältnis zwischen Eltern und Kindern ist keine Wirtschaftsgemeinschaft, sondern ein Unterhaltsverhältnis. Kinder tragen nicht zum Haushaltseinkommen bei und verfügen auch nicht über das Einkommen der Eltern; sie haben einen Anspruch auf Unterhalt, Betreuung und Erziehung durch die Eltern. Dies wird steuersystematisch adäquat über einen Freibetrag in entsprechender Höhe berücksichtigt, das Splitting ist hierfür ungeeignet. Speziell im französischen Modell treten weitere Ungereimtheiten auf. So ist die bevölkerungspolitisch motivierte Staffelung des Splittingdivisors nach der Ordnungszahl des Kindes aus steuersystematischer Sicht völlig verfehlt. Wieso sollte das erste Kind nur zur Hälfte, das dritte jedoch vollständig am Haushaltseinkommen partizipieren? Auch die Integration in den dualen Familienleistungsausgleich ist unklar. In Frankreich wird das Kindergeld zusätzlich zum Familiensplitting gewährt, in Deutschland wird es mit dem steuerlichen Freibetrag verrechnet. Würde man das französische Modell vollständig übertragen, wären damit erhebliche fiskalische Mehrkosten verbunden. Bei einer Integration des Familiensplittings in den dualen Familienleistungsausgleich nach deutschem Modell würden hingegen lediglich Bezieher höherer Einkommen von dieser Reform profitieren.

Steuersplitting für Eingetragene Lebenspartnerschaften?

Mit dem „Gesetz über die Eingetragene Lebenspartnerschaft“ vom 01. August 2001 hat der Gesetzgeber nach einer langen und kontroversen Diskussion ein Rechtsinstitut geschaffen, das dem der Ehe weitgehend entspricht. In den vergangenen zehn Jahren wurde die Eingetragene Lebenspartnerschaft auch in zahlreichen Rechtsbereichen der Ehe angeglichen, vielfach aufgrund einschlägiger Urteile des Bundesverfassungsgerichts. Eine bedeutende Ausnahme bildet bislang die Einkommensbesteuerung, da eingetragene Lebenspartner weiterhin wie Ledige

besteuert werden. Deshalb wird nun auch in diesem Bereich eine Gleichstellung gefordert.

Inhaltlich stellt die eingetragene Lebensgemeinschaft einen Bruch mit dem traditionellen Eheverständnis dar. Sie ist nicht wie die Ehe zeugungsoffen und damit auf die Familiengründung ausgerichtet. Die römisch-katholische Kirche steht dem Institut der Eingetragenen Lebenspartnerschaft grundsätzlich ablehnend gegenüber. Deshalb lehnt sie auch jede Form der rechtlichen Gleichstellung von gleichgeschlechtlichen Lebenspartnerschaften mit der Ehe ab.⁷ Dies gilt auch für die Ausweitung des Splittingverfahrens auf die eingetragene Lebensgemeinschaft. Für den säkularen Rechtsstaat ist diese moralisch-sittliche Argumentation jedoch unerheblich. Für ihn ist ausschließlich die Konsistenz des Steuerrechts zum Rechtsinstitut und zur sozialen Realität der Eingetragenen Lebenspartnerschaft ausschlaggebend. Ein Vorenthalten des Splittingverfahrens könnte nur dann in Betracht gezogen werden, wenn sich das Splitting über die Zeugungsoffenheit der Ehe und durch die seitens der Gesellschaft erwartete Weitergabe des Lebens rechtfertigen würde. Das ist jedoch in der neueren Literatur nicht mehr der Fall. Für eine derartige familienpolitische Zielsetzung ist das Ehegattensplitting auch nur bedingt geeignet. Hierfür stehen sowohl steuerrechtlich wie außerhalb des Einkommensteuerrechts andere Instrumente zur Verfügung, die den spezifischen Bedarfen von Familien wesentlich besser entsprechen als das Splittingverfahren. Auch das häufig vorgebrachte Argument, die Ausweitung des Splittings auf die Eingetragene Lebenspartnerschaft würde zu unverträglich hohen Steuerausfällen führen, greift nicht. Denn abgesehen davon, dass diese Einnahmen bei einer sozial gerechten Besteuerung dem Staat gar nicht zur Verfügung stehen, sind die zu erwartenden Mindereinnahmen mit geschätzten 30 Mio. € so gering, dass sie einer steuersystematisch geforderten Gleichstellung nicht entgegenstehen.

Kann Deutschland vom Ausland lernen?

In der Diskussion um die Reform der Familienbesteuerung wird immer wieder auf internationale Vorbilder verwiesen. So wird mit Blick auf die hohe Geburtenrate das französische Modell empfohlen, mit Verweis auf die hohe Frauenerwerbsquote das schwedische Modell oder aufgrund der sozialstrukturellen Vergleichbarkeit das Modell Österreichs. Aber bereits diese kurze Aufzählung zeigt, dass die Familienbesteuerung in den Staaten der Europäischen Union keineswegs einheitlich ist. Sofern keine Zusammenveranlagung wie in Deutschland, Portugal oder Frank-

reich stattfindet, verfügen die meisten Steuersysteme über ehe- oder familienbezogene Freibeträge. Lediglich in Schweden und in Großbritannien findet eine vollständig individualisierte Einkommensbesteuerung statt. Bei einem internationalen Vergleich der Veranlagungsalternativen ist darüber hinaus zu beachten, dass sich die materiellen Wirkungen einer Veränderung der steuerlichen Bemessungsgrundlage erst im Zusammenspiel mit dem jeweiligen Steuertarif ergeben. Eine bloße Übertragung der Veranlagungsvorschrift eines anderen Landes ohne entsprechende Anpassung der Steuertariffunktion ergibt ein verzerrtes Bild.

Und schließlich muss sich Deutschland hinsichtlich der Erwerbspartizipation der Frau im internationalen Vergleich nicht verstecken. Die Frauenerwerbstätigenquote liegt hierzulande mit fast 69 % (2011) deutlich über dem EU-Durchschnitt (60 %) und auch über den Werten, die zahlreiche Länder mit individualisierten Besteuerungssystemen aufweisen. Gleichzeitig sind in Deutschland aber auch mehr Frauen teilzeitbeschäftigt. Dafür kann man das Ehegattensplitting allerdings nicht verantwortlich machen, denn der Splittingeffekt verschwindet selbst bei einem geringfügigen Hinzuverdienst fast vollständig. Wenn man die geringfügige Beschäftigung wirksam bekämpfen möchte, dann ist das Steuerrecht hierfür der falsche Ort; vielmehr sollte man in diesem Fall die ordnungspolitisch ohnehin problematische Sozialabgabenfreiheit der Mini-Jobs überdenken.

Fazit

In Deutschland hat sich in den vergangenen Jahrzehnten ein System der Familienbesteuerung herausgebildet, das verfassungsrechtlichen, steuersystematischen und verteilungspolitischen Zielen in hohem Maße gerecht wird. Diese systemische Kohärenz ist im internationalen Vergleich einzigartig. Ehe und Familie werden in unserem Steuersystem nicht „privilegiert“; alle einschlägigen Normen des Einkommensteuerrechts dienen lediglich dazu, Familien entsprechend ihrer subjektiven wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zur Steuerzahlung heranzuziehen. Die in der Diskussion befindlichen Reformvorschläge leisten dies durchweg nicht. Ein partiell individualisiertes Steuersystem würde zwar einen tiefgreifenden Wandel im gesellschaftlichen Verständnis der Ehe darstellen: Statt einer partnerschaftlichen und gleichberechtigten Wirtschaftsgemeinschaft wäre die Ehe eine hierarchische Unterhaltsgemeinschaft. Die materiellen Auswirkungen einer solchen Reform wären indes gering. In diesem Fall würden sich weder nennenswerte fiskalische Mehreinnahmen ergeben noch würde sich das Erwerbsverhalten der verheirateten

Frauen signifikant verändern. Ein vollständig individualisiertes System der Einkommensbesteuerung hätte zwar spürbare allokativen und fiskalische Effekte, stellt jedoch einen Bruch mit einem der konstitutiven Elemente unserer Steuer- und Sozialrechtsordnung dar. Wenn man die wirtschaftlichen Verhältnisse innerhalb der intakten Ehe als völlig irrelevant erachtet, hat dies erhebliche Auswirkungen für weite Bereiche der Steuer- und Sozialordnung, deren fiskalische und verteilungspolitische Implikationen bislang noch nicht systematisch untersucht wurden. Darüber hinaus würde eine derart tiefgreifende Reform neue Gerechtigkeitsfragen aufwerfen. So ist es beispielsweise den Beziehern von Einkünften aus Kapitalvermögen und selbständiger Tätigkeit leicht möglich, den Splittingeffekt nachzubilden. Bei Kapitaleinkünften muss hierzu lediglich das Vermögen auf den Ehepartner übertragen werden. Die Bezieher von Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit haben diese Möglichkeiten zu Steuergestaltung nicht. Des Weiteren wären von einem Wegfall des Splittings vor allem jene Familien betroffen, die ihre Lebensplanung im Vertrauen auf die Konstanz der steuer- und sozialrechtlichen Rahmenbedingungen getroffen haben. Faktisch würden dadurch vor allem kinderreiche Eltern betroffen, deren Kinder nicht mehr kindergeldberechtigt sind. Eine ersatzlose Streichung des Splittings hätte damit auch indirekt massive familienpolitische Verwerfungen zur Folge. Denn in der sozialen Realität sind Ehe und Familie eben doch eng miteinander verbunden.

Anmerkungen

- 1 Der Begriff des „Familienleistungsausgleichs“ ist an dieser Stelle jedoch irreführend. Denn weder der Kinderfreibetrag noch das dazu komplementäre Kindergeld orientieren sich an den Leistungen, die die Familie für die Gesellschaft erbringt. Die Kinderfreibeträge gewährleisten die Besteuerung der Familien nach subjektiver Leistungsfähigkeit, der darüber hinausgehende Transferanteil des Kindergeldes ist – zumindest prinzipiell – bedarfsorientiert.
- 2 Vgl. aus der Fülle der Beiträge Franziska Vollmer, Verfassungsrechtliche Fragen der Ehe- und Familienbesteuerung, in: Jörg Althammer/Ute Klammer (Hrsg.), Ehe und Familie in der Steuerrechts- und Sozialordnung, Tübingen 2006, S. 73 – 92 sowie die dort angegebene Literatur.
- 3 Es stellt sich jedoch grundsätzlich die Frage, ob das Splittingverfahren den Sachverhalt der mittelbaren Diskriminierung erfüllt. Denn eine mittelbare Diskriminierung liegt nur vor, wenn eine formal neutrale Regelung bestimmte Personen oder Personengruppen systematisch benachteiligt. Das Splittingverfahren kommt jedoch nur zur Anwendung, wenn beide Ehepartner dies beantragen. Dies bedeutet jedoch, dass sich beide Eheleute durch die Zusammenveranlagung wirtschaftlich besser stellen; eine Benachteiligung liegt in diesem Fall nicht vor.

-
- 4 Vgl. Stefan Bach et al., Reform des Ehegattensplittings: Nur eine reine Individualbesteuerung erhöht die Erwerbsanreize deutlich, DIW Wochenbericht Nr. 41, 2011 sowie Peter Bareis, Gebietet das Grundgesetz bei der Ehegattenbesteuerung die Missachtung ökonomischer Wirkungen?, in: Steuer und Wirtschaft, 2000, Heft 1, S. 81 – 90. Die Auswirkungen einer derart tiefgreifenden Reform der Einkommensbesteuerung auf weitere Rechtsbereiche werden in diesen Untersuchungen jedoch nicht thematisiert.
 - 5 Vgl. Bach et al. (2011).
 - 6 Vgl. Ergebnisbericht der Experten des Dialogs über Deutschlands Zukunft, Thema I: „Wie wollen wir zusammenleben?“, S. 11 ff., abrufbar unter www.dialog-ueber-deutschland.de. Allerdings legen sich die Autoren bei der konkreten Ausgestaltung ihres Vorschlags nicht genau fest. So wird erwogen, den Splittingdivisor für Eltern auf 0,8 abzusenken und den Splittingeffekt auf eine nicht näher festgelegte jährliche Höchstsumme zu begrenzen. Die grundsätzliche Problematik des Familiensplittings wird durch diese inhaltliche Unbestimmtheit nur noch verschärft. Kritisch zum Familiensplitting siehe Viktor Steiner und Kathrin Wrohlich, Familiensplitting begünstigt einkommensstarke Familien, geringe Auswirkungen auf das Arbeitsangebot, DIW Wochenbericht Nr. 31 (2006), S. 441 – 449.
 - 7 Einschlägig hierzu Kongregation für die Glaubenslehre: Erwägungen zu den Entwürfen einer rechtlichen Anerkennung der Lebensgemeinschaften zwischen homosexuellen Personen, Rom 2003.

Zur Person des Verfassers

Jörg Althammer ist Professor für Wirtschafts- und Unternehmensethik an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt und Direktor des Zentralinstituts für Ehe und Familie in der Gesellschaft (ZFG).