

Julia Jirmann
Verein zur Förderung der Steuergerechtigkeit e.V., Berlin

„Überlegungen zur Abschaffung der Steuerklassenkombination III/V und schrittweisen Überwindung des „Ehegattensplitting“

Abstract

Über die Abschaffung des Ehegattensplittings wird in Deutschland fortlaufend diskutiert. In Deutschland gilt das Splittingverfahren als ein Grund für die relativ geringe Beteiligung verheirateter Frauen am Arbeitsmarkt (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2018; OECD, 2023; Sachverständigenrat für Wirtschaft, 2023). Deutschland wurde bereits mehrfach aufgefordert, die Erwerbsanreize für Zweitverdienende, und damit insbesondere für Frauen, durch eine Reform des Splittingverfahrens zu verbessern (OECD, 2023; OECD, 2022; IWF, 2019; UN, 2017). Die Abschaffung des Ehegattensplittings scheitert bisher am politischen Widerstand gegen die damit verbundene steuerliche Mehrbelastung der Steuerpflichtigen, die aktuell vom Splitting profitieren. Die Untersuchung zeigt, dass eine Überwindung des Ehegattensplittings unter den Zielvorgaben, gleichstellungspolitische Fortschritte zu erreichen und dabei Familien finanziell zu entlasten sowie keine Mindereinnahmen für die öffentlichen Haushalte zu generieren, möglich ist, wenn entsprechende Begleitmaßnahmen ergriffen werden.

Inhaltsverzeichnis

<u>AUSGANGSSITUATION</u>	<u>3</u>
<u>ZIEL DES PAPIERS</u>	<u>6</u>
<u>REFORMOPTIONEN.....</u>	<u>6</u>
OPTION 1: INDIVIDUALBESTEUERUNG MIT ÜBERTRAGBAREM GRUNDFREIBETRAG	7
OPTION 2A: BEGRENZUNG DES FIKTIVEN SPLITTINGS („REALSPLITTING“).....	11
OPTION 2B: BEGRENZUNG DES SPLITTINGVORTEILS MIT NIEDRIGEREM ÜBERTRAGUNGSBETRAG.....	13
OPTION 3: EHEZUSATZFREIBETRAG	14
OPTION 4: UNGEMINDERTER EHEZUSATZFREIBETRAG (IWF-VORSCHLAG 1)	16
OPTION 5: UNGEMINDERTE STEUERGUTSCHRIFT FÜR EHEPAARE (IWF-VORSCHLAG 2).....	17
OPTION 6 FAMILIENSPLITTING.....	18
OPTION 7: BEIBEHALTUNG DES EHEGATTENSPLITTINGS UND REFORM DER STEUERKLASSEN.....	19
<u>FAZIT</u>	<u>22</u>
<u>LITERATURVERZEICHNIS.....</u>	<u>25</u>

Ausgangssituation

Nach Artikel 3 Absatz 2 GG muss der Staat die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinwirken. Die ökonomische Gleichstellung von Männern und Frauen ist zudem nicht nur eine Frage der Gleichberechtigung, sondern sie bringt auch insgesamt erhebliche wirtschaftliche Vorteile mit sich (OECD, 2022).

Zwar weist das deutsche Steuerrecht nahezu keine offenen geschlechtsspezifischen Diskriminierungen auf,¹ dennoch werden Frauen durch einige Regelungen mittelbar benachteiligt. Diese Regelungen knüpfen nicht direkt an das Geschlecht an, aber sie stehen in Wechselwirkung mit den unterschiedlichen Lebensrealitäten von Frauen und Männern, wie etwa der Art und Höhe des Einkommens, den Konsumentscheidungen, unterschiedlich hohen Vermögen und den verschiedenen sozialen Erwartungen und Rollen.

Beispielsweise kann sich die Zusammensetzung des Steueraufkommens aus verschiedenen Steuerarten faktisch auf die Geschlechter unterschiedlich auswirken. Die Progression in der tariflichen Einkommensteuer hält etwa die Steuerbelastung der Geringverdienenden vergleichsweise niedrig, was insbesondere Frauen zugutekommt, da ihre Einkommen niedriger sind. Im Gegensatz dazu können hohe Steuern auf den Verbrauch die gegenteilige Wirkung haben, weil Menschen mit niedrigerem Einkommen einen größeren Anteil ihres Einkommens für Konsumzwecke einsetzen müssen. Ebenso profitieren Männer stärker von niedrigen Steuern auf Vermögen und Erbschaften sowie auf Kapitaleinkommen. Weil aber die meisten Steuerstatistiken genauso wie Gesetzesfolgenabschätzungen für Steuergesetze nicht nach Geschlecht differenzieren, lässt sich die Wirkung von Steuergesetzen auf die Geschlechtergerechtigkeit nur eingeschränkt messen.

Im Mittelpunkt der Debatte um eine geschlechtergerechte Besteuerung steht in Deutschland regelmäßig das im Jahr 1958 eingeführte Ehegattensplitting. Kritisiert wird dabei, dass Ehepaare mit hohem Einkommen und gleichzeitig bestehendem Einkommensgefälle gegenüber gleichverdienenden Paaren sowie nicht verheirateten Personen steuerlich begünstigt werden. Zudem wird angeführt, dass das derzeitige Verfahren negative Arbeitsanreize für die Zweitverdienenden und damit in der Regel für Frauen setzt und somit der politisch erwünschten Vereinbarkeit von Familie und Beruf entgegenwirkt (OECD, 2023; OECD, 2022; Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2018; Sachverständigenrat für Wirtschaft 2023). Die Erwerbstätigenquote liegt mit 73,1 Prozent bei Frauen und 80,6 Prozent bei Männern im Jahr 2022 im internationalen zwar Vergleich hoch, aber mit einer Teilzeitquote von 47,2 Prozent (Männer: 11,0 Prozent) besteht insbesondere bei Frauen Potenzial zur Erhöhung der Arbeitsintensität (Sachverständigenrat für Wirtschaft 2023: 305, Tz. 389)

Verheiratete Paare und eingetragene Lebenspartnerschaften² können in Deutschland bei der Einkommensteuer zwischen einer Einzelveranlagung und einer Zusammenveranlagung

¹ Eine Ausnahme stellen die Formulare zur Einkommensteuererklärung dar. Trotz jahrelanger Kritik steht der Ehemann auf dem Mantelbogen der Erklärung an erster, die Ehefrau an zweiter Stelle, selbst wenn sie Alleinverdienerin ist..

² Seit dem BVerfG-Urteil vom 7.5.2013 kann das als Ehegattensplitting auch von eingetragenen Lebenspartnerschaften in Anspruch genommen werden (1 BvL 1/11, 2 BvR 909/06, 2 BvR 1981/06, 2 BvR 288/07).

wählen (§ 26 EStG). Bei einer Einzelveranlagung werden sie wie Alleinstehende steuerlich „individuell“ veranlagt. Dabei wird das zu versteuernde Einkommen jeweils dem Grundtarif der Einkommensteuer unterworfen. Bei der Zusammenveranlagung wird stattdessen ein einheitlicher Tarif auf die gemeinsamen Einkünfte angewendet. Bei diesem sogenannten Splittingverfahren spielt also lediglich das Gesamteinkommen des Ehepaares eine Rolle, unabhängig davon, in welchem Verhältnis es die Eheleute erwirtschaften.

Bei gemeinsamer Veranlagung wird die Einkommensteuerschuld der Ehegatt*innen wie folgt berechnet:

1. Schritt: Das zu versteuernde Einkommen der Eheleute wird gemeinsam ermittelt, bestimmte Freibeträge werden verdoppelt und die sich ergebende Summe durch zwei geteilt.
2. Schritt: Der Steuersatz wird auf diese Bemessungsgrundlage angewandt.
3. Schritt: Die Steuerschuld ergibt sich durch Verdoppelung des Ergebnisses aus Schritt 2.³

Bei Paaren mit unterschiedlich hohen Einkommen führt dieses Verfahren aufgrund des progressiven Steuertarifs dazu, dass die Steuerlast insgesamt niedriger ausfällt als bei einer individuellen Besteuerung. Der Splittingvorteil ist dabei umso höher, je größer die Einkommensunterschiede zwischen den Eheleuten sind und je höher das gemeinsame steuerpflichtige Einkommen ist.

Die absolut höchste Entlastung erfahren somit Alleinverdienst-Paare mit einem Einkommen, ab dem der Reichensteuersatz von 45 Prozent (inkl. Solidaritätszuschlag 47,5 Prozent) gilt, konkret ab einem zu versteuernden Einkommen von 556.000 Euro. Im Jahr 2023 beträgt der Vorteil für diese Paare rund 19.310 Euro pro Jahr. Bei Alleinverdienst-Paaren mit einem Einkommen, ab dem der Spitzensteuersatz von 42 Prozent gilt (zu versteuerndes Einkommen rund 133.500 Euro), beträgt der Splittingvorteil im Jahr 2023 inklusive Solidaritätszuschlag rund 12.380 Euro.

Bei Paaren, die vom Splitting profitieren, bedeutet das für den Haupt- bzw. Erstverdienenden eine Verringerung des Grenzsteuersatzes gegenüber der Individualbesteuerung, während sich für Zweitverdienende gleichzeitig der Grenzsteuersatz erhöht. Auf Grund der bestehenden Einkommensverteilung sind unter den Zweitverdienenden überwiegend Frauen.

Bei einem Alleinverdienenden-Paar mit einem Durchschnittseinkommen wirkt sich das Splitting wie folgt aus: Männer erzielen als Arbeitnehmer in Vollzeit in 2022 aus ihren Arbeitseinkommen durchschnittlich ein zu versteuerndes Einkommen von rund 48.000 Euro.

⁴Bei Alleinverdienst-Paaren, bei denen typischerweise Männer das Einkommen erzielen, führt dies zu einem Splittingvorteil von rund 4.600 Euro. Dieser Vorteil sinkt allerdings schnell,

³ Mit anderen Worten: Beim Splittingverfahren wird das Einkommen der Eheleute addiert und anschließend halbiert. Darauf wird im nächsten Schritt der progressive Einkommensteuertarif angewendet und der ermittelte Betrag dann verdoppelt.

⁴ Bei Standardabzügen entspricht ein versteuerndes Einkommen von 48.000 Euro einem jährlichen Bruttolohn von 59.500 Euro und damit dem Durchschnittslohneinkommen männlicher Vollzeitbeschäftigter im Jahr 2022. Durchschnittliche Bruttoverdienste von Vollzeitbeschäftigten nach Wirtschaftsbereichen im Jahr 2022 in Statistisches Bundesamt (2023).

wenn die/der Zweitverdienende ebenfalls Einkommen erzielt. Bei einem zweiten Einkommen von 10.000 Euro im Jahr sinkt der Vorteil auf rund 1.800 Euro im Jahr und bei 20.000 Euro auf 760 Euro im Jahr⁵.

Es werden Anreize gesetzt, dass die Person mit dem geringeren Einkommen keine weitere bzw. höher bezahlte Arbeit aufnimmt oder lediglich im Rahmen eines Minijobverhältnisses arbeitet, der pauschal einer zweiprozentigen Besteuerung unterliegt. Deutschland belegt im internationalen Vergleich bei der Grenzbelastung des Zweitverdienenden einen Spitzenplatz. Nach Berechnungen der OECD liegt die Belastung mit Steuern und Sozialabgaben beim Eintritt des Zweitverdienenden in ein Beschäftigungsverhältnis in Deutschland bei 55 Prozent. Nur Belgien hat eine höhere Belastung. Als Ursache nennt die OECD u.a. das Ehegattensplitting (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2018).⁶

Die aus dem Splittingverfahren resultierende Lohnsteuerklassenkombination III/V bringt zudem weitere negative Auswirkungen mit sich. Weil der Splittingvorteil des Paares den Erstverdienenden in Steuerklasse III über die Lohnsteuer „ausgezahlt“ wird, haben sie einen höheren Nettolohn. Demgegenüber haben die Zweitverdienenden in Steuerklasse V hohe Abzüge und erhalten ein niedrigeres Nettoeinkommen. Da das Nettoeinkommen allerdings die Grundlage für die Berechnung von Sozialleistungsansprüchen, wie Arbeitslosengeld, Kurzarbeitergeld oder Elterngeld, ist, werden Zweitverdienende mittelbar benachteiligt durch die Steuerklassenkombination III/V. Die in der Steuerklasse V veranlagten Steuerpflichtigen sind dabei weit überwiegend weiblich (Bundesregierung, 2020).

Dem Splittingverfahren liegt die Fiktion zugrunde, dass Ehepartner in einer „perfekten“ Erwerbs- und Verbrauchsgemeinschaft leben, ihr Einkommen dauerhaft zu gleichen Teilen unter sich aufteilen bzw. gemeinsam Konsumententscheidungen treffen. Seit der Einführung des Ehegattensplittings vor 60 Jahren haben sich sowohl die Funktion als auch der Stellenwert der Ehe sowie die Arbeitsteilung innerhalb von Ehegemeinschaften erheblich gewandelt.

In den 1950er Jahren prägte die Ehe als vorherrschende Partnerschaftsform und Basis der Elternschaft die Familienstruktur. Heute sind Familienstrukturen vielfältiger, die institutionelle Bindung der Ehe ist geringer und die wirtschaftliche Unabhängigkeit unter den Eheleuten hat zugenommen. Dieser Wandel geht mit einem Anstieg des Bildungsniveaus und der Erwerbstätigkeitsrate von Frauen einher. Allerdings geht der Anstieg der Erwerbsbeteiligung von Frauen auch mit vermehrter Teilzeitarbeit einher, was zu einem Rückgang der durchschnittlichen Arbeitsstunden pro erwerbstätige Frau führt.

Seit 1990 liegt die durchschnittliche Arbeitsstundenzahl pro verheiratete Frau bei etwa 18 Stunden pro Woche, was international betrachtet sehr niedrig ist. Die Familienpolitik in Deutschland hat Maßnahmen ergriffen, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie die

⁵ Eigene Berechnungen.

⁶ Hierbei wurde der Grenzbelastungssatz der Steuern und Sozialabgaben (Arbeitnehmer und Arbeitgeberbeiträge) eines Ehepaares berechnet, in dem der Erstverdiener den Durchschnittslohn verdient, und der Zweitverdiener die Erwerbstätigkeit aufnimmt und 67 % des Durchschnittslohns verdient. Diese Veränderung der Belastung durch die Erwerbsaufnahme des Zweitverdieners wird durch die Bruttoeinkünfte des Zweitverdieners (einschließlich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung) geteilt. Die resultierende prozentuale Belastung „average tax wedge“ lag bei 55 % - sowohl für ein Ehepaar ohne Kinder als auch für ein Ehepaar mit zwei Kindern.

wirtschaftliche Stabilität von Familien zu fördern. Kritik in der Debatte richtet sich oft auf die steuerlichen Rahmenbedingungen, besonders das umstrittene Ehegattensplitting, vor allem wegen der Auswirkungen auf das Arbeitsangebot (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2018: 12ff.)

Ziel des Papiers

Die Koalitionäre der SPD und DIE LINKE in Mecklenburg-Vorpommern haben sich mit der Koalitionsvereinbarung (Ziffer 348) vom November 2021 darauf geeinigt, sich auf Bundesebene für eine Weiterentwicklung des Ehegattensplittings zu einer familiengerechten Besteuerung einzusetzen.

„Die Koalitionspartner werden auf Bundesebene für eine eigene Kindergrundsicherung initiativ werden, die Leistungsangebote bündelt und als eigenständige Leistung für Kinder etabliert und die nicht auf das Einkommen der Eltern angerechnet wird. Um Familien finanziell zu entlasten, werden sich die Koalitionspartner auf der Bundesebene dafür einsetzen, dass das Ehegattensplitting zu einer familiengerechten Besteuerung weiterentwickelt wird“

Als konkrete Ziele gelten dabei:

- die Abschaffung der Steuerklassenkombination III/V und
- die schrittweise Ablösung des Ehegattensplittings durch eine familiengerechte Besteuerung, um die partnerschaftliche Verantwortung und wirtschaftliche Unabhängigkeit mit Blick auf alle Familienformen zu stärken.

Die Ablösung des Ehegattensplittings soll unter Berücksichtigung folgender drei Zielstellungen erfolgen:

- gleichstellungspolitische Fortschritte zu erreichen (Förderung der arbeitsmarkt- und familienpolitischen Gleichstellung von Frauen und Männern),
- Familien (mit Kindern) finanziell zu entlasten und
- keine Mindereinnahmen für die öffentlichen Haushalte zuzulassen.

Im Folgenden werden relevante Reformvorschläge des Ehegattensplittings sowie notwendige Begleitmaßnahmen auf ihre Vereinbarkeit mit diesen drei Zielvorgaben überprüft.

Dabei wird auch der verfassungsrechtliche Rahmen für die Ehebesteuerung abgesteckt und die einzelnen Reformvorschläge werden entsprechend diesem Rahmen bewertet.

Reformoptionen

Seit Jahrzehnten werden die Abschaffung des Ehegattensplittings und alternative Besteuerungsformen für Ehepaare und Familien diskutiert. Die Abschaffung des Ehegattensplittings scheitert bisher am politischen Widerstand gegen die damit verbundene steuerliche Mehrbelastung der Steuerpflichtigen, die aktuell besonders vom Splitting profitieren. Weil zudem ein größerer Anteil des Splittingvolumens auf Paare mit Kindern entfällt, wird es oft als Familienförderung interpretiert und eine Abschaffung als Politik gegen

die Interessen von Familien bewertet. Hinzu kommt, dass der verfassungsrechtliche Rahmen für eine Neugestaltung der Ehebesteuerung beachtet werden muss.

Vor dem Hintergrund dieser rechtlichen Mindestanforderungen wurden in den vergangenen Jahrzehnten verschiedene Alternativmodelle zur bloßen Abschaffung des Vollsplittings bzw. zur reinen Individualbesteuerung für Ehepaare entwickelt und diskutiert.

Diese teils „milderen“ Alternativen im Hinblick auf die steuerliche Mehrbelastung der vom Splitting profitierenden Steuerpflichtigen werden im Folgenden auf die Vereinbarkeit mit den oben genannten Zielen untersucht.

Um die Auswirkungen der jeweiligen Reformoptionen des Ehegattensplittings auf die Steuereinnahmen und die Erwerbsbeteiligung zu beurteilen, werden Ergebnisse einer Simulationsrechnung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung Berlin (DIW) zugrunde gelegt und erläutert. Diese basieren auf den Daten des Sozio-oekonomischen Panels aus dem Jahr 2018 mit den Vorjahreseinkommen 2017, und wurden auf das Niveau des Jahres 2020 fortgeschrieben. Die wirtschaftlichen Wirkungen wurden mit dem Steuer-Transfer-Mikrosimulationsmodells (STSM) des DIW Berlin berechnet (Bach et al., 2020).⁷

Vom Jahr 2020 bis zum Jahr 2023 ist der Splittingvorteil laut Bundesministerium der Finanzen um etwa 8 Prozent gewachsen (Bundesministerium der Finanzen 2023: 44). Vor diesem Hintergrund sind auch die vom DIW geschätzten Reformauswirkungen zu interpretieren. Tendenziell dürften die Mehreinnahmen im Vergleich zum Status quo heute über den geschätzten Werten von 2020 liegen.

Zudem werden die Ergebnisse mit den vom Sachverständigenrat für Wirtschaft beauftragten Berechnungen von Blömer und Peichl aus dem Jahr 2023, soweit vorhanden, abgeglichen.

Weil das Familiensplitting in keiner der beiden Studien erfasst wurde, wird für die Bewertung auf Berechnungen des IW Kölns sowie auf frühere Studien des DIW zurückgegriffen.

Die Berechnungen unterscheiden dabei nicht nach Auswirkungen zwischen Ost- und Westdeutschland. Aufgrund der Tatsache, dass die Lohnunterschiede insbesondere zwischen Männern und Frauen im Durchschnitt in Ostdeutschland deutlich kleiner sind als in Westdeutschland (Statistisches Bundesamt 2024), wären die Auswirkungen einer Reform in den neuen Bundesländern entsprechend kleiner. Die umfangreichste Evaluierung dahingehend wurde im Jahr 2003⁸ mit dem Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodell des DIW Berlin vorgenommen. Damals entfielen im Ergebnis 7 Prozent des Splittingvorteils auf die neuen Bundesländer (Bach und Buslei, 2003: 347).

Option 1: Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag

Wird das derzeit geltende Splittingverfahren schlicht abgeschafft und die Besteuerung der Eheleute durch eine reine Individualbesteuerung ersetzt, werden Paare mit Alleinverdienenden

⁷ Für die Simulation der Arbeitsmarktwirkungen schätzt das DIW ein strukturelles Arbeitsangebotsmodell, mit dessen Parametern die Arbeitsangebotsreaktionen der verschiedenen Reformszenarien vorhergesagt werden können. Dabei wird angenommen, dass die PartnerInnen über ihr Arbeitsangebot in Abhängigkeit vom gemeinsamen Nettoeinkommen entscheiden (Einheitsmodell). Unter Berücksichtigung von Änderungen des Arbeitsangebots aufgrund von Verhaltensanpassungen

⁸ Dabei wurden fortgeschriebene Werte der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 1995 zugrunde gelegt.

oder mit Zweitverdienenden, die ein geringeres Einkommen als die Erstverdienenden haben, stärker belastet.

Eine solche Regelung bedeutet im Vergleich zum Ehegattensplitting zum einen den Wechsel von der Zusammenveranlagung zur Einzelveranlagung. Dadurch würden die – bereits oben beschriebenen – tariflichen Splittingeffekte entfallen. Zudem fallen Vorteile bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens weg, etwa durch eine Verdoppelung des Sparerfreibetrags und durch eine stärkere Berücksichtigung von Vorsorgeaufwendungen oder die Möglichkeit von Verlustvortrag bzw. -rücktrag zwischen den Eheleuten etc. (vgl. im Einzelnen die Übersicht bei Spangenberg, 2013: 18)

Unter allen diskutierten Reformansätzen wäre die Einführung einer reinen Individualbesteuerung die Reform mit dem höchsten Steuermehraufkommen und mit den stärksten Auswirkungen auf das Arbeitsangebot von verheirateten Frauen verbunden (vergleiche hierzu auch Bachmann et al., 2021). Das Steuermehraufkommen durch die Abschaffung würde nach Berechnungen des DIW mit 25,6 Milliarden Euro jährlich sehr hoch ausfallen. Hinzukommen würden weitere Einnahmen von 6,2 Milliarden Euro durch das zusätzliche Arbeitsangebot (Bach et al., 2020).⁹

Der Großteil der Mehreinnahmen entfällt dabei auf hohe Einkommensgruppen, darunter vor allem Alleinverdienst-Ehen und vermehrt Ehepaare mit Kindern. Mittlere Haushaltseinkommen¹⁰ werden gemäß den Berechnungen in Relation zum verfügbaren Einkommen im Durchschnitt mit bis zu 1,8 Prozent des Haushaltsnettoeinkommens belastet. Im Vergleich zu den untersuchten Alternativmodellen ist das der höchste Wert.

Den verfassungsrechtlichen Vorgaben würde der Wechsel zu einer solchen reinen Individualbesteuerung nach herrschender Meinung aber keinesfalls standhalten. Um den Vorgaben zu entsprechen, müssen bei der Besteuerung von Ehepaaren mindestens die sozialrechtlichen Einstandspflichten berücksichtigt werden. Unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist als Mindestanforderung anzusehen, den Eheleuten die Übertragung des Grundfreibetrags zu gewähren und somit die Steuerfreiheit des Existenzminimums zu gewährleisten. (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2018:30; grundlegend Vollmer (1998), S. 230ff.)

Die Möglichkeit der Übertragung des Grundfreibetrags reduziert die stärkere Belastung deutlich im Vergleich zur Einführung einer reinen Individualbesteuerung. Das Modell würde jenen Paaren einen Vorteil gegenüber der reinen Individualbesteuerung bringen, bei denen das Erwerbseinkommen der Zweitverdienenden unterhalb des Grundfreibetrags liegt. Denn der Überhang, das heißt der nicht genutzte Grundfreibetrag, würde sich durch Übertragung auf den Erstverdienst steuermindernd auswirken.

⁹ Blömer und Peichl kommen in ihren Berechnungen für den Sachverständigenrat zu ähnlich hohen Mehreinnahmen von insgesamt 27,6 Milliarden Euro (2023: 266, Tabelle 21).

¹⁰ Haushaltseinkommen im fünften Dezil.

Bei dem im Jahr 2023 geltenden Tarif und Grundfreibetrag von 10.908 Euro wäre die Entlastung gegenüber der Einzelveranlagung auf rund 5.180 Euro begrenzt.¹¹ Im Vergleich zu den derzeitigen Höchstentlastungen von über 19.000 Euro wäre dies eine starke Begrenzung. Bei Alleinverdienst-Paaren mit einem zu versteuernden Einkommen von 48.000 Euro führt die Übertragung des Grundfreibetrags im Jahr 2023 zu einem Vorteil von 3.730 Euro im Vergleich zur Einzelveranlagung.¹² Im Vergleich zum derzeit geltenden Ehegattensplitting schrumpft der Splittingvorteil um rund 990 Euro.

Wenn Zweitverdienende allerdings oberhalb des Grundfreibetrags verdienen, und demzufolge eine Übertragung an die Hauptverdienenden ausscheidet, gleicht die Besteuerung der reinen Individualbesteuerung.

Ein Nachteil dieser Variante ist die hohe Grenzbelastung für Paare bei Zweitverdiensten, die unterhalb des Grundfreibetrags verdienen. Jeder Euro, den Zweitverdienende unterhalb des Grundfreibetrags hinzuverdienen, reduziert den Betrag, der auf den Erstverdienenden übertragen werden kann, entsprechend. Folglich kann der Betrag beim Erstverdienenden keine steuermindernde Wirkung entfalten. Die Einkommensteuerbelastung der Hauptverdienenden steigt. In der Folge ist die effektive Grenzbelastung des Zweitverdienstes bezogen auf das Paar insgesamt sogar höher als beim derzeit geltenden Ehegattensplitting. Unterstellt man, dass ein Paar Entscheidungen zur Erwerbsbeteiligung ausschließlich nach dem Haushaltsnettoeinkommen trifft, könnte das Arbeitsangebot der Zweitverdienenden infolge der Neuregelung sogar sinken.

Trotz der hohen Grenzbelastung für Zweitverdienende mit einem Einkommen unterhalb des Grundfreibetrags würde eine Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag im Ergebnis das Arbeitsangebot von Verheirateten jedoch steigern.

Das zusätzliche Steueraufkommen durch die Änderung würde nach Berechnungen des DIW mit 10,9 Milliarden Euro jährlich sehr hoch ausfallen. Hinzukommen würden weitere Einnahmen von rund 1,1 Milliarde Euro durch das zusätzliche Arbeitsangebot (Bach et al., 2020).

Für Paare mit niedrigem Einkommen würden sich kaum Änderungen hinsichtlich der Belastung ergeben, während die Vorteile bei hohen Einkommen im Vergleich zum Status quo begrenzt würden. Die Mehreinnahmen bei diesem Modell entfallen vor allem auf diese hohen Einkommen. In Relation zum verfügbaren Einkommen würden Ehepaare mit mittlerem Einkommen im Durchschnitt nur um 0,1 Prozent des Haushaltsnettoeinkommens stärker belastet als nach den derzeit geltenden Regelungen.

Bewertung der Option 1 unter Berücksichtigung der Zielvorgaben:

¹¹ Die höchste Entlastung wird erreicht, wenn Alleinverdienende ein zu versteuerndes Einkommen von über 277.826 Euro erzielen und damit den Reichensteuersatz von 45 Prozent zzgl. Solidaritätszuschlag zahlen (§ 32a EStG).

¹² Eigene Berechnungen.

Zielvorgabe	Gleichstellungs- politische Fortschritte	Keine Mindereinnahmen	Finanzielle Entlastung von Familien mit Kindern
Erreichbarkeit	Ja - erheblich	Ja - Mehreinnahmen von rund 12 Mrd. €	Ja - mit weiteren Maßnahmen, dafür hoher finanzieller Spielraum

Zweitverdienende, die deutlich häufiger Frauen sind, würden durch eine Reform des Ehegattensplittings zur Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag im Durchschnitt ihre Arbeitsmarktbeteiligung erhöhen. Das würde zu mehr Gleichstellung im Arbeitsleben beitragen und könnte die Einbindung von Männern in die Familienarbeit fördern. Nachteil wären die auf das Paar bezogen hohen Grenzsteuersätze für Zweiteinkommen unterhalb des Grundfreibetrags.

Unter allen diskutierten Reformansätzen, die keine grundlegenden verfassungsrechtlichen Bedenken mit sich bringen, wäre diese Reform mit dem höchsten Steuermehraufkommen verbunden. Das DIW rechnet mit insgesamt 12 Milliarden Euro.

Insbesondere Alleinverdienst-Ehepaare mit höheren Einkommen werden stärker durch die Reform belastet. Die Mehrbelastung bei diesen Konstellationen tritt unabhängig davon ein, ob das Paar Kinder hat. Nach den Berechnungen des DIW entfällt die Mehrbelastung zu etwa gleichen Teilen auf Paare mit und Paare ohne Kinder.

Um Mehrbelastungen von Familien zu verhindern, müssten die Mehreinnahmen in Maßnahmen zur Entlastung von Familien fließen. Sie könnten etwa für eine Erhöhung des Kindergeldes eingesetzt werden. Eine Erhöhung der Freibeträge für Kinder über ihr Existenzminimum und damit das gebotene Maß hinaus sollte dagegen nicht erfolgen. Denn sozialpolitisch ist anzustreben, dass die Entlastungswirkungen der Freibeträge für Kinder und das Kindergeld sich annähern. Durch das höhere Arbeitsangebot der Zweitverdienenden dürften zudem die Bedarfe für Betreuungsangebote weiter zunehmen und somit auch die Investitionsbedarfe steigen.

Ehepaare in den höchsten Einkommensdezilen – unabhängig davon, ob sie Kinder haben oder nicht – bedürfen nicht notwendig einer ausgleichenden Entlastung; vielmehr erscheint die höhere steuerliche Belastung – auch als Schritt zu mehr Gerechtigkeit – mindestens hinnehmbar¹³.

Durch Übergangslösungen für bestehende Ehen, etwa für ältere Ehepaare oder für Ehepaare mit kleineren Kindern, oder eine schrittweise Umsetzung einer solchen Reform könnten die Mehrbelastungen dieser Paare gemindert bzw. vertretbar gestaltet werden. Gleichzeitig würden entsprechend die Steuermehreinnahmen und die Arbeitsmarkteffekte abnehmen.

Um insgesamt möglichen negativen Erwerbsanreizen für Zweitverdienende entgegenzuwirken, sind verschiedene Änderungen jenseits des Steuerrechts anzustreben oder jedenfalls zu prüfen.

¹³ In den obersten drei Einkommensdezilen beläuft sich die Mehrbelastung in Relation zum Nettoeinkommen nach den Berechnungen des DIW auf etwa 0,8 – 1,3 Prozent.

Im Fokus sind hier die verschiedenen bestehenden institutionellen Anreize insbesondere für (verheiratete) Frauen, keine vollumfängliche Erwerbstätigkeit auszuüben. Konkret zu nennen sind hier vor allem: Die Ausgestaltung der Minijob-Regelung, die beitragsfreie Mitversicherung nicht erwerbstätiger Ehepartner*innen in der Gesetzlichen Krankenkasse und das System der Hinterbliebenenrenten. (ausführlich Gleichstellungsbericht, 2011: 154ff.)

Diese Regelungen setzen Anreize insbesondere für Ehefrauen, die längerfristig für diese eine Einschränkung von Handlungsoptionen nach sich ziehen und hohe Risiken bergen. Zugleich werden durch diese Regelungen andere Personen, die unabhängig von einer Ehe unbezahlte Care-Arbeit übernehmen, nicht erreicht.

Ebenso wie beim Splitting gewährleisten diese Regelungen für Ehepaare keine vergleichbare Absicherung der erwerbstätigen Männer einerseits und der nicht erwerbstätigen Frauen andererseits.

Aktive Maßnahme zur Stärkung von Frauenerwerbsarbeit wären zudem: weitere Maßnahmen zur Umsetzung der Entgeltgleichheit, zur Stärkung auskömmlicher Mindestlöhne und zur Aufwertung von Frauenberufen, zum Ausbau der Kinderbetreuung und zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Erwerbstätige mit Pflegeaufgaben. (grundlegend und noch immer aktuell, wenn auch zu einem früheren Rechtsstand Gleichstellungsbericht, 2011: 157ff.)

Option 2a: Begrenzung des fiktiven Splittings („Realsplitting“)

Beim in der Diskussion häufig als „Realsplitting“ bezeichneten Modell bleibt das aktuelle fiktive Ehegattensplitting mit Zusammenveranlagung erhalten. Voraussetzung für die steuerliche Berücksichtigung der Ehe ist entgegen dem Begriff nicht ein realer Einkommenstransfer zwischen den Eheleuten. Vielmehr wird allein der Splittingvorteil durch die dem Ehegattensplitting zugrundeliegende Fiktion der Halbteilung begrenzt durch einen maximalen Übertragungsbetrag. In Anlehnung zu den steuerrechtlichen Regelungen für real fließende Unterhaltsleistungen zwischen geschiedenen oder getrenntlebenden Eheleuten wird dabei ein Übertragungsbetrag von maximal 13.805 Euro diskutiert.¹⁴ (u.a. Bach et al., 2020, Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2018; Becker, 2022)

Bei Paaren können demzufolge Einkommensunterschiede bis zum doppelten Übertragungsbetrag weiterhin vollständig „ausgeglichen“ werden. Bis zu einem Einkommensunterschied von 27.610 Euro ergeben sich keine Änderungen zum Status quo. Das Modell wirkt bei ihnen wie das gegenwärtige „Vollsplitting“. Nur bei Paaren mit größeren Einkommensunterschieden würden sich steuerliche Mehrbelastungen ergeben. Der Splittingvorteil wird so auf rund 6.000 Euro pro Jahr begrenzt.¹⁵ Im Vergleich zum maximalen Vorteil durch das derzeit geltende Vollsplitting von 19.000 Euro ist das eine deutliche Begrenzung.

¹⁴ Beim sog. Geschiedenen-Realsplitting kann der Unterhaltspflichtige den Zahlbetrag als Sonderausgaben vom steuerpflichtigen Einkommen abziehen (§ 10 Abs. 1a Nr. 1 EStG). Die unterhaltsberechtigte Person muss den entsprechenden Betrag dann als sonstiges Einkommen versteuern (§ 22 Nr. 1a EStG). Als Reformoption für Eheleute wird regelmäßig diskutiert, diesen Betrag nur fiktiv der zweitverdienenden Person zuzurechnen.

¹⁵ Eigene Berechnungen mit dem Einkommensteuertarif 2023.

Im Unterschied zur Individualbesteuerung mit einem übertragbaren Grundfreibetrag wird bei dieser Option im Fall von verhältnismäßig geringen Einkünften der Zweitverdienenden der Splittingeffekt nicht gekürzt. Somit werden hohe Grenzbelastungen in Abhängigkeit vom gemeinsamen Einkommen für Zweitverdienende vermieden.

Die Mehrbelastungen der Alleinverdienst-Paare wird durch den Übertragungsbetrag von bis zu 13.805 Euro im Vergleich zur reinen Individualbesteuerung deutlich eingeschränkt bzw. abgefedert. Nach den Berechnungen des DIW liegen die Steuermehreinnahmen dementsprechend mit 5,3 Milliarden Euro auch deutlich unter denen einer Individualbesteuerung.

Weil aufgrund des relativ hohen Übertragungsbetrags die Grenzbelastungen für Zweitverdienende recht hoch bleiben würden, würde die Reform das Arbeitsangebot nur leicht erhöhen. Es werden Mehreinnahmen durch ein erhöhtes Arbeitsangebot von 1,6 Milliarden Euro geschätzt (Bach et al., 2020).

Für Paare mit niedrigem und mittlerem Einkommen würden sich allenfalls geringe Änderungen hinsichtlich der Belastung ergeben. Die Mehreinnahmen bei diesem Modell entfallen sowohl absolut als auch relativ vor allem auf hohe Einkommen. In Relation zum verfügbaren Einkommen würden Ehepaare mit mittlerem Einkommen im Schnitt nur um 0,1 Prozent des Haushaltsnettoeinkommens stärker belastet als mit dem Ehegattensplitting (Bach et al., 2020).

Wie auch beim derzeit geltenden Vollsplitting haben beim begrenzten Splitting der Lohnsteuerabzug und das Zielkonto möglicher Erstattungen spürbare Auswirkungen. Denn die hohen Abzüge für Zweitverdienende in der Lohnsteuerklasse V sind gleichstellungspolitisch problematisch. Deshalb sollte bei einer entsprechenden Reform zugleich die Steuerklassenkombination III/V abgeschafft werden (dazu unten unter Option 7).

Bewertung der Option 2a unter Berücksichtigung der Zielvorgaben:

Zielvorgabe	Gleichstellungs-politische Fortschritte	Keine Mindereinnahmen	Finanzielle Entlastung von Familien mit Kindern
Erreichbarkeit	Ja	Ja, Mehreinnahmen von rund 6,9 Mrd. € ¹⁶	Ja - mit weiteren Maßnahmen, dafür deutlicher finanzieller Spielraum

Weil aufgrund des relativ hohen Übertragungsbetrags auch bei dieser Option die hohe Grenzbelastung des Zweitverdienenden kaum sinkt, erhöht die Reform die Arbeitsmarktbeteiligung im Vergleich zum Status quo nur leicht. Dennoch würde die Gleichstellung im Arbeitsleben sowie die Einbindung von Männern in die Familienarbeit gefördert (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2018: 36).

¹⁶ Blömer und Peichl kommen in ihren Berechnungen für den Sachverständigenraten ebenso zu Mehreinnahmen von insgesamt 6,9 Milliarden Euro (2023: 266, Tabelle 21).

Das Splittingverfahren mit Obergrenze würde nur etwa die Hälfte der Mehreinnahmen im Vergleich zur Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag generieren.

Insbesondere Ehepaare mit hohem Einkommensunterschied werden durch eine Reform stärker belastet. Auch hier tritt die Mehrbelastung unabhängig davon ein, ob das Paar Kinder hat. Demzufolge werden auch Familien durch diese Reform stärker belastet. Um die Mehrbelastung von Familien¹⁷ zu verhindern, müssten die Mehreinnahmen in Maßnahmen zur Entlastung der Familien fließen – etwa in die Erhöhung des Kindergeldes (siehe zur Frage der kompensatorischen Maßnahmen für Familien oben Option 1).

Option 2b: Begrenzung des Splittingvorteils mit niedrigerem Übertragungsbetrag

Der maximale Übertragungsbetrag könnte alternativ niedriger angesetzt werden als auf 13.805 Euro, um größere fiskalische Wirkungen zu erzielen und die Arbeitsmarkteffekte zu steigern. Statt 13.805 Euro pro Jahr schlägt das DIW einen maximalen Übertragungsbetrag in Höhe des Grundfreibetrags vor (2024 also 11.604 Euro). Auch so erfüllt die Reform die verfassungsrechtlichen Anforderungen, das Existenzminimum beider Ehepartner*innen steuerlich freizustellen.

Im Fall einer entsprechenden Reform müssten auch die Regelungen für die Unterhaltszahlungen zwischen getrenntlebenden oder geschiedenen Eheleuten (§ 10 Abs. 1a Nr. 1 EStG) auf diesen Betrag angepasst werden, um – schon wegen des Schutzes der Ehe nach Art. 6 Absatz 1 Grundgesetz – in jedem Fall eine Benachteiligung von Ehepaaren zu vermeiden.

Nach den Berechnungen des DIW liegen die Steuermehreinnahmen bei 7,9 Milliarden Euro.¹⁸ Hinzu kommen Mehreinnahmen durch ein erhöhtes Arbeitsangebot von 2,1 Milliarden Euro (Bach et al., 2020). Die Mehrbelastungen entfallen dabei zum Großteil auf die obersten beiden Einkommensdezile.

Für Paare mit niedrigem Einkommen würden sich kaum Änderungen hinsichtlich der Belastung ergeben. Die Mehreinnahmen bei diesem Modell entfallen sowohl absolut als auch relativ vor allem auf hohe Einkommen. In Relation zum verfügbaren Einkommen würden Ehepaare mit mittlerem Einkommen im Durchschnitt nur um 0,3 Prozent des Haushaltsnettoeinkommens stärker belastet als mit dem Ehegattensplitting.

Bewertung der Option 2b unter Berücksichtigung der Zielvorgaben:

Zielvorgabe	Gleichstellungs- politische Fortschritte	Keine Mindereinnahmen	Finanzielle Entlastung von Familien mit Kindern
--------------------	---	----------------------------------	--

¹⁷ In den obersten drei Einkommensdezilen beläuft sich die Mehrbelastung nach den Berechnungen des DIW in Relation zum Nettoeinkommen auf bis zu 0,5 – 0,7 Prozent.

¹⁸ Die Berechnungen beziehen sich auf das Jahr 2021 mit einem Grundfreibetrag von 9.696 Euro.

Erreichbarkeit	Ja	Ja, Mehreinnahmen von rund 10 Mrd. €	Ja - mit weiteren Maßnahmen, dafür erheblicher finanzieller Spielraum
-----------------------	----	--------------------------------------	---

Die Gleichstellung im Arbeitsleben sowie die Einbindung von Männern in die Familienarbeit werden durch die Reform gefördert (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2018: 36). Die Arbeitsmarktbeteiligung der Zweitverdienenden erhöht sich im Vergleich zum Status quo leicht und dabei etwas stärker als bei Option 1 und 2a.

3

Um die Mehrbelastung von (einkommensstarken) Familien zu verhindern oder jedenfalls weitgehend zu kompensieren, müssten die Mehreinnahmen in Maßnahmen zur Entlastung der Familien fließen (siehe zur Frage der kompensatorischen Maßnahmen für Familien oben Option 1).

Option 3: Ehezusatzfreibetrag

Das Modell der Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag ist verbunden mit einer hohen Grenzsteuerbelastung für Zweitverdienende mit geringem Einkommen unterhalb des Grundfreibetrags (siehe Option 1). Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium schlägt deshalb ein modifiziertes Modell mit sogenanntem Ehezusatzfreibetrag vor, dass den hohen Grenzsteuersatz reduziert (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2018; S 36ff.).

Das Paar hat bei diesem Modell die Möglichkeit, neben den Grundfreibeträgen einen Zusatzfreibetrag in Höhe des Grundfreibetrags bei der Besteuerung geltend zu machen (für das Paar insgesamt steueroptimal ist die Geltendmachung bei den Erstverdienenden). Um eine hohe Grenzbelastung zu verhindern, wird anders als beim Ausgangsmodell – also der Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag – das Einkommen der Zweitverdienenden bei der Berechnung des Ehezusatzfreibetrags nur zur Hälfte angerechnet. Der Zusatzfreibetrag ist bei Alleinverdienst-Paaren dann so hoch wie ein dritter Grundfreibetrag und wird mit zunehmendem Zweitverdienst abgebaut – allerdings langsamer als beim Ausgangsmodell.

Bei einem zu versteuernden Einkommen der Zweitverdienenden unterhalb des Grundfreibetrags wird dabei die Anrechnung auf 50 Prozent abgesenkt, bei Einkommen darüber zunächst auf 27 Prozent und mit zunehmenden Einkommen noch stärker. Denn bei diesen Einkommen kommt bei Zweitverdienenden die Grenzbelastung der eigenen Steuer hinzu und steigt schnell an.

Oberhalb einer bestimmten Einkommensschwelle der Zweitverdienenden, die etwa bei Durchschnittseinkommen liegt, ist der Zusatzfreibetrag abgeschmolzen. Ehepaare mit hohem Einkommen profitieren also nicht vom Zusatzfreibetrag.

Der Zusatzfreibetrag hat den Effekt einer steuerlichen Subvention für Zweitverdienende bis zu einem Einkommen in Höhe des Grundfreibetrags, der dann mit weiter steigendem Zweitverdienst wieder abgebaut wird. Da die Höhe der Subvention mit dem Grenzsteuersatz

auf den Erstverdienst steigt, wird Zweitverdienenden mit Partner*innen, die ein höheres Einkommen haben, eine höhere Subvention zuteil (Becker, 2022; 25).

Die Berechnungen des DIW zeigen, dass mittlere Haushaltseinkommen bei dieser Option sogar im Vergleich zum Status quo im Durchschnitt entlastet werden. Insbesondere solche Paare mit typischem Zusatzverdienst, bei dem der Zweitverdienst etwa ein bis zu zwei Drittel des Hauptverdienstes ausmacht. Stärker belastet werden vor allem die beiden oberen Einkommensdezile. Der Ehezusatzfreibetrag führt nach den Berechnungen des DIW deshalb mit 3,5 Milliarden Euro zu deutlich geringeren Mehreinnahmen als das Ausgangsmodell einer Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag.

Die Grenzbelastungen für Zweitverdienende bei geringen Zweitverdiensten sinkt deutlich im Vergleich zum Ausgangsmodell sowie zum derzeit geltenden Vollsplitting. Bei geringen Zweitverdiensten führt der Ehezusatzfreibetrag deshalb zu höheren Arbeitsanreizen. Bei höheren Zweitverdiensten führt er jedoch zu niedrigeren Angebotseffekten. Im Ergebnis ist die Wirkung auf das Arbeitsangebot knapp doppelt so hoch wie im Ausgangsmodell mit Übertragung des Grundfreibetrags. Die positiven Auswirkungen auf das Arbeitsangebot durch den reduzierten Grenzsteuersatz für Zweitverdienende führen demnach zudem zu weiteren Mehreinnahmen von 1,9 Milliarden Euro

Für Paare mit niedrigem Einkommen würden sich kaum Änderungen hinsichtlich der Belastung ergeben. Die Mehreinnahmen bei diesem Modell entfallen sowohl absolut als auch relativ vor allem auf hohe Einkommen. In Relation zum verfügbaren Einkommen würden Ehepaare mit mittlerem Einkommen im Durchschnitt um 0,3 Prozent des Haushaltsnettoeinkommens entlastet (Bach et al., 2020).

Hierbei ist noch anzuführen, dass bei diesem Modell der Steuertarif zwar progressiv bleibt, die ausgleichende progressive Wirkung der Abzugsfähigkeit jedoch reduziert wird. Ob dies verfassungsrechtlich problematisch sein könnte, ist unklar. Allerdings kommt der Wissenschaftliche Beirat beim BMF (2018: 5) jedoch zu der Einschätzung, dass „das Verfassungsrecht im Hinblick auf die Verfassungsmäßigkeit alternativer Modelle weniger restriktiv [ist], als vielfach unterstellt wird“ (Sachverständigen Rat 2023: 265 Tz. 340).

Bewertung der Option 3 unter Berücksichtigung der Zielvorgaben:

Zielvorgabe	Gleichstellungspolitische Fortschritte	Keine Mindereinnahmen	Finanzielle Entlastung von Familien mit Kindern
Erreichbarkeit	Ja	Ja, Mehreinnahmen von rund 5,4 Mrd. € ¹⁹	Ja - mit weiteren Maßnahmen, dafür finanzieller Spielraum

Zweitverdienende, die deutlich häufiger Frauen sind, würden durch die Reform im Durchschnitt ihre Arbeitsmarktbeteiligung spürbar erhöhen. Das würde zu mehr Gleichstellung im

¹⁹ Blömer und Peichl kommen in ihren Berechnungen für den Sachverständigenraten zu ähnlich hohen Mehreinnahmen von 5,5 Milliarden Euro (2023: 266, Tabelle 21).

Arbeitsleben beitragen und könnte die Einbindung von Männern in die Familienarbeit fördern. Allerdings werden die Zusatzfreibeträge nach Vorschlag des Beirats neue gleichstellungspolitische Vorbehalte auslösen, da sie bei steueroptimaler Ausgestaltung beim Erstverdienenden abgezogen werden. Das ist kaum zielführend.

Das DIW rechnet mit einem Mehraufkommen von 5,4 Milliarden Euro durch eine Reform. Die Mehreinnahmen könnten unmittelbar und/oder mittelbar in die Entlastung von Familien fließen (siehe Option 1).

Mittlere Einkommen werden der Option mit dem Ehezusatzfreibetrag durchschnittlich sogar entlastet. Unter den Ehepaaren in den beiden höchsten Einkommensdezilen, die von Mehrbelastung betroffen sein werden, sind auch Familien.

Zur Frage kompensatorischer Maßnahmen wegen der höheren steuerlichen Belastung von 0,6 - 1 Prozent in Relation zum Nettoeinkommen siehe Option 1).

Option 4: Ungeminderter Ehezusatzfreibetrag (IWF-Vorschlag 1)

Ein neuerer Reformvorschlag des Internationalen Währungsfonds (IWF, 2019) erweitert das Konzept des Ehezusatzfreibetrags zu einem Vorschlag mit einem nunmehr ungeminderten Ehezusatzfreibetrag, der allen Ehepaaren gewährt wird und nicht auf das Einkommen der Zweitverdienenden angerechnet wird.

Dieser Ehezusatzfreibetrag soll das Existenzminimum des Paares freistellen und errechnet sich für das Jahr 2023 aus dem Existenzminimum für Paare (gemäß Existenzminimumbericht 17.969 Euro) abzüglich Grundfreibetrag (10.908 Euro). Dabei ergibt sich ein Ehezusatzfreibetrag von 7.061 Euro.²⁰

Die Grenzbelastung für Zweitverdienende ist ähnlich derjenigen bei der Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag, während bei Hauptverdienenden die Grenzbelastung durch den Abzug des Ehezusatzfreibetrags deutlich abnimmt. Das Modell hat den Vorteil, dass die negativen Anreize für Zweitverdienende, die bei der Option mit übertragbarem Grundfreibetrag auftreten, vermieden werden. Gleichzeitig sinkt die Grenzbelastung der Hauptverdienenden. Im Ergebnis führt das Modell zu einer ähnlich starken Erhöhung des Arbeitsmarktangebotes wie die Individualbesteuerung (Bach et al., 2020).

Weil in diesem Modell alle Paare einen vollen Ehezusatzfreibetrag erhalten, werden durch die Reform Paare ohne Einkommensdifferenz, die im Status quo keinen Splittingvorteil genießen, entlastet. Die Entlastungswirkung steigt dabei mit der Einkommenshöhe der Partner*innen, so dass vor allem besser verdienende Paare entlastet werden. Gleichzeitig werden Paare mit Alleinverdienenden nicht so stark entlastet wie bei den Optionen mit dem übertragbaren Grundfreibetrag oder dem Ehezusatzfreibetrag des Wissenschaftlichen Beirates. Dies liegt daran, dass der Ehezusatzfreibetrag des IWF im Vergleich zum zweiten Grundfreibetrag deutlich niedriger ausfällt.

²⁰ Der Betrag ist geringer als der Grundfreibetrag, weil das Existenzminimum von Paaren durch die Synergien des gemeinsamen Haushalts einen Abschlag vom Regelbedarf und vor allem von den Kosten der Unterkunft vorsieht.

Bei dem Vorschlag ergeben sich zunächst Mindereinnahmen für den öffentlichen Haushalt. Das DIW schätzt ein Minus von 2,6 Milliarden Euro. Allerdings werden diese durch das steuerliche Mehraufkommen auf das erhöhte Arbeitsangebot von rund sieben Milliarden Euro mehr als ausgeglichen.

Für Paare mit niedrigem Einkommen würden sich leichte Mehrbelastungen bis 0,2 Prozent ergeben. In Relation zum verfügbaren Einkommen würden Ehepaare mit mittlerem Einkommen im Durchschnitt keine Änderungen ergeben. Die stärkste Entlastung von bis zu 0,5 Prozent würden höhere Einkommensgruppen (achtes Dezil) erhalten (Bach et al., 2020).

Bewertung Option 4 unter Berücksichtigung der Zielvorgaben:

Zielvorgabe	Gleichstellungs-politische Fortschritte	Keine Mindereinnahmen	Finanzielle Entlastung von Familien mit Kindern
Erreichbarkeit	Ja	Nein, zunächst Mindereinnahmen, langfristig Mehreinnahmen von 4,2 Mrd. Euro ²¹	Ja, für manche

Frauen würden durch die Reform im Durchschnitt ihre Arbeitsmarktbeteiligung deutlich erhöhen. Unter allen hier diskutierten Reformansätzen wäre diese Reform mit den höchsten Arbeitsangebotseffekten von Frauen verbunden. Das würde zu mehr Gleichstellung im Arbeitsleben beitragen und könnte die Einbindung von Männern in die Familienarbeit fördern.

Das DIW rechnet langfristig mit einem Mehraufkommen von 4,2 Milliarden Euro durch eine Reform. Allerdings würde es zunächst zu Mindereinnahmen für den öffentlichen Haushalt kommen.

Da die Option unmittelbar bei vielen Ehepaaren für Entlastungen sorgt, werden auch Familien entlastet. Leichte Mehrbelastungen bei den unteren Einkommensdezilen, könnten durch eine Erhöhung des Kindergeldes ausgeglichen werden, allerdings bringt die Reform zunächst keinen zusätzlichen finanziellen Spielraum, da sie zu Mindereinnahmen führt.

Option 5: Ungeminderte Steuergutschrift für Ehepaare (IWF-Vorschlag 2)

Ein weiterer Vorschlag des IWF setzt ebenfalls bei der Individualbesteuerung an. Dabei wird aber kein Freibetrag von der Steuerbemessungsgrundlage abgezogen, sondern ein Steuerabzug von der Steuerschuld vorgenommen (IWF, 2019). Dadurch wird die progressive Entlastung des Ehezusatzfreibetrags vermieden, die stärker höheren Einkommen zugutekommt. Stattdessen wird beiden Partner*innen ein gleicher Betrag von der Steuerschuld abgezogen, wobei eine negative Steuerschuld nicht zu einer Auszahlung führt.

²¹ Blömer und Peichl kommen in ihren Berechnungen für den Sachverständigenraten allerdings zu Mindereinnahmen von 4 Milliarden Euro (2023: 266, Tabelle 21).

Der Steuerabzugsbetrag bemisst sich danach, dass das Existenzminimum des Paares bei Alleinverdienenden steuerfrei bleibt. Der Betrag errechnet sich also aus der Steuerlast, die eine einzeln veranlagte Person auf das Existenzminimum eines Paares beim Eingangssteuersatz zahlen müsste. Beim Existenzminimum eines Paares von 17.969 Euro im Jahr 2023 wären das entsprechend des Einkommensteuertarif 2023 1.446 Euro (§ 32a EStG). Dieser Betrag würde direkt von der Steuerschuld abgezogen und damit das steuerliche Existenzminimum mit einem einheitlichen Betrag sichern.

Für Deutschland werden gegen eine solche Reform allerdings verfassungsrechtliche Bedenken erhoben. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der ganz herrschenden Meinung gilt in der Steuer das subjektive Nettoprinzip, wonach private Unterhaltsverpflichtungen jedenfalls bis zur Höhe des Existenzminimums als Minderungen steuerlicher Leistungsfähigkeit gelten. Deshalb muss mindestens das Existenzminimum des Paares steuerlich freigestellt werden. Ein Steuerabzug, der der Steuerlast auf das zweite Existenzminimum zum Eingangssteuersatz entspricht, kann diese Anforderungen nicht erfüllen. Würde man den Steuerabzugsbetrag so hoch ansetzen, dass auch Reichensteuersatzzahlende keinen finanziellen Nachteil im Vergleich zur Gewährung eines zweiten Grundfreibetrages haben, wären hohe Steuerausfälle für den Haushalt die Folge. (Bach et al., 2020, Sachverständigenrat für Wirtschaft 2023: 267 Tz. 342).

Der Vorschlag sollte daher nicht weiterverfolgt werden.

Option 6 Familiensplitting

Das unter anderem von CDU/CSU und AfD vorgeschlagene und in Frankreich genutzte Familiensplitting bezeichnet ein Splittingverfahren, bei dem Kinder einbezogen werden. Grundsätzlich werden dabei zwei Varianten unterschieden: das Familientarifsplitting und das Familienrealsplitting.

Beim Familientarifsplitting erfolgt, wie beim Ehegattensplitting, eine gemeinsame steuerliche Veranlagung von Ehepartner*innen. Allerdings werden zusätzlich die kindergeldberechtigten Kinder berücksichtigt. Statt das zu versteuernde Einkommen durch zwei zu teilen, wird ein Divisor verwendet, der sich nach der Anzahl der Kinder richtet. Insbesondere Familien mit mehreren Kindern und hohem zu versteuerndem Einkommen würden bei dieser Reformvariante steuerlich stärker entlastet als beim derzeitigen Vollsplitting für Eheleute mit Kinderfreibeträgen. (Steiner und Wrohlich, 2006: 448)

Beim Familienrealsplitting werden Einkommensübertragungen in Erfüllung von Unterhaltsverpflichtungen zwischen den Familienmitgliedern – auch Kindern – steuerlich berücksichtigt. Das derzeit geltende System der Kinderfreibeträge kann als Form des gedeckelten Familienrealsplittings interpretiert werden (Ochmann und Wrohlich, 2013: 7)

Ein konkreter Vorschlag von CDU/CSU aus dem Jahr 2013 sah vor, das bestehende Ehegattensplitting zu einem Familienrealsplitting umzugestalten. Dabei sollte das Kindergeld monatlich um 35 Euro erhöht und der Kinderfreibetrag auf die Höhe des Grundfreibetrags für Erwachsene angehoben werden.

Für diesen konkreten Vorschlag hat das DIW die Entlastungswirkungen berechnet. Demnach wären im Jahr 2013 Familien mit Kindern im obersten Zehntel der Einkommensverteilung um durchschnittlich rund 840 Euro pro Jahr entlastet worden und Familien im untersten Dezil um nur rund 300 Euro. Die verstärkte Entlastung der oberen Einkommensgruppen resultiert aus dem progressiven Steuertarif, der bewirkt, dass Freibeträge bei höheren Einkommen einen absolut stärkeren Effekt haben.

Die Kosten für das konkrete Modell wurden mit über 7 Milliarden Euro beziffert. (Ochmann und Wrohlich, 2013). Seit dem Jahr 2013 sind sowohl Grundfreibetrag als auch Kindergeld sowie die durchschnittlichen Einkommen gestiegen. Die Kosten für das vorgeschlagene Familiensplitting würden somit heute deutlich über 7 Milliarden Euro liegen.²² Die Kosten für ein Familientarifsplitting liegen noch einmal deutlich darüber (Steiner und Wrohlich, 2006: 446). Nach Berechnungen des IW Köln könnten diese bei über 15 Milliarden Euro liegen (Beznoska et al., 2019).

Bewertung Option 6 unter Berücksichtigung der Zielvorgaben:

Zielvorgabe	Gleichstellungs- politische Fortschritte	Keine Mindereinnahmen	Finanzielle Entlastung von Familien mit Kindern
Erreichbarkeit	Nein	Nein. Hohe Mindereinnahmen	Ja

Die Effekte eines Familiensplittings auf das Arbeitsangebot fallen grundsätzlich gering aus, da die Zusammenveranlagung bestehen bleibt und damit der relativ hohe Grenzsteuersatz für Zweitverdienende (Steiner und Wrohlich, 2006), wahrscheinlich sogar negativ. Für Ehepaare ohne Kinder würden sich keine Änderungen ergeben. Insgesamt würde das Modell dem Ziel der Vereinbarkeit von Beruf und Familie entgegenwirken.

Durch eine Erhöhung des Kindergeldes werden zwar auch einkommensschwache Familien entlastet, aber das Familiensplitting führt absolut und teilweise sogar relativ zu einer höheren Entlastung für einkommensstarke Familien. Die Reform führt zudem zu hohen Mindereinnahmen für den öffentlichen Haushalt.

Option 7: Beibehaltung des Ehegattensplittings und Reform der Steuerklassen

Bei abhängig Beschäftigten Ehepaaren kann das Lohnsteuerverfahren die Erwerbsanreize zusätzlich zum Splittingverfahren negativ beeinflussen, weil es beeinflusst, zu welchem Zeitpunkt etwaige Splittingvorteile ausgezahlt werden und auf wessen Lohn sie gutgeschrieben werden.

Die Lohnsteuer wird monatlich vom Lohn abgezogen und vom Arbeitgeber an das Finanzamt abgeführt. Am Ende des Jahres wird die abgeführte Steuer auf die Jahreseinkommensteuer

²² Das Kindergeld für das erste Kind lag im Jahr 2013 bei 184 Euro. Die damals vorgeschlagene Kindergelderhöhung würde somit im Jahr 2024 einer Erhöhung von rund 47 Euro entsprechen.

angerechnet. Somit ist die Lohnsteuer eine Vorauszahlung auf die Einkommensteuer für abhängige Beschäftigung.

Für den Lohnsteuerabzug müssen Steuerpflichtige eine Lohnsteuerklasse (I-VI) wählen. Die Lohnsteuerklassen bilden unterschiedliche steuerrelevante Lebensrealitäten nach. Damit kann die Steuervorauszahlung der zu entrichtende Steuer angenähert werden.

Als gesetzlichen Regelfall erhalten Ehepaare die Steuerklassenkombination IV/IV. In der Steuerklasse IV wird das zu versteuernde Einkommen jeweils – ebenso wie in Steuerklasse I bei Ledigen – nach dem Tarif besteuert und vom Lohn abgeführt. Dabei wird der Grundfreibetrag von 11.604 Euro (im Jahr 2024) geltend gemacht. Erzielen die Eheleute aufgrund unterschiedlich hoher Einkommen einen Splittingvorteil, wird dieser erst mit der Berechnung der Jahreseinkommensteuer, also nach Abgabe der Steuererklärung ausgezahlt.

Durch die Wahl der Steuerklassenkombination III/V lässt sich die Auszahlung des Splittingvorteils zeitlich vorziehen. Dann wird der Steuervorteil bereits beim Lohnsteuerabzug typisierend berücksichtigt. Erstverdienende erhalten typischerweise die Lohnsteuerklasse III und Zweitverdienende die Steuerklasse V.

Die Lohnsteuer in der Steuerklasse III wird anhand des Splittingtarifs berechnet (§ 39b Abs. 2 Satz 6 EStG). Der Steuerabzug wird so vorgenommen, als wäre der Erstverdienst das einzige Einkommen des Paares. Die Zweitverdienenden in der Steuerklasse V werden hingegen ohne Berücksichtigung des Splittingvorteils besteuert und zudem entfällt der Grundfreibetrag. Im Ergebnis haben die Erstverdienenden einen relativ niedrigen Steuerabzug. Bei den Zweitverdienenden führt das Verfahren hingegen zu einem erheblichen Abzug, der sogar oberhalb des Betrages liegt, der sich für sie bei einer Individualbesteuerung in der Steuerklasse I ergeben würde. Dies wirkt sich erheblich auf die Grenz- und Durchschnittsbelastung des Zweitverdienstes aus.

Um diesem Problem Rechnung zu tragen, wurde im Jahr 2010 die Steuerklasse IV mit Faktorverfahren eingeführt. Dabei wird die Überzahlung der Lohnsteuer vermieden und gleichzeitig der zu erwartende Splittingvorteil beim monatlichen Lohnsteuerabzug über einen Faktor schon berücksichtigt. Allerdings wird von dem Verfahren kaum Gebrauch gemacht. Im Jahr 2019 nutzten die Möglichkeit gerade einmal 84.634 Paare und damit weniger als ein Prozent der möglichen Fälle (Bundesregierung, 2020).

Das mit dem Jahressteuergesetz 2009 für Zweiverdiener-Ehepaare eingeführte optionale Faktorverfahren (Besteuerung nach IV/IV mit Faktor) stellte einen Schritt in die richtige Richtung dar, wird aber nur Wirkung entfalten können, wenn es in eine obligatorische Regelung überführt wird und die bisherige Steuerklassenkombination III/V ablöst. (Gleichstellungsbericht, 2011: 155)

Im Koalitionsvertrag der Ampel-Regierung ist deshalb geplant, die Kombination aus den Steuerklassen III und V abzuschaffen und sie in das Faktorverfahren der Steuerklasse IV zu überführen (Koalitionsvertrag 2021: 90). Durch die Abschaffung würden die hohen laufenden Belastungen von Zweitverdienenden in der Lohnsteuerklasse V vermieden. Im Gegenzug

würde die Belastung der Erstverdienenden, die derzeit in der Steuerklasse III besteuert werden, steigen.

Die Reform der Steuerklassen ändert zwar die Vorauszahlungsmodalitäten im Lohnsteuerverfahren, nicht aber die Einkommensteuerbelastung der Ehepaare. Insofern ergeben sich auch keine unmittelbaren Änderungen für das Steueraufkommen. Mehreinnahmen könnten sich jedoch mittelbar ergeben, wenn die Reform der Steuerklassen zu einer Erhöhung des Arbeitsangebotes führt.

Ob eine geänderte Aufteilung der Lohnsteuervorauszahlung zwischen den Paaren deren Arbeitsmarktentscheidung beeinflusst, ist jedoch offen. Für eine Auswirkung auf das Arbeitsangebot ist entscheidend, ob die Steuerpflichtigen den Zusammenhang zwischen Lohnsteuerabzug und nachgelagerter Veranlagung verstehen. Wenn sich Paare am monatlichen Nettoeinkommen für ihre Entscheidungen orientieren und die Veranlagung nicht einbeziehen, kann die Lohnsteuerreform das Arbeitsangebot erhöhen (Bach et al., 2022). Es gibt Hinweise darauf, dass Paare ihr Gehalt nach Abzug der Lohnsteuern für ihr Nettoeinkommen halten (Becker 2022: 9,23). Deshalb wird davon ausgegangen, dass sich das Arbeitsangebot der Zweitverdienenden leicht erhöhen könnte.

Wichtig ist hier vor allem auch die Erkenntnis jüngster Forschungen, dass es innerhalb von Ehen typischerweise einen signifikanten Unterschied macht, wer das Einkommen erzielt. Mit dem Zufluss von Einkommen steigt auch die Verhandlungsmacht innerhalb der Ehe. Insofern geht die bisherige Lohnsteuerklassenkombination III/V ganz eindeutig auf die Kosten der Zweitverdienenden und damit auf Kosten der Frauen. (Becker, 2022: 21f.)

Zudem beeinflussen die Lohnsteuerklassen über den monatlichen Nettolohn auch die daran anknüpfenden Ansprüche auf Lohnersatzleistungen, wie Kurzarbeitergeld, Krankengeld oder Elterngeld. Denn zur Berechnung dieser Ansprüche wird regelmäßig der Nettolohn herangezogen. Und weil das Netto in Steuerklasse V besonders niedrig ausfällt, wirkt sich das negativ auf den Anspruch der Lohnersatzleistungen aus. Frauen sind davon deutlich stärker betroffen als Männer. Im Jahr 2016 waren laut Bundesministerium der Finanzen etwa 90 Prozent der Personen in der Steuerklasse V Frauen (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2018: 19).

Bewertung Option 7 unter Berücksichtigung der Zielvorgaben:

Zielvorgabe	Gleichstellungspolitische Fortschritte	Keine Mindereinnahmen	Finanzielle Entlastung von Familien mit Kindern
Erreichbarkeit	Ja	Keine Änderungen	Keine Änderung

Aus einer Abschaffung der Steuerklassenkombination III/V ergeben sich gleichstellungspolitische Fortschritte. Frauen, die deutlich häufiger als Zweitverdienende in der Steuerklasse V sind, werden im Zuge der Abschaffung durch das höhere Nettoeinkommen gestärkt. Zum einen erhalten sie den Nettolohn ausgezahlt, der ihrem individuellen Bruttolohn

entspricht. Mittelbar werden sie über einen höheren Anspruch auf Sozialleistungsbezüge entlastet.

Unmittelbar ergeben sich durch eine Abschaffung keine Auswirkungen auf den Staatshaushalt. Dass die Abschaffung einen leicht positiven Einfluss auf die Arbeitsmarktentscheidung von Zweitverdienenden hat, wird angenommen. In Abhängigkeit davon ergibt sich mittelbar ein entsprechendes Mehraufkommen für den Staatshaushalt.

Fazit

Um die arbeitsmarkt- und familienpolitische Gleichstellung von Frauen und Männern zu stärken, ist eine möglichst weitgehende Rückführung des Splittingverfahrens ratsam. Aufgrund der Tatsache, dass sich aus den Synergien des Zusammenlebens ohnehin finanzielle Entlastungen für Paare ergeben, erscheint zudem eine zusätzliche steuerliche Förderung der Ehegemeinschaft nicht schlüssig. Insbesondere eine solche Förderung, die hohen Einkommensgruppen stärker zugutekommt und die familiären Verpflichtungen innerhalb einer Ehe stärker berücksichtigt als die Verpflichtungen gegenüber Kindern, während sie gleichzeitig negative Auswirkungen auf das Arbeitsangebot hat, ist kaum zu rechtfertigen (grundlegend hierzu Vollmer, 1998; Sacksofsky, 2000). Vielmehr sollten die stärkeren Belastungen, die sich durch Kinder ergeben, steuerlich ausgeglichen werden. Unabhängig davon, ob Kinder in Ehegemeinschaften aufwachsen oder nicht.

Allerdings sind der Überwindung des Ehegattensplittings verfassungsrechtlich zugleich Grenzen gesetzt. Diese sind allerdings weniger restriktiv, als häufig unterstellt wird. Die Anforderungen dürften bereits dann erfüllt sein, wenn das steuerliche Existenzminimum beider Partner*innen steuerfrei gestellt wird (Wissenschaftliche Beirat beim BMF, 2018: 5; Spangenberg, 2016: 76).

Die Analyse zeigt, dass mit Ausnahme des Familiensplittings alle untersuchten Vorschläge in der Lage sind, die arbeitsmarkt- und familienpolitische Gleichstellung zu fördern und gleichzeitig zusätzliche Einnahmen für die öffentlichen Haushalte zu generieren.

Da die Steuervorteile des Ehegattensplittings überproportional Ehepaaren mit Kindern zugutekommen (ZEW 2013: 308), da die Einkommen bei Paaren in der Regel stärker auseinanderfallen, wenn Kinder hinzukommen, würden Familien mit Kindern durch die Abschaffung des Splittingverfahrens jedoch höher belastet. Insofern entlastet ein alternatives Besteuerungsverfahren, dass die Gleichstellung fördert und keine fiskalischen Mindereinnahmen zulässt, Familien mit Kindern nicht unmittelbar. Allerdings kann durch entsprechende zielgenaue Begleitmaßnahmen eine zusätzliche Entlastung von Familien insgesamt erreicht werden.

Die Option des ungeminderten Ehezusatzfreibetrags (Option 4) bietet Frauen die stärksten Anreize zur Erwerbstätigkeit, ist jedoch mit Steuerausfällen verbunden. Ebenfalls positive Auswirkungen auf das Arbeitsangebot von Frauen bei zusätzlichen Steuereinnahmen hat die Option der Steuergutschrift (Option 5), die jedoch erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken aufwirft.

Die für diese Untersuchung gestellten Anforderungen könnte eine Begrenzung des Splittingvorteils mit einem Übertragungsbetrag in Anlehnung an das Realsplitting für Geschiedene (Option 2a) erfüllen. Faktisch handelt es sich dabei um eine Begrenzung des aktuellen Ehegattensplittings. Insbesondere für höhere Einkommensgruppen ergibt sich dadurch eine höhere Steuerbelastung, wodurch die Steuereinnahmen für den Staat insgesamt etwas steigen (rund 7 Milliarden Euro). Berechnungen zeigen, dass diese Reform mit einer moderaten Steigerung des Arbeitsangebotes von Frauen verbunden wäre (Blömer und Peichl 2023; Bach et al., 2020). Wird der Übertragungsbetrag auf die Höhe des Grundfreibetrags begrenzt (Option 2b) statt auf den höheren Unterhaltsabzug (Option 2a), verstärken sich die jeweiligen Effekte. Die Begrenzung des Übertragungsbetrags auf den Grundfreibetrag führt zu deutlich höheren Mehreinnahmen für den öffentlichen Haushalt von insgesamt rund 10 Milliarden Euro.

Noch stärkere steuerliche Effekte lassen sich mit der Individualbesteuerung mit übertragbarem zweiten Grundfreibetrag (Option 1) erreichen. Die Besteuerung der Ehe würde hier wie bei der Besteuerung der Familie nur zur Folge haben, dass die Unterhaltspflichten innerhalb der Ehe ebenso wie gegenüber Kindern (nur) bis zur Höhe des Existenzminimums bzw. in Höhe eines weiteren Grundfreibetrags berücksichtigt werden. Die sich im Vergleich zum Ehegattensplitting ergebenden erheblichen steuerlichen Mehreinnahmen bei Option 1 stünden sodann für eine gezielte Förderung von Eltern zur Verfügung.

Aber auch bei den Optionen 2a und 2b wären die Steuermehreinnahmen zur Entlastung von Familien einzusetzen, um eine Mehrbelastung durch die Einschränkung des Splittings abzufedern. Die Mittel könnten bei allen drei Optionen insbesondere für eine Erhöhung des Kindergeldes eingesetzt werden, sodass bei einem Großteil der Familien die steuerlichen Effekte jedenfalls weitgehend kompensiert werden könnten.

Zwar hat die Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag einen gewissen Nachteil bei den auf das Paar bezogenen Grenzbelastungen für ein zweites Einkommen. Diesem ließe sich gezielt durch Änderungen in anderen Rechtsbereichen begegnen (siehe oben).

Neben Kindergelderhöhungen sollte zudem über den Ausbau der Ausgabenprogramme für Familien, Betreuung und Bildung für mittelbare Entlastungen von Familien gesorgt werden, zumal durch ein zunehmendes Arbeitsangebot von Frauen als Folge der Reform der Betreuungsbedarf für Kinder weiter zunehmen dürfte.

Unabhängig von der Reform des Ehegattensplittings sollte dringend die Abschaffung der Lohnsteuerklassen III/V erfolgen, zumal die derzeitigen Wirkungen auch aus gleichstellungsrechtlicher Sicht äußerst problematisch sind. Eine alleinige Reform der Steuerklassen, wie sie derzeit von den Koalitionsparteien angestrebt wird, kann allerdings die Reform des Splittings keinesfalls ersetzen.

Der Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium, mit Ehezusatzfreibetrag (Option 3) erfüllt ebenfalls die hier diskutierten Voraussetzungen. Diese Reform führt zu deutlich geringeren Erwerbsanreizen und etwas geringeren Steuereinnahmen

als der Steuerabzug (Option 5), ist verfassungsrechtlich jedoch weniger problematisch. Allerdings ist das komplexe Konzept ein Rückschritt in Sachen Steuervereinfachung. Zudem profitieren Beidverdienenden-Paare mit mittleren und höheren Einkommen zusätzlich und reduzieren dabei das Mehraufkommen der Reform stark. Und die Zusatzfreibeträge bringen neue gleichstellungspolitische Probleme mit sich, da sie bei Hauptverdienenden abgezogen werden, die häufiger Männer sind.

Im Ergebnis wird hier zur Diskussion gestellt, in mehreren Schritten vorzugehen: Kurzfristig – noch in dieser Legislatur – ist eine Reform der Lohnsteuerklassen notwendig. In einem zweiten Schritt könnte ein fiktives Splitting für Eheleute mit einem Übertragungsbetrag von 13.805 Euro in Anlehnung an das Realsplitting für Geschiedene erfolgen (Option 2a), das dann in einem dritten Schritt durch Absenkung des Übertragungsfreibetrags in Höhe des Grundfreibetrags (Option 2b) variiert wird. Schließlich sollte in absehbarer Zeit die Individualbesteuerung mit übertragbarem zweiten Grundfreibetrag eingeführt werden, auch wegen der dadurch gewährleisteten Gleichbehandlung von Unterhaltspflichten gegenüber Kindern. Entsprechend stehen zunehmend freiwerdenden Mittel für eine zielgerichtete Familienpolitik zur Verfügung. Bei einer solchen schrittweisen Einführung dürfte auch eine Diskussion um Übergangslösungen obsolet sein.

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung der Verfasserin wieder und sind kein offizieller Standpunkt des Netzwerks Steuergerechtigkeit.

Steuergerechtigkeit ist eine der wesentlichen Grundlagen für eine starke Demokratie und eine zentrale Antwort auf viele der drängenden Fragen und Krisen unserer Zeit. Im Netzwerk Steuergerechtigkeit arbeiten Vertreter von Gewerkschaften, Kirchen, zivilgesellschaftlichen Organisationen und Einzelakteuren zusammen, um daran zu arbeiten, sie zu stärken. Das Netzwerk trägt u.a. über wissenschaftliche Studien und Datenanalysen zu öffentlichem Erkenntnisgewinn bei. Mit dem jährlich erscheinenden Jahrbuch Steuergerechtigkeit sowie verschiedenen Forschungsindikatoren beleuchtet das Netzwerk systematisch die Gerechtigkeitslücken des deutschen Steuerrechts und macht Fortschritt messbar.

Mail: info@netzwerk-steuergerechtigkeit.de

Homepage: www.netzwerk-steuergerechtigkeit.de

Mitglieder des Netzwerk Steuergerechtigkeit:

Transparency International Deutschland
Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft
Kirchlicher Dienst in der Arbeitswelt (KDA-EKD)
WEED – Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung
Attac Deutschland

ver.di – Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft
MISEREOR Oxfam Deutschland
Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik
Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW)
Global Policy Forum

Literaturverzeichnis

Bach, S., Haan, P., Wrohlich, K. (2022): Abschaffung der Lohnsteuerklasse V sinnvoll, ersetzt aber keine Reform des Ehegattensplittings, DIW Wochenbericht 10 / 2022, S. 159-165
https://doi.org/10.18723/diw_wb:2022-10-1

Bach, S., Buslei, H. (2003): Fiskalische Wirkungen einer Reform der Ehegattenbesteuerung, in Wochenbericht Nr. 22/2003 70. Jahrgang /30. Mai 2003
https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.40450.de/03-22.pdf

Bachmann, R., Jäger, P., Jessen, R. (2021): A Split Decision: Welche Auswirkungen hätte die Abschaffung des Ehegattensplittings auf das Arbeitsangebot und die Einkommensverteilung? In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 70 (2021), 2, 105-131.
<https://doi.org/10.1515/zfwp-2021-2052>

Becker, J. (2022): Ehegattenbesteuerung in Deutschland, Bertelsmann Stiftung.
<https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/ehegattenbesteuerung-in-deutschland-all>

Beznoska, M., Hentze, T. (2021): Ehegattensplitting. Reform verbessert Arbeitsanreize nur wenig, IW-Kurzbericht, Nr. 40, Köln.
<https://www.iwkoeln.de/studien/martin-beznoska-tobias-hentze-reform-verbessert-arbeitsanreize-nur-wenig-511783.html>

Blömer, M., Peichl, A. (2023), Reformoptionen im deutschen Grundsicherungs- und Transfersystem sowie bei der Ehegattenbesteuerung, Expertise für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier 04/2023, Wiesbaden. <https://www.ifo.de/publikationen/2023/monographie-autorenschaft/grundsicherungssystem-transfersystem-ehegattenbesteuerung>

Blömer, M., P. Brandt, Peichl, A. (2021): Raus aus der Zweitverdienerinnenfalle: Reformvorschläge zum Abbau von Fehlanreizen im deutschen Steuer- und Sozialversicherungssystem, Bertelsmann Stiftung. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/raus-aus-der-zweitverdienerinnenfalle-all>

Bundesregierung (2020): Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage von BÜNDNIS 90/Die Grünen vom Mai 2020: Geschlechtsspezifische Unterschiede im Steuerrecht. <https://dserver.bundestag.de/btd/19/189/1918921.pdf>

Gleichstellungsbericht (2011): Neue Wege – Gleiche Chancen: Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf, Erster Gleichstellungsbericht, BT-Drucksache 17/6240. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/93682/516981ae0ea6450bf4cef0e8685eecda/erster-gleichstellungsbericht-neue-wege-gleiche-chancen-data.pdf>

IWF (2019): „Tax Pressures and Reforms Options“. In: Germany, Selected Issues, IMF Country Report No. 19/214. Washington, D.C.: International Monetary Fund, S. 25–47.

Ochmann, R. und K. Wrohlich (2013): Familiensplitting der CDU/CSU: Hohe Kosten bei geringer Entlastung für einkommensschwache Familien (PDF, 197.04 KB). DIW Wochenbericht Nr. 36, 3-11.
https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.426851.de/13-36-1.pdf

- OECD (2023a): OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland 2023. https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-wirtschaftsberichte-deutschland-2023_80df9211-de
- OECD (2022): Tax Policy and Gender Equality. <https://www.oecd.org/tax/tax-policy-and-gender-equality-b8177aea-en.htm>
- UN - Committee on the Elimination of Discrimination against Women (2017): Concluding observations on the combined seventh and eighth periodic reports of Germany vom 09.03.2017. <https://www.refworld.org/policy/polrec/cedaw/2017/en/117666>
- Sachverständigenrat für Wirtschaft (2023): Jahresgutachten 2023/24. https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg202324/JG202324_Gesamtausgabe.pdf
- Sacksofsky, U. (2000): Steuerung der Familie durch Steuern. In: Neue Juristische Wochenschrift, 2000, S. 1896 – 1903.
- Spangenberg, U. (2016): Das Ehegattensplitting: Steuer- und verfassungsrechtliche Aspekte aus Gleichstellungssicht, GPS-Expertise für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Institut für gleichstellungsorientierte Prozesse und Strategien, Berlin.
- Spangenberg, U. (2013): Reform der Besteuerung von Ehe- und Lebenspartnerschaft: Argumente, Anforderungen, Alternativen.
- Statistisches Bundesamt (2023): Durchschnittliche Bruttoverdienste von Vollzeitbeschäftigten nach Wirtschaftsbereichen im Jahr 2022 - E17/36236100 - 9404
- Statistisches Bundesamt (2024): Gender Pay Gap 2023: Frauen verdienen pro Stunde 18 % weniger als Männer. https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Verdienste-GenderPayGap/_inhalt.html
- Steiner, V., Wrohlich, K. (2006): Familiensplitting begünstigt einkommensstarke Familien, geringe Auswirkungen auf das Arbeitsangebot. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 31/2006. https://www.diw.de/de/diw_01.c.450227.de/publikationen/wochenberichte/2006_31_1/familien-splitting_beguenstigt_einkommensstarke_familien__geringe_auswirkungen_auf_das_arbeitsangebot.html
- Vollmer, F. (1998): Das Ehegattensplitting. Eine verfassungsrechtliche Untersuchung der Einkommensbesteuerung von Eheleuten, Baden-Baden.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2018): Zur Reform der Besteuerung von Ehegatten. Gutachten 02/2018. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Ministerium/Geschaefsbereich/Wissenschaftlicher_Beirat/Gutachten_und_Stellungnahmen/Ausgewaehlte_Texte/2018-09-27-Gutachten-Besteuerung-von-Ehegatten-anlage.pdf?__blob=publicationFile&v=5