

# ACHTES KAPITEL

## Steuerpolitik: Vor falschen Weichenstellungen

- I.** Vermögensteuer und Spitzensteuersatz der Einkommensteuer
  - 1. Die Vermögensteuer: Steuerpolitischer Holzweg
  - 2. Anhebung des Spitzensteuersatzes bei der Einkommensteuer

- II.** Reform des Ehegattensplittings
  - 1. Reformvorschläge zur Eingrenzung des Ehegattensplittings
  - 2. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen
  - 3. Arbeitsanreize für den Zweitverdiener
  - 4. Aufkommens- und Verteilungswirkungen
  - 5. Familiensplitting und Familienrealsplitting

- III.** Was steuerpolitisch zu tun und zu lassen ist

Anhang: Mehrbelastungen durch die Kalte Progression

Literatur

### Das Wichtigste in Kürze

Die steuerpolitische Diskussion im Jahr 2013 wurde vom Wahlkampf geprägt. Im Mittelpunkt standen Reformen, welche die Umverteilungswirkung des Steuersystems erhöhen und zu zusätzlichen Einnahmen führen sollen. SPD und Bündnis 90/Die Grünen legten in diesem Zusammenhang konkrete Vorschläge zur Umgestaltung des Einkommensteuertarifs vor, die als zentrales Element eine Erhöhung des Spitzensteuersatzes von 42 % auf 49 % enthielten. Außerdem warben diese Parteien mit der Wiedereinführung der Vermögensteuer beziehungsweise mit der Einführung einer Vermögensabgabe.

Eine Erhöhung des Spitzensteuersatzes der Einkommensteuer, die Einführung der Vermögensteuer oder die Erhebung einer Vermögensabgabe lehnt der Sachverständigenrat aufgrund der zu erwartenden negativen gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen ab. Angesichts der in den vergangenen drei Jahren stark angestiegenen Steuerquote besteht kein Bedarf an Mehreinnahmen. Das Steuersystem verteilt im internationalen Vergleich stark von hohen zu niedrigen Einkommen um. Die öffentlichen Haushalte besitzen ausreichend Spielräume, um mögliche Mehrbedarfe bei den öffentlichen Investitionen zu finanzieren.

Im Wahlkampf traten verschiedene Parteien außerdem für unterschiedliche Reformen des Ehegattensplittings ein. Das derzeitige Steuer- und Sozialrecht berücksichtigt bei den Abgaben und Leistungen den Haushaltskontext der Betroffenen. Das Ehegattensplitting ist vor diesem Hintergrund eine logische Konsequenz und kann nicht als Steuervergünstigung bezeichnet werden. Ob eine Abweichung vom Ehegattensplitting verfassungsrechtlich möglich ist, ist umstritten. Die Spielräume möglicher Reformen wären jedenfalls begrenzt. Durch eine Umgestaltung der Ehegattenbesteuerung, etwa zu einem Realsplitting, könnten zwar Arbeitsanreize verstärkt und insoweit positive ökonomische Wirkungen erreicht werden. Jedoch sind diese Auswirkungen bei den in der Diskussion stehenden Reformvorschlägen relativ gering. Kritisch ist außerdem, dass sich insbesondere wohlhabende Ehepaare durch Vermögensübertragungen und andere Gestaltungen der höheren Belastung entziehen könnten. Dies würde die möglichen Mehreinnahmen erheblich schmälern. Reformen zur Verbesserung der Arbeitsanreize des Zweitverdieners sollten daher eher auf die Belastung mit Sozialabgaben gerichtet sein. So wäre zum Beispiel mit der einkommensunabhängigen Bürgerpauschale des Sachverständigenrates die Abschaffung der beitragsfreien Mitversicherung von Ehegatten verbunden. Ebenso könnte bei der Steuerfreiheit der Minijobs angesetzt werden.

Nach Ansicht des Sachverständigenrates liegt der dringendste Handlungsbedarf in der Steuerpolitik in anderen Bereichen: Weiterhin besteht eine Vielzahl von Steuervergünstigungen, die zu Verzerrungen individueller Entscheidungen führen. Dies gilt nicht zuletzt für die Umsatzsteuer, bei der eine Vereinfachung in der abgelaufenen Legislaturperiode gescheitert ist. Die Kommunalfinanzen harren immer noch einer grundlegenden Reform. Zudem sind die Erbschaftsteuer und die Grundsteuer reformbedürftig. Schließlich ist das Ziel der Finanzierungsneutralität in der Unternehmensbesteuerung weiterhin nicht erreicht. In all diesen Fällen hat der Sachverständigenrat in der Vergangenheit Vorschläge unterbreitet.

## I. Vermögensteuer und Spitzensteuersatz der Einkommensteuer

**594.** Die SPD und Bündnis 90/Die Grünen haben sich in ihren Wahlprogrammen für die Wiedereinführung der Vermögensteuer oder die Erhebung einer Vermögensabgabe ausgesprochen. Die Umverteilungswirkungen des Steuersystems sollen darüber hinaus durch eine Erhöhung des Spitzensteuersatzes auf 49 % verschärft werden. Die Abgeltungsteuer für private Kapitalerträge soll ebenfalls erhöht oder Kapitalerträge wieder dem progressiven Tarif unterworfen werden. Diese Maßnahmen wären angesichts der Reformen der vergangenen Jahre eine Kehrtwende.

**595.** Die Steuerreform aus dem Jahr 2000 war darauf ausgerichtet gewesen, dem Verlust an steuerlicher Wettbewerbsfähigkeit in Deutschland entgegenzuwirken. Dies ist im Zusammenhang mit den umfassenden Reformen der Agenda 2010 zu sehen (Ziffern 673 ff.). Die damalige Regierung aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen setzte **weitreichende Steuerentlastungen** durch. Der Spitzensteuersatz wurde von 51 % auf 42 % zurückgeführt; der Eingangssteuersatz sank von 22,9 % auf 15 %. Die Unternehmensbesteuerung wurde mit der Einführung des Halbeinkünfteverfahrens international attraktiver ausgestaltet.

Die Große Koalition der Jahre 2005 bis 2009 setzte diesen Kurs fort. Die steuerliche Belastung von Kapitalerträgen (Unternehmensgewinne und private Kapitalerträge) wurde gleichermaßen reduziert. Die Belastungen belaufen sich seit dem Jahr 2009 nur noch auf eine Größenordnung von 25 % bis 35 %, je nach Höhe des Gewerbesteuerhebesatzes. Seitdem gelten in Abweichung von der synthetischen Einkommensteuer unterschiedliche Steuersätze für Arbeitseinkommen und die meisten Kapitaleinkommen. Dieser Weg zu einer Dualen Einkommensteuer war erforderlich, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit bei der Unternehmensbesteuerung zu erhalten, ohne sehr hohe Steuerausfälle durch eine Absenkung des progressiven Steuertarifs verkraften zu müssen. Die konkret gewählte Ausgestaltung der Steuerentlastung von Kapitalerträgen ist zwar mit Defiziten behaftet, mit denen sich der Sachverständigenrat mehrfach auseinandergesetzt hat (JG 2007 Ziffern 394 ff., JG 2008 Ziffern 377 ff., JG 2012 Ziffern 385 ff.). Dennoch haben die Steuerreformen des vergangenen Jahrzehnts wesentlich dazu beigetragen, Deutschland als **Investitionsstandort wieder attraktiver** zu machen.

**596.** Die Wiedereinführung der Vermögensteuer, die Erhöhung des Spitzensteuersatzes und die Rückkehr zur synthetischen Einkommensteuer wären nicht nur eine **Rückkehr zur falschen Steuerpolitik** früherer Jahre. Je nach Ausgestaltung der Vermögensteuer würde die Steuerbelastung frühere Niveaus deutlich übersteigen, unter anderem weil die Absenkungen der Steuersätze in der Vergangenheit mit Erweiterungen bei der Bemessungsgrundlage verknüpft wurden.

Die Ungleichheit von **Einkommens- und Vermögensverteilung** hat sich keineswegs in einem Maße verschlechtert, das eine solche Kehrtwende erforderlich machte. Dabei ist insbesondere zu bedenken, dass die Umverteilungswirkung des deutschen Steuer- und Transfersystems international bereits eher hoch ist (Ziffern 679 ff.).

**597.** Der Sachverständigenrat sieht es als besonders problematisch an, dass die diskutierten Steuererhöhungen die **Finanzierung von Unternehmen** durch einbehaltene Gewinne erheblich einschränken würden. Dies ist derzeit der einzige Weg, auf welchem Unternehmen ihr Wachstum ohne zunehmende Abhängigkeit von Fremdkapital und ohne Rückgriff auf steuerlich benachteiligtes externes Eigenkapital finanzieren können (JG 2012 Ziffern 385 ff.). Engpässe beim Eigenkapital können unüberwindbare Hürden bei der Realisierung – selbst lukrativer – Investitionen darstellen.<sup>1</sup> Eine Ausweitung der Begünstigung nicht entnommener Gewinne nach § 34a EStG wäre eine Möglichkeit, die negativen Konsequenzen eines hohen Spitzensteuersatzes teilweise abzumildern.

**598.** Irritierend sind die Forderungen nach Steuererhöhungen vor allem, weil die **Steuereinnahmen derzeit ein sehr hohes Niveau** aufweisen und bei der Haushaltskonsolidierung auf der Ausgabenseite noch erhebliches Konsolidierungspotenzial besteht (Ziffern 547 ff. und 582 ff.). Zu den hohen Steuereinnahmen haben die Mehreinnahmen der Kalten Progression in den vergangenen Jahren erheblich beigetragen. Daher wäre vielmehr eine Tarifsenkung angebracht (Ziffern 669 ff.).

### 1. Die Vermögensteuer: Steuerpolitischer Holzweg

**599.** Die **Vermögensteuer** ist nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Jahr 1995 seit dem Jahr 1997 ausgesetzt. Für das Bundesverfassungsgericht waren damals die ungleichen Bewertungsmaßstäbe für verschiedene Vermögensarten ausschlaggebend, die insbesondere Grundvermögen gegenüber anderen Vermögensarten begünstigten. Grundsätzlich steht die Erhebung einer Vermögensteuer dem Gesetzgeber allerdings weiterhin offen.

**600.** Die Pläne zur Wiedereinführung der Vermögensteuer wurden vor allem wegen der möglichen hohen **zusätzlichen Belastung von Unternehmen** kritisiert. In der Tat würde die Vermögensteuer selbst bei einem moderat anmutenden Steuersatz von nur 1 % die steuerliche Belastung der Unternehmen stark erhöhen und ihre Investitionsspielräume erheblich einengen (Spengel et al., 2013). Gemessen am Gewinn erhöhte sich die Belastung voraussichtlich um mehr als zehn Prozentpunkte und würde regelmäßig 55 % übertreffen. Im Raum stehen zwar Ausnahmen oder Erleichterungen für Betriebsvermögen. Ob diese verfassungskonform ausgestaltet werden können, ist jedoch fraglich. Bei der im Jahr 2009 neu ausgestalteten Erbschaftsteuer bestehen erhebliche Zweifel, ob die umfassenden Begünstigungen für Betriebsvermögen mit dem Grundgesetz vereinbar sind (BFH-Entscheidung vom 27.9.2012, II R 9/11). Ein Urteil des Bundesverfassungsgerichtes hierzu steht noch aus.

**601.** Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen hat sich mit der Vermögensteuer auseinandergesetzt und ihre Revitalisierung in aller Deutlichkeit abgelehnt (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2013). Neben den zu erwartenden **negativen Wirkun-**

---

<sup>1</sup> Die Unternehmensbefragung der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) aus diesem Jahr zeigt, dass geringe Eigenkapitalquoten oder unzureichende Ausstattungen mit Eigenkapital weiterhin die bedeutendsten Gründe für die Ablehnung von Kreditanfragen sind. Häufig können Investitionen in der Folge nicht realisiert werden (KfW, 2013). Es gibt zudem empirische Evidenz dafür, dass die Selbstfinanzierungsmöglichkeiten die Investitionstätigkeit beeinflussen (Becker et al., 2013).

**gen auf die Investitionstätigkeit** werden insbesondere die hohen Erhebungskosten und Probleme mit der gleichmäßigen Erfassung von Vermögen kritisch gesehen.

Häufig wird in der öffentlichen Diskussion auf die im internationalen Vergleich relativ geringe Bedeutung von Vermögensteuern in Deutschland hingewiesen. Dabei kommt es häufig zu Missverständnissen. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) ermittelt zwar für Deutschland eine unterdurchschnittliche Vermögensteuerquote. Hierbei wird jedoch leicht übersehen, dass die OECD unter Vermögensteuern ebenfalls Erbschaft- und Schenkungsteuern sowie Grundsteuern versteht. Deutschland weist insbesondere eine **geringe Belastung mit Grundsteuern** auf. Nettovermögensteuern (auf Vermögen abzüglich Schulden) werden nur in wenigen OECD-Staaten erhoben und sind international somit von untergeordneter Bedeutung (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2013). Zudem korrigieren sie, etwa in den Niederlanden oder der Schweiz, die unvollständige Besteuerung von Kapitaleinkünften, die in Deutschland vollständig steuerlich erfasst sind.

### **Investitionstätigkeit und internationale Standortattraktivität**

**602.** Die Wiedererhebung der Vermögensteuer droht die Standortattraktivität Deutschlands erheblich zu beschädigen. Hierbei kommt es aber darauf an, ob eine Besteuerung des **Inlands- oder des Inländervermögens** angestrebt wird. Bei Kapitalgesellschaften könnte entweder der Wert der Anteilsrechte beim deutschen Anteilseigner (Inländervermögen) oder der des Betriebsvermögens auf Ebene der Kapitalgesellschaft (Inlandsvermögen) erfasst werden. Im ersten Fall beträfe die Vermögensteuer auch ausländische Kapitalgesellschaften, sofern es deutsche Anteilseigner gibt. Im zweiten Fall würden internationale Investoren, die in Deutschland aktiv sind, belastet, selbst wenn sie ihren Wohnsitz nicht in Deutschland hätten.

**603.** Im internationalen Standortwettbewerb würde eine **Besteuerung des Inlandsvermögens besonders negativ** wirken. International agierende Unternehmen könnten sich durch Standortverlagerungen dem Steuerzugriff entziehen. Die Anreize, neue Produktionsstandorte in Deutschland aufzubauen oder beizubehalten, würden geschmälert. Die Vermögensteuer würde damit, neben der Gewerbe- und Körperschaftsteuer, zu einer dritten Steuer auf den Unternehmensertrag. Letztendlich würde sie ähnlich einer Erhöhung des Körperschaftsteuersatzes wirken. Dieser steht bekanntermaßen im Mittelpunkt des internationalen Steuerwettbewerbs. Das zentrale Ziel der Unternehmensteuerreform 2008/09, diesen von knapp 40 % auf unter 30 % zu senken, würde somit konterkariert.

**604.** Von den SPD-geführten Ländern gab es den Vorschlag, die Besteuerung von Kapitalgesellschaften nach dem sogenannten „**Halbvermögensverfahren**“ vorzunehmen. Damit würde die eine Hälfte der Vermögensteuer von den Unternehmen abgeführt, die andere Hälfte auf Ebene des Anteilseigners. Es handelt sich also um einen Mittelweg zwischen Inlands- und

Inländervermögenskonzept. Multinationale Unternehmen würden mit dem halben Vermögen ihrer deutschen Gesellschaften und Betriebsstätten der Vermögenssteuer unterliegen.<sup>2</sup>

**605.** Die Erfassung des inländischen Betriebsvermögens erforderte eine Aufteilung des Vermögens auf die Betriebsstätten und Tochterunternehmen multinationaler Konzerne. Dies wäre in der Praxis mit Schwierigkeiten behaftet und würde **Gestaltungsmöglichkeiten** eröffnen. Bereits die derzeit vorgenommene Gewinnaufteilung ist Gegenstand vielfältiger Manipulationen (Weichenrieder, 2009). Auf politischer Ebene wird zunehmend kritisch eingestuft, dass es bislang nicht gelingt, solche Gestaltungen hinreichend stark einzudämmen (OECD, 2013a). Die steigende Bedeutung immateriellen Vermögens, zum Beispiel Patente oder Markenrechte, lässt befürchten, dass Vermögensverschiebungen in ausländische Tochtergesellschaften noch umfangreicher als heute genutzt würden.

**606.** Insgesamt wären die Wirkungen der Vermögenssteuer etwas weniger kritisch, wenn das Inländervermögen und nicht das Inlandsvermögen herangezogen würde. Einschränkend ist jedoch anzumerken, dass dann **Wohnsitzverlagerungen** zur Steuervermeidung genutzt werden könnten. Steuerlich motivierte Wohnsitzverlagerungen von Hochverdienern können empirisch gut belegt werden (Kleven et al., 2013a; Kleven et al., 2013b). In Frankreich gab es nach den starken Steuererhöhungen für Vermögende und Spitzenverdiener intensive Diskussionen über Abwanderungen von Steuerzahlern insbesondere ins Vereinigte Königreich und nach Belgien. Unproblematisch wäre eine Besteuerung des Inländervermögens im internationalen Steuerwettbewerb somit keineswegs.

**607.** Die **Investitionstätigkeit** dürfte bei Besteuerung des Inländervermögens negativ beeinträchtigt werden, selbst wenn Auswanderungen unberücksichtigt bleiben. Die dafür verantwortlichen Wirkungen sind nicht auf den ersten Blick zu erkennen. So würde eine gleichmäßige Belastung des persönlichen Vermögens übliche Investitionskalküle nicht negativ beeinflussen. Bei diesen vergleicht der Unternehmer eine Investitionsmöglichkeit mit einer Alternativanlage. Da die Vermögenssteuer sowohl bei Durchführung der Investition als auch bei ihrer Unterlassung anfiel, würde der Anreiz zu investieren, zunächst nicht gemindert. Dies verdeutlichen Kapitalkostenberechnungen, nach denen die Einführung einer Vermögensabgabe auf das persönliche Vermögen keine stark ansteigenden Kapitalkosten mit sich bringen würde (Spengel et al., 2013; Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2013).

**608.** Auf den zweiten Blick bestehen aber durchaus negative Wirkungen auf die Investitionstätigkeit. Ein erster kritischer Effekt entsteht, weil die Höhe einer Vermögenssteuer unabhängig vom Investitionserfolg ist. Eine Besteuerung des Unternehmensgewinns hat aus Sicht eines Investors den Vorteil, dass der Fiskus sich unmittelbar an möglichen Verlusten beteiligt,

---

<sup>2</sup> Die Partei Bündnis 90/Die Grünen hat einen Vorschlag für eine Vermögensabgabe vorgelegt. Er sieht ausschließlich eine Erfassung auf Ebene des Anteilseigners vor. Hierdurch würden Entscheidungen über den Investitionsstandort nicht negativ beeinflusst. Durch die einmalige Erhebung sind zudem nur dann negative Anreizwirkungen zu erwarten, wenn die Einmaligkeit der Abgabe bezweifelt wird, wofür der Hinweis einer Überführung der Vermögensabgabe in eine Vermögenssteuer im Wahlprogramm von Bündnis 90/Die Grünen allerdings Nahrung gab. Der Vorschlag wird im Weiteren nicht weiter behandelt, weil eine Vermögensabgabe verfassungsrechtlich nur in einer außergewöhnlichen Notsituation möglich wäre, die derzeit wohl kaum gegeben ist (Kube, 2013).

sofern keine Verlustverrechnungsbeschränkungen greifen. Dies senkt die erforderlichen Risikoprämien und kann die Investitionstätigkeit fördern (**Domar-Musgrave-Effekt**). Eine Vermögensteuer hingegen wirkt wie eine Soll-Ertragsbesteuerung. Sie muss geleistet werden, ohne dass die Höhe des Gewinns die Steuerschuld unmittelbar beeinflussen würde. Deswegen kann die Begleichung der Steuerzahlung aus der Substanz erforderlich werden. Eine direkte Besteuerung des tatsächlichen Gewinns ist einer Vermögensteuer allein aus diesem Grund somit stets überlegen.

**609.** Weitere negative Wirkungen ergeben sich unter Einbezug typischer **Unvollkommenheiten des Kapitalmarkts**. In der Realität ist der Zugang zu Märkten für Eigenkapital für kleine und mittelständische Unternehmen, die meist als Personengesellschaften organisiert sind, häufig versperrt oder mit hohen Hürden versehen. Solche Unternehmen stehen nur vor der Möglichkeit, Investitionen über einbehaltene Gewinne oder über die Aufnahme neuen Fremdkapitals zu finanzieren. Den einbehaltenen Gewinnen kommt dabei eine herausragende Bedeutung zu. Ohne sie ist ein Unternehmenswachstum nicht ohne Reduktion der Eigenkapitalquote möglich. **Rückläufige Eigenkapitalquoten** können allerdings nur für eine begrenzte Zeit hingenommen werden.

**610.** Für die Finanzierung neuer Investitionen kann nur der nach Steuern verbleibende Gewinn eingesetzt werden. Hier würden sich eine Vermögensteuer und ebenso die Erhöhungen des Spitzensteuersatzes unmittelbar negativ auswirken. Die **Größenordnung der Steuerbelastung**, mit der sich die Vermögensteuer auf die Nettogewinne auswirkte, kann unter Rückgriff auf das übliche Bewertungsverfahren der Erbschaftsteuer bestimmt werden. Das sogenannte „vereinfachte Ertragswertverfahren“ ermittelt den Wert des Unternehmens auf Grundlage vergangener Gewinne. Stark vereinfachend kann angenommen werden, dass eine Vermögensteuer in Höhe von 1 % eine Belastung des Gewinns in Höhe von etwa 11 % bedeutet. Durch verschiedene Sondervorschriften – zum Beispiel den obligatorischen Vergleich mit dem Substanzwert – kann die Belastung allerdings höher ausfallen.

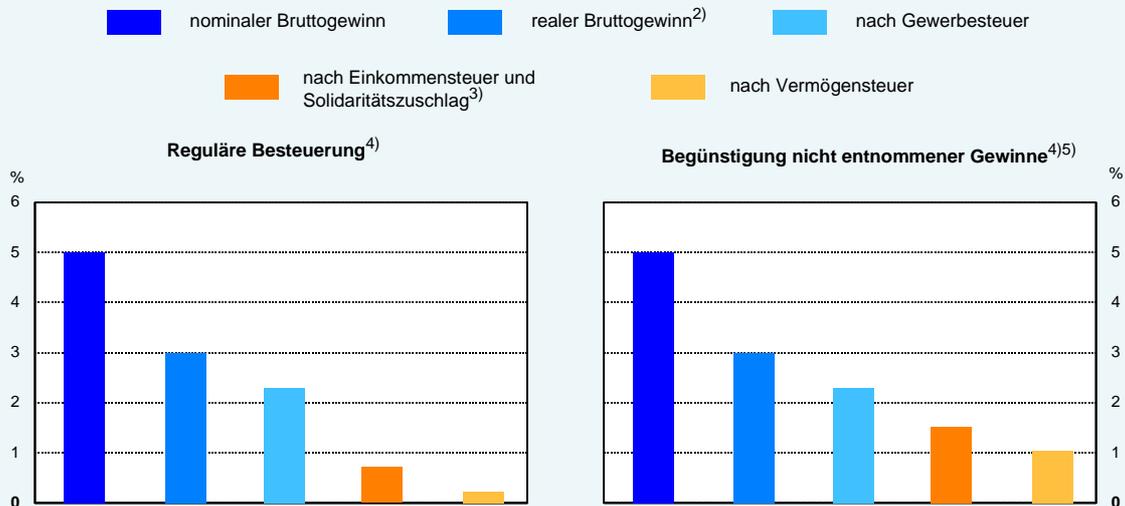
**611.** Die negativen Auswirkungen auf das Unternehmenswachstum werden dadurch weiter verschärft, dass die Ertragsteuer und die Vermögensteuer an Nominalwerte anknüpfen und somit die **Inflation unberücksichtigt** bleibt. Zum Erhalt der realen Ertragskraft, ohne dass die Eigenkapitalquote eines Unternehmens sinkt, ist eine jährliche Ausweitung des Eigenkapitals um die Preissteigerungsrate erforderlich. Die für Erweiterungsinvestitionen verfügbaren Mittel werden hierdurch nochmals gemindert. Steuererhöhungen könnten die Selbstfinanzierungsmöglichkeiten bei niedrigen erzielten Kapitalrenditen besonders stark einschränken.

**612.** Veranschaulichen lässt sich die problematische Einschränkung der Selbstfinanzierungsmöglichkeiten durch eine beispielhafte Betrachtung. Bei einer Vermögensteuer von 1 % können Fälle auftreten, in denen die Ertragskraft des Unternehmens nicht mehr zum Erhalt des Unternehmens reicht. Ein Erhalt des realen Anlagevermögens bei einem Unternehmen mit einem Eigenkapital in Höhe von 20 Mio Euro wäre bei Eigenkapitalrenditen unterhalb von etwa 5 % kaum mehr möglich, ohne die Eigenkapitalquote zu verringern (Schaubild 83, links). Selbst unter Einbezug der steuerlichen Sondervorschrift des § 34a EStG, der „Begüns-

Schaubild 83

### Besteuerung der Gewinne von Personengesellschaften bei Einführung einer Vermögensteuer von 1 %<sup>1)</sup>

in Relation zum Eigenkapital und bei einer Vorsteuerrendite von 5 %



1) Die Bewertung des Vermögens erfolgt in Anlehnung an das vereinfachte Ertragswertverfahren, wodurch sich eine zusätzliche Belastung des Gewinns in Höhe von etwa 11 % ergibt.– 2) Unterstellt ist eine allgemeine Preissteigerungsrate von 2 %.– 3) Inklusive Berücksichtigung der Gewerbesteuer nach § 35 EStG.– 4) Es gilt der Einkommensteuertarif für das Jahr 2014, so wie er im Dezember 2012 vom Vermittlungsausschuss beschlossen wurde.– 5) Nach der Begünstigung nicht entnommener Gewinne dürfen Gewinne zunächst mit 28,25 % anstatt mit dem Einkommensteuersatz versteuert werden. Bei Entnahme folgt eine weitere Belastung in Höhe von 25 %.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

tigung nicht entnommener Gewinne“, wären die Investitionsspielräume letztlich stark reduziert (Schaubild 83, rechts). Diese Option wird nur selten genutzt, da sie mit erheblichen zukünftigen Belastungen bei Entnahmen verbunden ist (Ziffern 622 ff.).

### Erhebungskosten und gleichmäßige Besteuerung bei einer Vermögensteuer

**613.** Neben den zu erwartenden negativen Wirkungen einer Vermögensteuer auf die Investitionen stellen die Erhebungs-, Kontroll- und Befolgungskosten einer Vermögensteuer ein **schwerwiegendes Problem** dar. Bei Ertragsteuern kann im Gegensatz zu einer Vermögensteuer bei der Steuererhebung überwiegend auf (vertraglich vereinbarte) Transaktionen zurückgegriffen werden, sodass Marktwerte unmittelbar zur Verfügung stehen. Bewertungsprobleme treten daher in der Regel nicht auf. Eine Vermögensteuer erfordert hingegen jährlich oder zumindest in regelmäßigen Abständen eine Bewertung der erfassten Vermögenspositionen, wobei nicht immer auf Marktwerte zurückgegriffen werden kann. Dies macht ihre Erhebung deutlich aufwendiger als die anderer Steuern.

Besonders aufwendig wäre die erforderliche Bewertung bei Betriebsvermögen und Grundvermögen. Seit Jahren wird über die Neubewertung des Grundvermögens bei der Grundsteuer diskutiert. Die bislang gültige Anknüpfung an sogenannte „Einheitswerte“ geht in den Ländern des früheren Bundesgebiets auf eine Feststellung zum 1. Januar 1964 zurück, in den Neuen Ländern sogar auf das Jahr 1935. In der Folge weichen die Einheitswerte deutlich von den aktuellen Marktwerten ab. Insbesondere sind die Einheitswerte aufgrund asymmetrischer Preisveränderungen in unterschiedlichen Landesteilen (zum Beispiel Nordrhein-Westfalen

gegenüber Baden-Württemberg) verzerrt. Diese erheblichen Verzerrungen waren einer der Gründe, warum die Vermögensteuer im Jahr 1997 ausgesetzt wurde. Die Erbschaftsteuer greift ebenfalls nicht auf die Einheitswerte zurück, sondern auf verschiedene Bewertungsverfahren, die je nach Einzelfall zur Anwendung kommen. Insgesamt würden die Verfahren zur **Bewertung von Grundvermögen** erhebliche Einschätzungsspielräume eröffnen, sodass Konflikte zwischen Steuerpflichtigen und Finanzverwaltung zu erwarten sind.

**614.** Die regelmäßige **Bewertung der Betriebsvermögen** würde insgesamt wohl noch schwieriger. Für Zwecke der Erbschaftsteuer wird das vereinfachte Ertragswertverfahren verwendet und mit dem Substanzwert verglichen. Der höhere Wert ist maßgeblich. Für den Substanzwert wird die Bewertung aller einzelnen Wirtschaftsgüter erforderlich. Damit treten die Probleme bei der Bewertung des Grundvermögens ebenfalls bei den betrieblichen Grundvermögen auf. Beim vereinfachten Ertragswertverfahren bestehen ebenfalls hohe Einschätzungsspielräume. So darf das Verfahren zum Beispiel dann nicht angewendet werden, wenn es zu „offensichtlich unzutreffenden Ergebnissen“ führt (§ 199 Abs. 1 BewG).

**615.** Weitere Probleme bei der Bewertung entstehen immer dann, wenn nicht auf aktuelle Marktwerte zurückgegriffen werden kann. Beispielsweise ist hier an Kunstgegenstände zu denken. Eine Abschätzung der Erhebungskosten ist insgesamt schwierig und hängt von vielen Ausgestaltungsdetails ab. Sie wären umso höher, je mehr Ausnahmen, beispielsweise für Betriebsvermögen oder Altersvorsorgevermögen, eingeräumt würden. Einzelne Schätzungen zu den Erhebungskosten in anderen Ländern belaufen sich auf bis zu 50 % des Aufkommens (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2013, S. 51 ff.). Wie auch immer die Bewertungen vorgenommen würden, insgesamt bestehen keine Zweifel daran, dass die **Erhebungskosten weit oberhalb von denen anderer Steuern** liegen. Sie würden sich auf eine Größenordnung belaufen, die mögliche Mehreinnahmen erheblich relativieren würde.

**616.** Ein weiteres Argument gegen eine Vermögensteuer ergibt sich aus der **fehlenden Gleichmäßigkeit** bei der Erfassung von Vermögen. Eine Vermögensteuer ist vorrangig auf die Erfassung von Sach- und Finanzvermögen ausgelegt; unbeachtet bleiben Werte des Humanvermögens oder Renten- und Pensionsansprüche. Hieraus können sich beachtliche Belastungsunterschiede ergeben. Zudem wäre eine Doppelbelastung mit der Grundsteuer bei Immobilien kaum zu vermeiden.

**617.** Für ein **Gesamturteil** über die Vermögensteuer sind nicht zuletzt die möglichen Mehreinnahmen einzubeziehen. Ganz offensichtlich hängen die Einnahmen aber von der genauen Ausgestaltung und dem Steuersatz ab. Für eine Vermögensteuer in Höhe von 1 % belaufen sich die zu erwartenden Einnahmen auf etwa 10 Mrd Euro im Jahr (Bach und Beznoska, 2012). Abzuziehen davon wären die Erhebungskosten. Die Mehreinnahmen würden erheblich kleiner ausfallen, wenn ähnlich wie im Erbschaftsteuerrecht Ausnahmen für Betriebsvermögen und vermietete Immobilien gewährt würden. Hinsichtlich möglicher Altersvorsorgevermögen wäre ebenfalls mit weiteren Ausnahmen zu rechnen, die das Aufkommen mindern würden. Letztlich beeinträchtigen die verminderten Investitionsmöglichkeiten das Aufkommen anderer Steuern. Zusätzliche Haushaltsspielräume lägen daher weit unterhalb von

10 Mrd Euro im Jahr. Alles in allem stehen die Aufkommenspotenziale einer Vermögensteuer in starkem Missverhältnis zu ihren Erhebungs- und Entrichtungskosten sowie ihren negativen gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen. Der Vermögenskonzentration – sofern gesellschaftspolitisch hier überhaupt Handlungsbedarf besteht – könnte außerdem über eine Reform der Erbschaftsteuer begegnet werden. Dies wäre mit geringeren Kosten und Problemen verbunden.

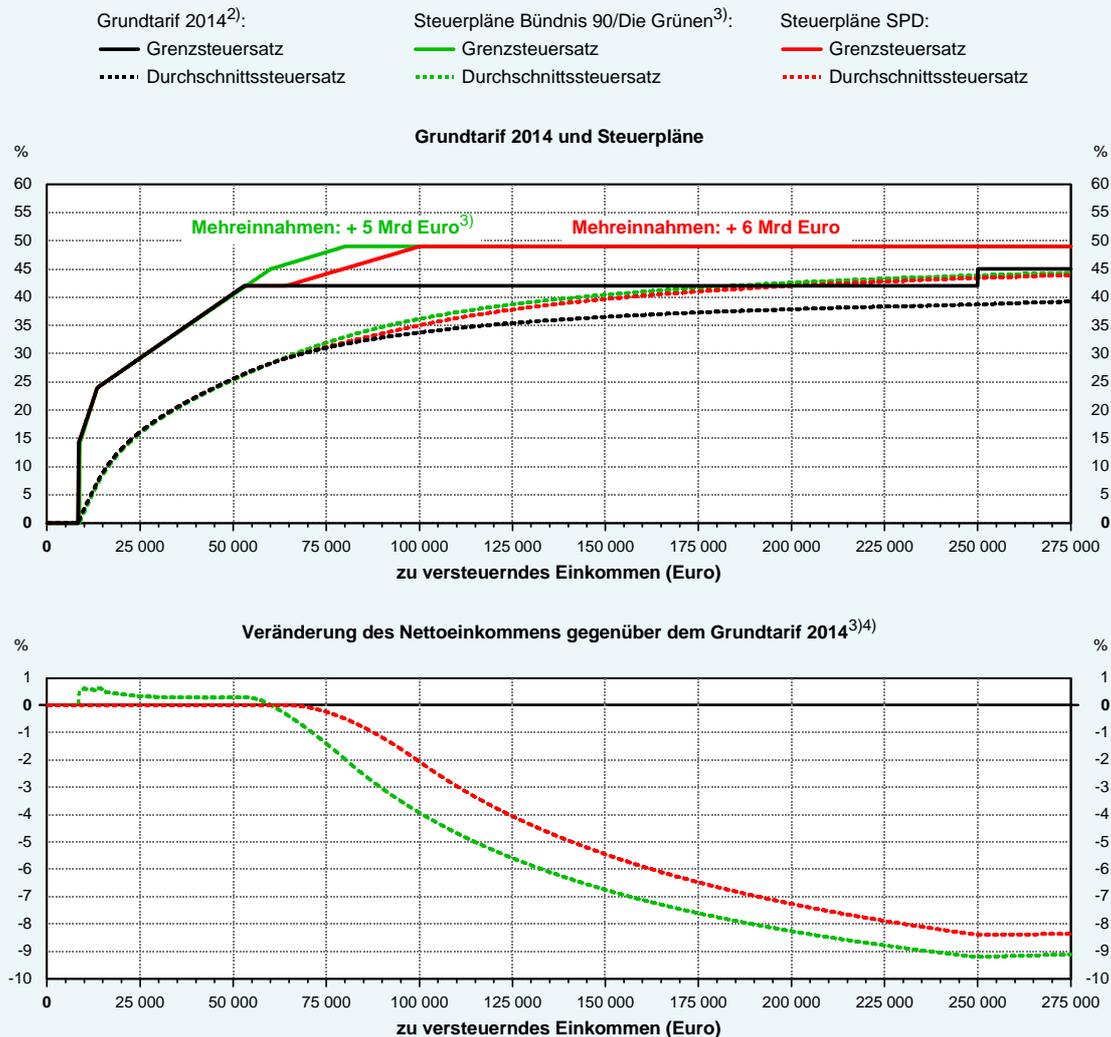
## 2. Anhebung des Spitzensteuersatzes bei der Einkommensteuer

**618.** Wie die Vermögensteuer lässt sich eine Erhöhung des Einkommensteuertarifs weder mit dem Ziel höherer Steuereinnahmen noch einer stärkeren Umverteilung hinreichend rechtfertigen (Ziffern 537 ff. und Ziffern 679 ff.). Die Nachteile wären hingegen gravierend. Die im Wahlkampf von SPD und Bündnis 90/Die Grünen vorgesehene Erhöhung **des Spitzensteuersatzes auf 49 %** ab einem zu versteuernden Einkommen von 100 000 Euro beziehungsweise 80 000 Euro im Jahr würde für die Betroffenen erhebliche Einkommenseinbußen bedeuten. In der Spitze müssten Steuerpflichtige auf mehr als 8 % ihres Nettoeinkommens gegenüber dem bislang vorgesehenen Tarif für das Jahr 2014 verzichten (Schaubild 84). Damit stellen die Pläne keine unbedeutende Korrektur dar. Vielmehr gehen von einer Steuererhöhung in diesem Umfang nennenswerte negative Wirkungen aus.

**619.** Aus ökonomischer Sicht sprechen zwei Gründe gegen die Erhöhung des Spitzensteuersatzes. Zum einen werden **Arbeitsanreize** für Selbständige und Arbeitnehmer gemindert, was sich negativ auf die Wachstumsperspektiven auswirkt. Zum anderen ist die Mehrheit der in Deutschland tätigen Unternehmen als Personengesellschaft oder Einzelunternehmen organisiert. Für sie stellt der Einkommensteuersatz den **Gewinnsteuersatz** dar. Mit den Reformen der vergangenen 15 Jahre ist es gelungen, den Steuersatz für Kapitalgesellschaften deutlich abzusenken. Er beträgt mittlerweile etwa 30 %, womit die Gewinnbelastung in Deutschland nicht mehr deutlich höher als international üblich ist. Die zusammengesetzte Belastung von Personengesellschaften umfasst dagegen neben der Einkommensteuer die Gewerbesteuer und den Solidaritätszuschlag. Die Belastungen können daher über den aktuellen Spitzensteuersatz von 45 % hinaus ansteigen und liegen bereits heute häufig sehr nahe an 50 %.

**620.** Hinsichtlich der Arbeitsanreize und Wohlfahrtseffekte kommen **Studien** zu dem Ergebnis, dass Erhöhungen des Steuersatzes für sehr hohe Einkommen vertretbar sein könnten (Saez et al., 2012). Auf der Grundlage abnehmender Wohlfahrtsgewichte für höhere Einkommen können **wohlfahrtsoptimale Spitzensteuersätze** bestimmt werden. Hermle und Peichl (2013) ermitteln solche Steuersätze für Deutschland in Abhängigkeit von der Einkommensgrenze, ab welcher der Spitzensteuersatz greifen würde. Sie verwenden eine logarithmische Nutzenfunktion, was bedeutet, dass Mehrbelastungen im Bereich der Reichensteuer annahmegemäß nur in sehr geringem Ausmaß zu Wohlfahrtsverlusten führen. Unter Verwendung zweier alternativer Einkommenselastizitäten bestimmen sie für eine Grenze von 50 000 Euro, die sich sehr nah an der derzeitigen Grenze für den Spitzensteuersatz von 44,3 % (42 % zuzüglich Solidaritätszuschlag) befindet, einen wohlfahrtsoptimalen Steuersatz von 41 % oder 51 % (Hermle und Peichl, 2013). Bei einer Grenze von 200 000 Euro im Jahr würde der Spitzensteuersatz auf 55 % oder 65 % steigen.

Schaubild 84

Einkommensteuerpläne von Bündnis 90/Die Grünen und SPD<sup>1)</sup>

1) Eigene Berechnung.– 2) Wie im Dezember 2012 vom Vermittlungsausschuss beschlossen.– 3) Die Partei Bündnis 90/Die Grünen sieht neben der Erhöhung des Spitzensteuersatzes eine Anhebung des Grundfreibetrags vor. Daher würden sich geringfügige Entlastungen für niedrige und mittlere Einkommen einstellen.– 4) Der Solidaritätszuschlag ist berücksichtigt.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

**621.** Die Ergebnisse solcher Studien können allerdings nicht unmittelbar auf die derzeitige Diskussion über die Höhe des Spitzensteuersatzes übertragen werden. Erstens gibt es gute Gründe dafür, dass unter Berücksichtigung von individuellen Investitionsentscheidungen in das Humanvermögen über den Lebenszyklus die **negativen Effekte von Steuererhöhungen deutlich höher** sind als diejenigen, die in typischen Studien auf Grundlage von Mikrodaten ermittelt werden (Keane und Rogerson, 2012). Richter und Wigger (2012) warnen davor, die Bildungsinvestitionen in die höhere Bildung durch eine zu hohe nachgelagerte Besteuerung im Rahmen der Einkommensteuer zu verzerren. Die ermittelten wohlfahrtsoptimalen Steuersätze wären dann bedeutend niedriger. Zweitens ist die Festlegung der Wohlfahrtsgewichte für hohe Einkommen stark normativ und prägt die Höhe des wohlfahrtsoptimalen Steuersatzes in erheblichem Maße vor. Legt man andere Gerechtigkeitsvorstellungen zugrunde, so ergeben sich deutlich niedrigere Steuersätze.

Drittens ist zu beachten, dass eine höhere Einkommensteuer aufgrund der großen Bedeutung von Personengesellschaften die Investitionstätigkeit mindern würde. Die Wirkungen von Steuererhöhungen auf die **Investitionstätigkeit** sind vielschichtig. Neben möglichen Standortverlagerungen spielen Finanzierungsrestriktionen eine große Rolle. Hierbei gleichen die Wirkungen eines höheren Spitzensteuersatzes denen einer Vermögensteuer (Ziffern 609 ff.). Die Möglichkeiten, aus einbehaltenen Gewinnen ein Unternehmenswachstum zu finanzieren, würden vermindert. Eine verringerte private Investitionstätigkeit führt zu Wachstumseinbußen.

**622.** Es lassen sich für die Einkommensteuer Bedingungen formulieren, unter denen eine Erhöhung von Einkommensteuersätzen zumindest weniger schädlich ist. Allenfalls sollten Erhöhungen der sogenannten Reichensteuer erwogen werden. Änderungen beim Wahlrecht der **Begünstigung nicht entnommener Gewinne** nach § 34a EStG (Thesaurierungsbegünstigung) für Personengesellschaften müssten hinzutreten. Die Unternehmen haben gegenwärtig die Option, Gewinne anstelle des regulären Einkommensteuersatzes vorübergehend einem Steuersatz in Höhe von 28,25 % zu unterwerfen. Allerdings werden die Gewinne, wenn in Zukunft Entnahmen getätigt werden, zusätzlich in Höhe von 25 % (zuzüglich Solidaritätszuschlag) besteuert. Die Belastung des Gewinns – zusammengesetzt aus anfänglicher Belastung mit einem Einkommensteuersatz von 28,25 % und anschließender Nachversteuerung – liegt bei 48,31 % und übersteigt damit die maximal nach dem regulären Einkommensteuertarif mögliche Belastung mit Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag.

**623.** Ziel der Begünstigung nicht entnommener Gewinne ist es, die Selbstfinanzierungsmöglichkeiten der Unternehmen zu verbessern und einen **Beitrag zur Rechtsformneutralität** zu leisten. Die Vorschrift stellt gewissermaßen eine Brücke zwischen den derzeit konkurrierenden Leitbildern einer synthetischen Einkommensteuer und einer Dualen Einkommensteuer dar. Bei der Dualen Einkommensteuer werden Kapitalerträge mit einem geringeren Steuersatz belastet als Arbeitseinkommen. Die Abgeltungsteuer in Höhe von 25 % und der Gewinnsteuersatz für Kapitalgesellschaften in Höhe von etwa 30 % lassen sich einer Dualen Einkommensteuer zuordnen. Die Belastung der Gewinne von Personengesellschaften mit dem progressiven Tarif der Einkommensteuer entspricht hingegen der synthetischen Einkommensteuer. Der Sachverständigenrat hat sich bereits in der Vergangenheit dafür ausgesprochen, den eingeschlagenen Weg zur Dualen Einkommensteuer weiterzugehen. Insofern ist die Thesaurierungsbegünstigung nicht als Steuervergünstigung anzusehen. Vielmehr kann sie die derzeitige Diskriminierung der Eigenfinanzierung zumindest etwas abmildern.

**624.** Die Option zur Begünstigung nicht entnommener Gewinne ist im Ausübungszeitpunkt zwar eine erhebliche Unterstützung für die Selbstfinanzierungsmöglichkeiten (Schaubild 83, Seite 343, rechts). Sie ist in vielen Details allerdings sehr **einschränkend geregelt**. Zum einen müssen Unternehmen fürchten, dass unvorhergesehene Entwicklungen Entnahmen erforderlich machen, die eine Nachversteuerung auslösen. Zum anderen ist es nicht möglich, Verluste mit den begünstigten Gewinnen zu verrechnen. Damit bekommt die Steuerschuld, die bei Nachversteuerung fällig wird, beinahe den Charakter von Fremdkapital, da sie selbst nach jahrelangen Verlusten immer noch ausstünde. Dies ist ein wesentlicher Nachteil gegenüber

Kapitalgesellschaften. Die Nutzung der Option ist in der Praxis daher wenig verbreitet (DIHK, 2011).

**625.** Wollte der Gesetzgeber die Einkommensteuersätze erhöhen, müsste er im Gegenzug die **Vorschriften** über die Begünstigung nicht entnommener Gewinne **weniger streng** fassen. Damit ließen sich die schädlichen Wirkungen begrenzen. Erstens müsste sichergestellt sein, dass die zusammengesetzte Belastung aus anfänglicher ermäßigter Besteuerung und späterer Nachversteuerung nicht höher ausfällt als die reguläre Belastung nach dem progressiven Tarif. Unternehmer, deren Einkommen nicht dem Spitzensteuersatz unterliegen, sollten auf diese Begünstigung zugreifen können, ohne dass sich dies im Zweifel belastungserhöhend auswirkt. Derzeit sind die Steuersätze bei der Begünstigung unabhängig vom progressiven Tarif, was ihre Anwendung nur für Steuerpflichtige, die einem sehr hohen Steuersatz unterliegen, überhaupt erwägenswert macht. Die Begünstigung könnte also in einen pauschalen Abschlag auf den persönlichen Steuersatz umgewandelt werden.

**626.** Zweitens müsste die **Nachversteuerung weniger streng** geregelt sein. So könnte der vorübergehende Verzicht auf Entnahmen in Form eines Vortrags berücksichtigt werden. Derzeit tritt eine Nachversteuerung in jeder Periode ein, in der die Entnahmen den Gewinn übersteigen. Es bleibt somit unbeachtet, ob seit der Optionsausübung weitere nicht entnommene Gewinne vorlagen. Damit besteht derzeit der Anreiz, Gewinne vorzeitig zu entnehmen, um nicht bei einer späteren Entnahme eine Nachversteuerung auszulösen. Mit der derzeitigen Regelung wird das eigentliche Ziel, die Einbehaltung von Gewinnen zu begünstigen, somit teilweise konterkariert. Insgesamt wäre es förderlich, Entnahmen in gewissen Grenzen ohne Nachversteuerungsfolge zuzulassen, selbst wenn keine oder nur geringe Gewinne vorliegen. Der Fiskus würde hierdurch nicht endgültig auf Steuereinnahmen verzichten, sondern diese nur später erhalten.

**627.** Drittens sollte die **Verlustverrechnung** mit den begünstigten Gewinnen ermöglicht werden. Denkbar wäre eine optionale Regelung für den Verlustrücktrag. Alternativ zur Verrechnung mit vergangenen regulär besteuerten Gewinnen könnten Unternehmer dann Verluste mit dem Steuersatz in Höhe von 28,25 % verrechnen. Der nachversteuerungspflichtige Betrag würde dann um die verrechneten Verluste verringert. Ohne eine solche Reform der Thesaurierungsbegünstigung ist eine Einkommensteuererhöhung, selbst wenn sie nur die sogenannte Reichensteuer betrifft, schädlich für den Standort Deutschland und für die Investitionstätigkeit insbesondere des deutschen Mittelstands. Zum Positiven ließe sich eine Erhöhung des Reichensteuersatzes wenden, wenn neben einer solchen Reform der Thesaurierungsbegünstigung ein Abbau der Kalten Progression treten würde.

## II. Reform des Ehegattensplittings

**628.** Im Laufe des Jahres 2013 kam das Ehegattensplitting **erneut in die Diskussion**. So haben sich SPD und Bündnis 90/Die Grünen im Bundestagswahlkampf für eine – allerdings unterschiedlich weitgehende – Abkehr vom Ehegattensplitting ausgesprochen. Die Parteien kritisieren, dass das geltende Ehegattensplitting das Modell der Einverdienerhe begünstige. Von den Reformen versprechen sie sich, die Erwerbsanreize für Frauen zu verbessern. Ähn-

lich sieht dies die Europäische Kommission. Sie sprach sich im Jahr 2013 im Rahmen der Empfehlungen zum Nationalen Reformprogramm erneut für die Beseitigung von „Fehlanreizen für Zweitverdiener“ aus (Europäische Kommission, 2013). CDU, CSU und FDP wollen das Ehegattensplitting hingegen beibehalten. CDU und CSU planen darüber hinaus eine Weiterentwicklung zu einem Familiensplitting. Dies soll durch Angleichung der Kinderfreibeträge an den Grundfreibetrag von Erwachsenen geschehen.

Das Bundesverfassungsgericht hat außerdem im Mai 2013 die Nichtanwendung des Ehegattensplittings bei eingetragenen Lebenspartnerschaften als grundgesetzwidrig eingestuft und rückwirkend seit dem Jahr 2001 das Ehegattensplitting für eingetragene Lebenspartnerschaften für anwendbar erklärt.

**629.** Die Diskussion über die Reform des Ehegattensplittings ist **stark polarisiert**. Auf der einen Seite wird argumentiert, dass das Ehegattensplitting nicht in Frage zu stellen sei, da es allein geeignet sei, die verfassungsrechtlichen Vorgaben zu erfüllen (Scherf, 1999, 2006; Homburg, 2000, 2010). Befürworter des Ehegattensplittings warnen zudem teilweise eindringlich vor den hohen zusätzlichen Belastungen, die insbesondere Einverdienererehen träfen (BdSt, 2013). Auf der anderen Seite wird das Ehegattensplitting als Steuervergünstigung angesehen und quasi mit einer Subvention gleichgesetzt, welche die klassische Einverdienererehe gegenüber der Doppelverdienererehe bevorzuge (Sacksofsky, 2000; Spangenberg, 2005; Vollmer, 2006). Besondere Brisanz erhält diese Argumentation dadurch, dass mit einem Übergang zur Individualbesteuerung Mehreinnahmen von 20 Mrd Euro bis 30 Mrd Euro verbunden sein könnten (Bundesregierung, 2012; Eichhorst et al., 2012; Bonin et al., 2013; RWI, 2013).

### 1. Reformvorschläge zur Eingrenzung des Ehegattensplittings

**630.** Das **Ehegattensplitting** basiert auf der Annahme, dass das in einer Ehe erwirtschaftete Einkommen beiden Ehegatten gleichermaßen zu Gute kommt. Es setzt somit einen wirtschaftlichen Ausgleich zwischen den Ehepartnern – eine Versorgungs- und Vorsorgegemeinschaft – voraus, die unabhängig von der Existenz von Kindern besteht. Das Ehegattensplitting korrespondiert mit der grundsätzlichen Vorstellung in der Sozialpolitik, welche die Ehegatten nicht als Individuen, sondern als Teil einer Versorgungsgemeinschaft begreift. Daher sind keine Ansprüche des einzelnen Mitglieds dieser Gemeinschaft an den Sozialstaat begründet. Betrachtet man Ehepaare sozialpolitisch nicht als Individuen, so muss ihnen die Möglichkeit eingeräumt werden, ihre Einkommen gemeinsam bei der Einkommensteuer zu veranlagern.

Technisch ergibt sich die Steuerschuld beim Ehegattensplitting aus der Anwendung des Tarifs auf die Hälfte des gemeinsamen Einkommens und der anschließenden Verdoppelung der sich so ergebenden Einkommensteuer. Daher entspricht es im Prinzip der Besteuerung der Hälfte des gemeinsam erzielten Einkommens durch jeden Ehegatten, unabhängig davon, welcher Ehegatte zu welchem Anteil zu diesem Einkommen beiträgt. Gemessen an der Individualbesteuerung verringert das Ehegattensplitting die Steuerschuld eines Ehepaars dann am stärksten, wenn ein Ehepartner kein individuelles Einkommen erzielt.

**631.** SPD und Bündnis 90/Die Grünen haben in ihren Wahlprogrammen jeweils unterschiedliche **Vorschläge** zur Reform des Ehegattensplittings formuliert. Sie sehen eine Annäherung an eine Individualbesteuerung vor, bei welcher der für die Tarifierung vorgenommene gedankliche Ausgleich des Einkommens zwischen den Ehegatten begrenzt werden soll. Beim **Realsplitting**, das von der SPD favorisiert wird, können in Anlehnung an das Unterhaltsrecht nur noch fiktive Unterhaltszahlungen vom einen Ehegatten auf den anderen übertragen werden. Derzeit entspräche dies 13 805 Euro im Jahr (§ 10 Abs. 1 Nr. 1 EStG). Bündnis 90/Die Grünen gehen mit ihrem Konzept noch einen Schritt weiter und wollen den Ausgleich bei unterschiedlichen Einkommen auf den ungenutzten Grundfreibetrag begrenzen (**übertragbarer Grundfreibetrag**). Der Grundfreibetrag liegt im Jahr 2014 bei 8 354 Euro. Im Wahlprogramm von Bündnis 90/Die Grünen war allerdings vorgesehen, diesen auf etwa 8 700 Euro zu erhöhen.

**632.** Beide Konzepte unterscheiden sich damit in der Höhe des maximal übertragbaren Einkommens, sowie darin, ob dieser Betrag **vom Einkommen des Zweitverdieners abhängig** sein soll. Beim übertragbaren Grundfreibetrag ist vorgesehen, dass nur die Differenz zwischen Grundfreibetrag und dem tatsächlichen Einkommen des Zweitverdieners übertragen werden kann. Soweit der Zweitverdiener also eigene Einkünfte erzielt, verringert sich der übertragbare Betrag. Sobald jeder Ehegatte ein Einkommen in Höhe des Grundfreibetrags hat, wäre die Steuerbelastung mit der einer Individualbesteuerung identisch. Beim Realsplitting ist die Übertragung hingegen immer bis zum festgelegten Betrag möglich, unabhängig davon, in welcher Höhe der Zweitverdiener Einkünfte erzielt.

**633.** Beide Parteien sehen darüber hinaus **längere Übergangsregelungen** vor. So möchte die SPD das Realsplitting nur für neu geschlossene Ehen einführen und bereits bestehende Ehen nicht höher belasten als heute. Die Partei Bündnis 90/Die Grünen plant hingegen, zunächst den Splittingvorteil von Ehepaaren mit einem gemeinsamen Einkommen oberhalb von 60 000 Euro zu begrenzen, diese Begrenzung über mehrere Jahre zu verschärfen und auf weitere Ehen auszuweiten. Nach Einschätzung der Partei ist es realistisch, nach zehn Jahren die Umstellung auf das System des übertragbaren Grundfreibetrags abzuschließen. Die Umstellung soll während ihrer Dauer aber laufend evaluiert werden.

## 2. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

**634.** In der Ausgestaltung der Einkommensteuer spiegeln sich zentrale Gerechtigkeitsvorstellungen der Gesellschaft wider, die durch **Verfassungsrecht** geschützt sind. Ökonomische, auf die Effizienz des Steuersystems ausgerichtete Argumente sind insofern nicht der einzige Bewertungsmaßstab der Einkommensteuer. In zahlreichen Urteilen hat das Bundesverfassungsgericht Aussagen darüber getroffen, in welchem Rahmen sich die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers bei der Besteuerung von Ehen und Familien bewegen muss, um nicht mit dem Grundgesetz in Konflikt zu geraten. Die zentralen Regelungen, auf die sich das Gericht bezieht, sind Artikel 6 Absatz 1 GG, der Ehe und Familie unter den besonderen Schutz der staatlichen Ordnung stellt, und Artikel 3 Absatz 1 GG, der die Gleichheit aller Menschen vor dem Gesetz feststellt. Aus letzterem folgert das Gericht insbesondere, dass die Einkommensteuer am Prinzip der Leistungsfähigkeit ausgerichtet sein sollte.

**635.** Mit Blick auf mögliche Reformen des Ehegattensplittings bestehen allerdings Interpretationsspielräume, und es herrscht insoweit **keine Einigkeit** über die Vereinbarkeit bestimmter Alternativen zum Ehegattensplitting mit dem Grundgesetz. Der grundsätzliche Ansatz des Ehegattensplittings, den Haushaltskontext bei der Einkommensteuer zu berücksichtigen, ist vom Bundesverfassungsgericht zumindest akzeptiert worden und wird in Teilen sogar gefordert. Dies ist unmittelbar nachzuvollziehen, da der Staat bei Sozialleistungen ebenfalls den Haushaltskontext mit einbezieht. So verlangt der Staat zunächst, dass existenzsichernde Unterhaltsleistungen innerhalb von Bedarfsgemeinschaften erbracht werden, bevor er staatliche Sozialleistungen, wie etwa das Arbeitslosengeld II, gewährt.

**636.** In früheren Urteilen des Bundesverfassungsgerichtes finden sich Passagen, die Zweifel aufkommen lassen, ob Reformen des Ehegattensplittings möglich sind. So folgerte das Gericht im Jahr 1982, dass das Ehegattensplitting „keine beliebig veränderbare Steuer-‘Vergünstigung‘“ sei, sondern es sich um „eine sachgerechte Besteuerung“ handle (BVerfGE 61, 319). Hinsichtlich des Verhältnisses der Ehegattenbesteuerung zur privaten Entscheidung über die Arbeitsteilung zwischen den Ehegatten stellte das Gericht fest, dass der Gesetzgeber Regelungen vermeiden müsse, die geeignet seien, in die **freie Entscheidung der Ehegatten** über ihre Aufgabenverteilung in der Ehe einzugreifen. Der verfassungsrechtliche Schutz von Ehe und Familie erstreckte sich auf die „Alleinverdienerehe“ daher ebenso wie auf die „Doppelverdienerehe“ und schließe es aus, dass Ehegatten zu einer bestimmten Gestaltung ihrer Ehe gedrängt werden (BVerfG, 2 BvR 909/06 vom 07.05.2013). Manche Autoren leiten daraus das Prinzip der Globaleinkommensbesteuerung ab, wonach die Steuerlast nicht davon abhängen darf, welcher Ehegatte in welchem Ausmaß zum Einkommen beiträgt (Scherf, 1999, 2006; Homburg, 2000, 2010).

**637.** Die Vereinbarkeit des Ehegattensplittings mit dem Grundgesetz dürfte nach der wiederholten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes somit nicht infrage stehen, obwohl der Zweitverdiener einer hohen Grenzsteuerbelastung unterliegt und daher deutlich reduzierte Anreize zur Arbeitsaufnahme hat. Die untypisch hohe Belastung des Zweitverdienereinkommens ist ausschließlich die Folge der Grundsatzentscheidung für eine konsequente Erfassung des Haushaltskontexts und kann nicht als bewusste Diskriminierung des Zweitverdieners angesehen werden.

Das Bundesverfassungsgericht selbst stuft das Ehegattensplitting in seinem Urteil über eingetragene Lebenspartnerschaften allerdings als „Erweiterung des Spielraums der Ehepartner bei der Ausgestaltung ihrer persönlichen und wirtschaftlichen Lebensführung und der Aufgabenverteilung innerhalb der Ehe“ ein (BVerfG, 2 BvR 909/06 vom 07.05.2013). Dies spricht dafür, dass das Gericht das **Ehegattensplitting als weitreichender** ansieht, als es für die Abwesenheit der Einflussnahme des Staates auf die Gestaltung der Ehe erforderlich ist. Bereits in seinem Urteil vom 17. Januar 1957 erwähnte das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 6, 55) zudem die Möglichkeit zusätzlicher Freibeträge anstelle der Einführung eines Ehegattensplittings. Hiernach schließt sich das Gericht nicht der Argumentation einiger Autoren (Scherf, 1999; Homburg, 2000, 2010) an, dass es beim Ehegattensplitting überhaupt keine Begünsti-

gung gebe. Es ist zumindest fraglich, ob die Ehegattenbesteuerung zwingend dem Prinzip der Globaleinkommensbesteuerung folgen muss (Hackmann, 2009).

**638.** Der Anteil des Splittingvorteils, der als Förderung gewertet werden könnte, und damit Reformen offensteht, ist allerdings in jedem Fall bedeutend geringer als der am Maßstab der Individualbesteuerung gemessene Vorteil. Dies lässt sich aus den Urteilen zum Grundfreibetrag und zum Existenzminimum folgern. Aus dem Leistungsfähigkeitsprinzip leitete das Bundesverfassungsgericht ab, dass nur das „disponible“ Einkommen einer Familie der Einkommensteuer unterworfen werden darf. Das nicht disponible Einkommen umfasst dabei das Existenzminimum des Steuerpflichtigen und das Existenzminimum der Personen, gegenüber denen der Steuerpflichtige zum Unterhalt verpflichtet ist. Bei Familien müsse daher die Freistellung des gemeinsamen **Existenzminimums aller Familienmitglieder** beachtet werden. Ein Zugriff auf dieses Einkommen wäre angesichts der gegenseitigen Unterstützung, die es dem Sozialstaat ermöglicht, Unterstützungsleistungen zurückzuführen, „inkonsequent“ (BVerfGE 82, 60).

**639.** Insgesamt ist nicht erkennbar, dass das Bundesverfassungsgericht das Ehegattensplitting als einziges Besteuerungsverfahren für Ehen und Familien ansieht, das den verfassungsrechtlichen Vorgaben entspräche. Gleichwohl dürften die **Spielräume für eine Reform begrenzt** sein. Insbesondere wäre ein Übergang zur reinen Individualbesteuerung gemessen an den Grundsätzen aus vergangenen Urteilen voraussichtlich nicht möglich, da hier die steuerliche Freistellung des Existenzminimums aller Familienmitglieder nicht gesichert wäre. Inwieweit das Verbot staatlicher Einflussnahme auf die Gestaltung der Ehe durch das Realsplitting oder einen übertragbaren Grundfreibetrag eingehalten würde, ist nicht eindeutig. Unabhängig von den verfassungsrechtlich zwingenden Grenzen bei der Ausgestaltung der Ehegattenbesteuerung muss das Ehegattensplitting als eine folgerichtige Ausgestaltung der Besteuerung angesehen werden. Im Mittelpunkt möglicher Reformen sollte in jedem Fall der Abbau von Fehlansätzen stehen; die steuerliche Schlechterstellung der Einverdiener Ehe gegenüber der Doppelverdiener Ehe wäre wohl kein verfassungskonformes Ziel.

### 3. Arbeitsanreize für den Zweitverdiener

#### Grundsätzliche Auswirkungen der Reformoptionen

**640.** Die zentrale Kritik am Ehegattensplitting aus ökonomischer Sicht betrifft die geringen **Arbeitsanreize für den Zweitverdiener**. Durch die gemeinsame Veranlagung bei der Einkommensteuer und die Gleichbelastung des gemeinsamen Einkommens unterliegt das Einkommen des Zweitverdieners ab dem ersten Euro derselben Grenzsteuerbelastung wie das Einkommen des Erstverdieners. Je höher dieses ist, desto höher ist die Belastung. Damit sind insbesondere in Ehen, in denen der Erstverdiener ein hohes Einkommen erzielt, die Anreize des Zweitverdieners zur Arbeitsaufnahme oder zur Ausweitung seines Arbeitsangebots gering. Gegenüber der Individualbesteuerung sind die Unterschiede bei der Belastung zum Teil hoch. So treten im Zusammenspiel mit den Sozialbeiträgen häufig Grenzbelastungen von deutlich über 50 % auf. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die steuerliche Grenzbelastung, inklusive Solidaritätszuschlag, bei einem durchschnittlichen Vollzeitverdienst eines alleinver-

dienenden Ehegatten bereits bei etwa 28 % liegt. Hinzu kommen die Arbeitnehmerbeiträge zu den Sozialversicherungen in Höhe von etwas über 20 % des Bruttolohns. Im internationalen Vergleich ist das Ehegattensplitting eine Besonderheit und es bestätigt sich, dass die Belastung des Zweitverdienerereinkommens weit höher ist als in den meisten anderen Ländern (Kasten 21).

#### Kasten 21

##### **Das Ehegattensplitting im internationalen Vergleich: Die Belastung des Zweitverdieners**

Das Ehegattensplitting weist insbesondere im Vergleich zur Individualbesteuerung deutlich erhöhte Belastungen des Einkommens des Zweitverdieners auf. Ebenfalls gilt, dass das Ehegattensplitting im internationalen Vergleich kaum verbreitet ist. Dennoch sind weitere Aspekte für einen aussagekräftigen Vergleich zu berücksichtigen (Immervoll et al., 2009). Grundsätzlich ist es möglich, dass die Steuerwirkungen des Ehegattensplittings nahezu identisch durch andere Regelungen des Steuer- und Transfersystems nachgebildet werden. Es kommt daher weniger auf die ergriffene steuersystematische Maßnahme als vielmehr auf die damit verbundenen Belastungswirkungen an.

Die OECD veröffentlicht regelmäßig Grenz- und Durchschnittssteuerbelastungen für eine Vielzahl von Ländern. Betrachtet werden dabei typische Haushaltskonstellationen (OECD, 2013b). Dies ermöglicht ergänzend zum Steuertarif eine Berücksichtigung der Sozialbeiträge und der familien-spezifischen monetären Transfers. Die Sozialabgaben des Arbeitgebers werden ebenfalls erfasst, sodass als Bezugsgröße nicht die Bruttolöhne sondern die Arbeitnehmerentgelte gewählt werden können. Damit wird der Steuerkeil umfassender abgebildet.

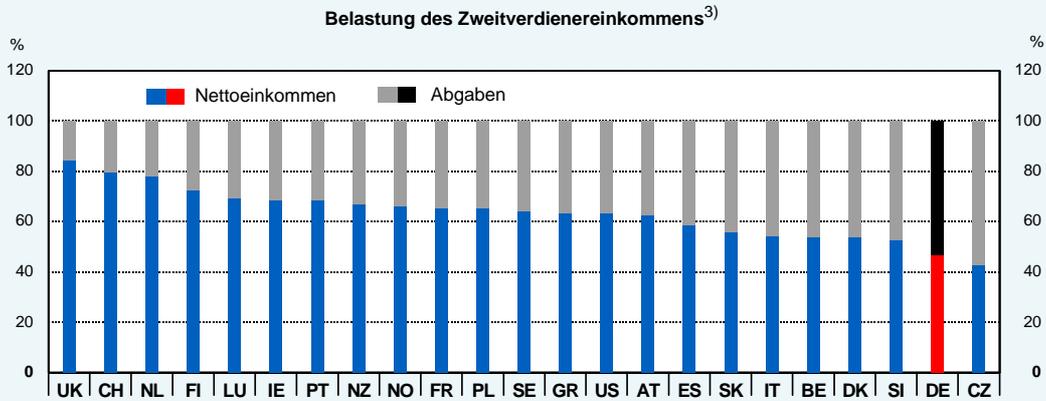
Um die besonderen Wirkungen des Ehegattensplittings international zu vergleichen, werden die Resultate für einen vierköpfigen Haushalt – zwei Erwachsene und zwei Kinder – betrachtet. Gedanklicher Ausgangspunkt ist eine Einverdiener Ehe, bei welcher der Alleinverdiener den landesweiten Durchschnittslohn bezieht. Als zweite Konstellation bietet die OECD Resultate für den gleichen Haushaltstyp mit dem Unterschied an, dass nun der bislang nicht erwerbstätige Ehegatte ein Einkommen in Höhe von 33 % des Durchschnittslohns bezieht. Für einen Vergleich der Wirkungen des Ehegattensplittings kann zunächst die Durchschnittsbelastung des Einkommens des Zweitverdieners ermittelt werden (Schaubild 85, oben). Wegen des Ehegattensplittings in Deutschland ist zu erwarten, dass diese vergleichsweise hoch ausfällt. In der Tat liegt sie mit 53,5 % weit oberhalb derjenigen der meisten anderen Länder und wird nur von Tschechien übertroffen (57,5 %).

Allerdings ist dieses Ergebnis nicht nur von den strukturellen Unterschieden bei der Familienbesteuerung und den familienspezifischen Transfers beeinflusst, sondern ebenfalls von der Höhe der allgemeinen Abgabenbelastung und vom Progressionsgrad des Steuer- und Transfersystems. So liegt eine Ursache für die hohe Belastung von Einkommen in Deutschland in der Ausgestaltung der Sozialabgaben, die im hier betrachteten Einkommensbereich proportional vom Arbeitsentgelt erhoben werden. Sie belaufen sich auf 33,5 % des Arbeitnehmerentgelts und übersteigen somit bereits alleine die Grenzbelastung des Zweitverdienerereinkommens in vielen anderen Ländern.

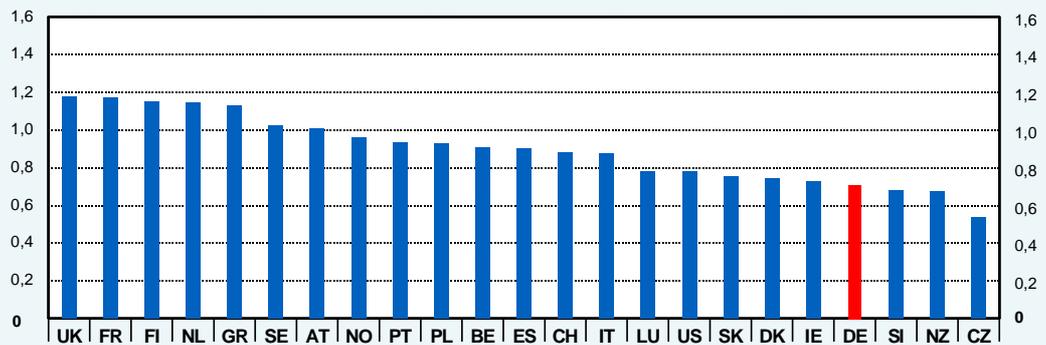
Die hohe proportionale Belastung in Deutschland kann berücksichtigt werden, indem die relative Änderung des Nettoeinkommens des Haushalts bei einer Ausweitung des Bruttoeinkommens durch den Zweitverdiener betrachtet wird (Elastizität des Haushaltsnettoeinkommens bezüglich des Haushaltsbruttoeinkommens). Bei dieser Vergleichskennzahl schneiden die Anreize für den

Schaubild 85

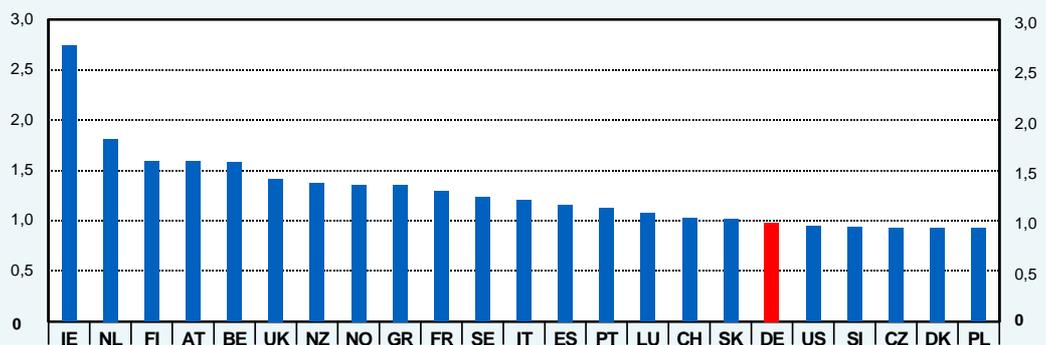
Indikatoren der Abgabenbelastung des Zweitverdienerereinkommens in ausgewählten Ländern im Jahr 2012<sup>1)2)</sup>



Elastizität des Haushaltsnettoeinkommens bezüglich des Haushaltsbruttoeinkommens bei Arbeitsaufnahme des Zweitverdieners



Verhältnis der relativen Nettoeinkommenszuwächse von Zweit- und Erstverdiener<sup>4)</sup>



1) Der Erstverdiener erzielt ein Einkommen in Höhe des landesweiten Durchschnitts für einen Vollzeitbeschäftigten.– 2) AT-Österreich, BE-Belgien, CH-Schweiz, CZ-Tschechische Republik, DE-Deutschland, DK-Dänemark, ES-Spanien, FI-Finnland, FR-Frankreich, GR-Griechenland, IE-Irland, IT-Italien, LU-Luxemburg, NL-Niederlande, NO-Norwegen, NZ-Neuseeland, PL-Polen, PT-Portugal, SE-Schweden, SI-Slowenien, SK-Slowakische Republik, UK-Vereinigtes Königreich, US-Vereinigte Staaten.– 3) Zuwachs des Nettohaushaltseinkommens bei einem Hinzuverdienst des Zweitverdieners in Höhe von 33 % des landesweit durchschnittlichen Vollzeitlohns in Relation zum Hinzuverdienst vor Abgaben.– 4) Marginaler Nettoeinkommenszuwachs des Zweitverdieners in Relation zum marginalen Nettoeinkommenszuwachs des Erstverdieners.

Quelle: OECD und eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Zweitverdiener beim deutschen System etwas günstiger ab, allerdings ist die Belastung ebenfalls überdurchschnittlich (Schaubild 85, Mitte). Die Kennzahl beläuft sich für Deutschland auf 0,71. Ein Haushalt erreicht also mit einer Ausweitung des Bruttoeinkommens durch den Zweitverdiener um 1 % eine Erhöhung des Haushaltsnettoeinkommens von 0,71 %. Im OECD-Durchschnitt liegt diese Kennziffer bei 0,92.

Als letzte Vergleichskennzahl soll die Relation von Grenzbelastung des Erst- und des Zweitverdieners betrachtet werden. Dies ist sinnvoll, da eine unterschiedlich stark ausgeprägte Progression beide bislang betrachteten Kennziffern verzerren kann. Es werden allerdings nicht die marginalen Abgabensätze in Relation gesetzt, sondern die nach Abgaben verbleibenden Einkommenszuwächse. Diese Relation greift zudem die Besonderheit des Ehegattensplittings gut auf, da hierbei eine identische steuerliche Grenzbelastung zwischen Erst- und Zweitverdiener besteht. Diese Kennziffer zeigt wiederum verhältnismäßig schlechte Anreize für den Zweitverdiener in Deutschland an. Allerdings ist eine sehr ähnliche Grenzbelastung von Erst- und Zweitverdiener in anderen Ländern üblich. Die Kennziffer liegt in diesen Länder wie in Deutschland etwa bei eins (Schaubild 85, unten).

**641.** Den geringeren Arbeitsanreizen des Zweitverdieners stehen beim Ehegattensplitting stärkere **Arbeitsanreize des Erstverdieners** gegenüber. Stellt man die Höhe des Grundfreibetrags nicht in Frage, lässt es sich bei aufkommensneutralen Reformen der Ehegattenbesteuerung nicht vermeiden, dass den verbesserten Anreizen für einige Steuerpflichtige geringere Anreize für andere gegenüberstehen. Ob insgesamt ein höheres oder ein niedrigeres Arbeitsangebot in der Volkswirtschaft erreicht wird, hängt davon ab, in welchem Ausmaß verschiedene Personen auf eine Änderung der Belastung ihres Einkommens reagieren. Es ist empirisch gut belegt, dass ein Zweitverdiener, in der Regel die Ehefrau, stärker auf Veränderungen des Steuersatzes reagiert als der Erstverdiener (Bargain et al., 2012; Immervoll et al., 2009). Bei einer Abschaffung des Ehegattensplittings ist zunächst zu erwarten, dass der Zweitverdiener sein Arbeitsangebot ausweitet. In der Folge dürfte das Arbeitsangebot des Erstverdieners stärker als zuvor auf Lohnänderungen reagieren, sodass die Auswirkungen einer Reform des Ehegattensplittings auf das Arbeitsangebot theoretisch nicht ganz eindeutig sind.

**642.** Im Folgenden sollen **zwei Reformoptionen** betrachtet werden, die jeweils die Grundideen der Vorschläge von SPD und Bündnis 90/Die Grünen aufnehmen:

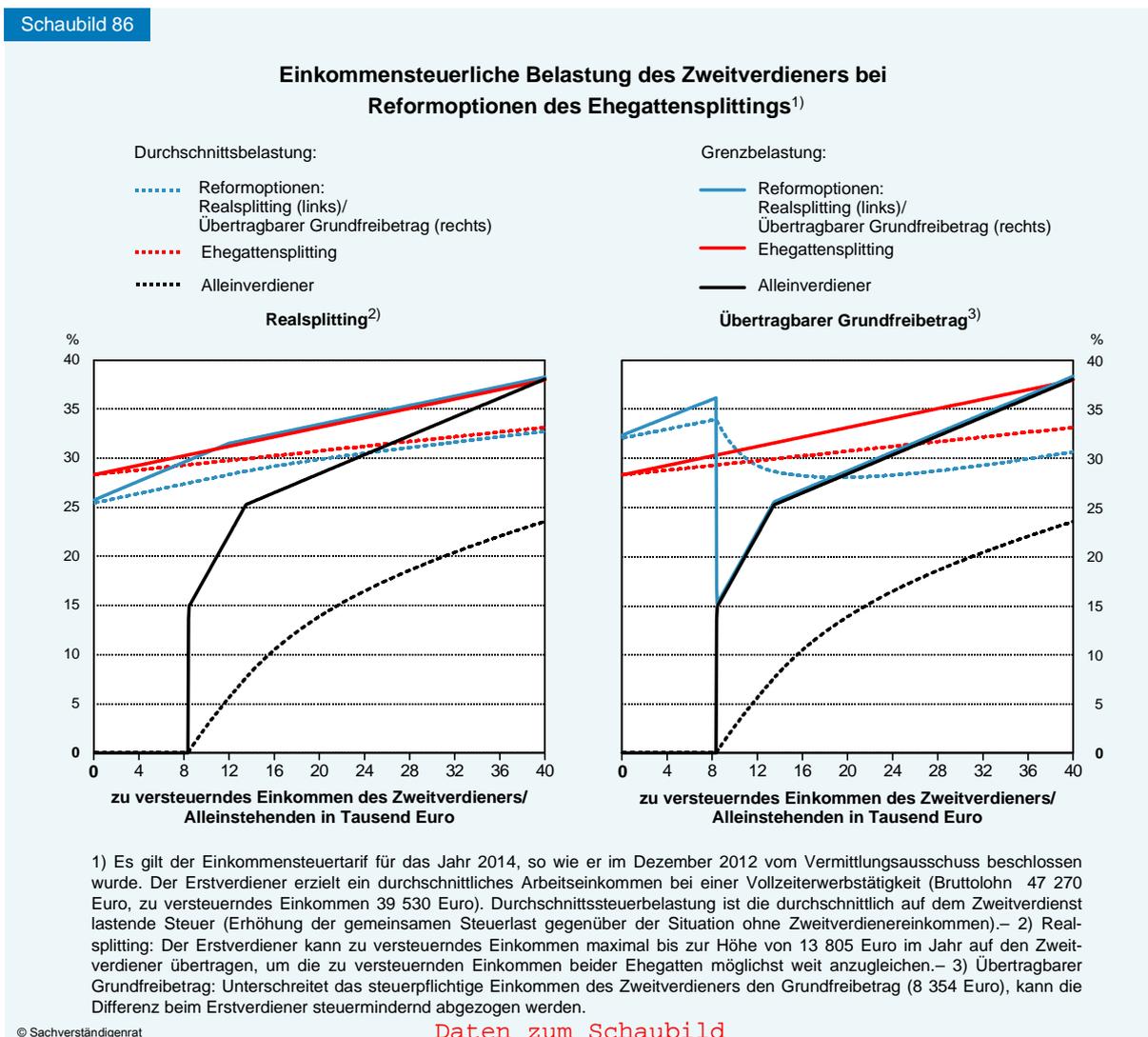
- **Realsplitting:** Individualbesteuerung mit einem Realsplitting, bei dem maximal 13 805 Euro übertragen werden können.
- **Übertragbarer Grundfreibetrag:** Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag, wobei nur die Übertragung des ungenutzten Grundfreibetrags möglich ist.

Es werden der für das Jahr 2014 im Gesetz verankerte Tarifverlauf und die dann voraussichtlich gültigen Freibeträge angenommen. Die Vorschläge der beiden Parteien sahen Änderungen bei diesen Freibeträgen und beim Steuertarif vor (Ziffern 618 ff.). Die dargestellten Wirkungen sind insofern nicht mit denen der Vorschläge dieser Parteien gleichzusetzen. Nach diesen wären Mehrbelastungen teilweise durch Erhöhungen des Grundfreibetrags ausgeglichen oder zumindest reduziert worden.

**643.** Die Arbeitsangebotsentscheidungen werden im Wesentlichen durch die Grenz- und Durchschnittssteuerbelastung bestimmt. Für den Zweitverdiener ist aber nicht die Durchschnittssteuerbelastung des gesamten in der Ehe erzielten Einkommens heranzuziehen, sondern die durchschnittlich auf seinem Zusatzverdienst lastende Steuerschuld. Diese Belastungen sind abhängig vom Einkommen des Erstverdieners. Es wird angenommen, dass der **Erstverdiener** das voraussichtliche Durchschnittseinkommen eines vollzeiterwerbstätigen Arbeitnehmers im Jahr 2014 erzielt (Bruttolohn 47 270 Euro, zu versteuerndes Einkommen 39 530 Euro). Vergleichend zum Status quo und den beiden Reformoptionen können noch die Belastungen für einen Alleinstehenden herangezogen werden.

**644.** Im Fall des **Realsplittings** liegen Grenz- und Durchschnittssteuersatz für ein zu versteuerndes Einkommen des Zweitverdieners im Bereich von 0 Euro bis 11 920 Euro niedriger als beim Ehegattensplitting (Schaubild 86, links). Ab dieser Einkommensschwelle liegt die Differenz zwischen den jeweiligen Einkommen der beiden Ehegatten unterhalb des doppelten Betrags, der beim Realsplitting übertragen werden darf. Damit kann durch das Realsplitting oberhalb dieser Schwelle ein vollständiger Ausgleich der Einkommen erreicht werden, sodass die Grenzbelastungen dann mit denen des Ehegattensplittings identisch sind.

Schaubild 86



Die Durchschnittssteuerbelastung des Zweitverdieners – definiert als die zusätzliche Steuerlast gegenüber der Nichterwerbstätigkeit bezogen auf das Einkommen des Zweitverdieners – unterschreitet beim Realsplitting immer die beim Ehegattensplitting. Gemessen an der Besteuerung eines Alleinstehenden liegen Grenz- und Durchschnittssteuerbelastung allerdings weit höher.

**645.** Beim **übertragbaren Grundfreibetrag** sind zwei Einkommensbereiche zu unterscheiden. Zunächst gilt im Einkommensbereich von 0 Euro bis zum Grundfreibetrag in Höhe von 8 354 Euro, dass Grenz- und Durchschnittssteuerbelastung des Zweitverdieners höher liegen als beim Ehegattensplitting (Schaubild 86, rechts). Dies liegt daran, dass die Übertragbarkeit der Einkommen zwischen den Ehegatten mit steigendem Einkommen des Zweitverdieners zunächst sinkt. Damit übernimmt der Zweitverdiener in diesem Einkommensbereich den Grenzsteuersatz des Erstverdieners. Dieser Mechanismus gilt ebenfalls beim Ehegattensplitting. Allerdings ist der Grenzsteuersatz des Erstverdieners beim Grundfreibetragsplitting höher als beim Ehegattensplitting, da der progressionsmindernde Einkommensausgleich eingeschränkt ist.

Sobald das Einkommen des Zweitverdieners den Grundfreibetrag überschreitet, fällt der Grenzsteuersatz auf das Niveau eines Alleinstehenden. Anschließend sinkt somit der Durchschnittssteuersatz über einen längeren Einkommensbereich, dabei unterschreitet er die Durchschnittssteuersätze beim Ehegattensplitting und beim Realsplitting. Gegenüber der Besteuerung von Alleinstehenden gilt allerdings, dass der Durchschnittssteuersatz durchgehend erheblich höher liegt.

**646.** Mit Blick auf die Einkommensteuer sind die **Verbesserungen bei den Anreizen** des Zweitverdieners bei beiden betrachteten Reformvarianten überschaubar. Der ungleichmäßige Verlauf beim übertragbaren Grundfreibetrag könnte darüber hinaus weitere Verzerrungen und Anreizprobleme auslösen. So belegen verschiedene Studien, dass die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen relativ klein sein dürften (Kasten 22). Dass allerdings selbst für Reformen, die steuerliche Mehreinnahmen bedeuten, positive Effekte ermittelt werden, ist beachtlich. Denn regelmäßig wird eine höhere Abgabenbelastung zu negativen Anreizwirkungen führen.

#### Kasten 22

##### Simulationsergebnisse zu Reformationsoptionen des Ehegattensplittings

Wegen der unterschiedlichen Elastizitäten des Arbeitsangebots zwischen Erst- und Zweitverdienern ermitteln Studien für Reformen, die das Ehegattensplitting in die Richtung der Individualbesteuerung entwickeln, regelmäßig beachtliche positive gesamtwirtschaftliche Effekte. Die jüngsten Studien sind vor dem Hintergrund der im Wahlkampf geführten Diskussion im Laufe dieses Jahres erschienen (Bonin et al., 2013; Eichhorst et al., 2012; Fehr et al., 2013; Müller et al., 2013; RWI, 2013). So zeigen Fehr et al. (2013) im Rahmen eines kalibrierten allgemeinen Gleichgewichtsmodells, dass das Arbeitsangebot in der Volkswirtschaft unmittelbar um 0,8 % und langfristig um 0,5 % höher liegen könnte. Das Bruttoinlandsprodukt würde in der kurzen Frist um 0,5 % zunehmen, langfristig jedoch leicht niedriger liegen.

Für den Übergang zum Realsplitting oder dem übertragbaren Grundfreibetrag ermitteln die verschiedenen Mikrosimulationsstudien ebenfalls noch überwiegend positive Effekte auf das Ar-

beitsangebot. Allerdings fallen die Effekte geringer aus. So kommen Eichhorst et al. (2012) zu dem Ergebnis, dass die Ausweitung des Arbeitsangebots von 83 500 Vollzeitäquivalenten bei der vollständigen Abschaffung des Ehegattensplittings auf 50 900 Vollzeitäquivalente bei einem Realsplitting zurückgeht. Müller et al. (2013) ermitteln für diesen Fall einen Rückgang von 128 600 Vollzeitäquivalenten auf 27 800 Vollzeitäquivalente. Ähnlich sind die Effekte, die das RWI bestimmt hat (106 100 Vollzeitäquivalente auf 41 400 Vollzeitäquivalente). Bonin et al. (2013) ermitteln ebenfalls höhere Wirkungen eines Übergangs zur Individualbesteuerung als zum Realsplitting (223 000 Vollzeitäquivalente beziehungsweise 40 000 Vollzeitäquivalente).

Für den übertragbaren Grundfreibetrag sind die ermittelten Effekte nochmals geringer. Eichhorst et al. (2012) berichten sogar einen leicht negativen Effekt (- 200 Vollzeitäquivalente). Das RWI (2013) kommt hingegen zu dem Ergebnis, dass positive aber geringe Effekte für den übertragbaren Grundfreibetrag (+ 17 900 Vollzeitäquivalente) zu erwarten wären. Die geringen positiven Effekte des übertragbaren Grundfreibetrags dürften zum einen an der anfänglich höheren Grenzbelastung beim Zweitverdiener und zum anderen an dem verringerten Arbeitsangebot des Erstverdieners liegen.

### Wechselwirkungen von Ehegattensplitting und Minijob-Regelung

**647.** Die Anreize von Zweitverdienern zur Aufnahme oder Ausweitung einer Beschäftigung sind aufgrund des Ehegattensplittings vergleichsweise gering. Große Verzerrungen bei den Arbeitsanreizen bestehen darüber hinaus durch die **Wechselwirkungen von Ehegattensplitting und Minijob-Regelung**. Kern der Minijob-Regelung ist, dass ein monatliches Einkommen von bis zu 450 Euro auf Seite des Arbeitnehmers von Sozialabgaben und Steuern befreit ist. Der Arbeitgeber führt 30 % des Einkommens pauschal für Steuern und Sozialabgaben ab. Durch diese pauschale Abgabenbelastung wird die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung begünstigt. Dies gilt ebenfalls für Ehegatten. Gemessen an den Arbeitskosten des Arbeitgebers beläuft sich der Abgabenkeil nur auf etwas mehr als 23 %. Dies ist als Belastung des Zweitverdienereinkommens selbst im internationalen Vergleich gering (Kasten 21).

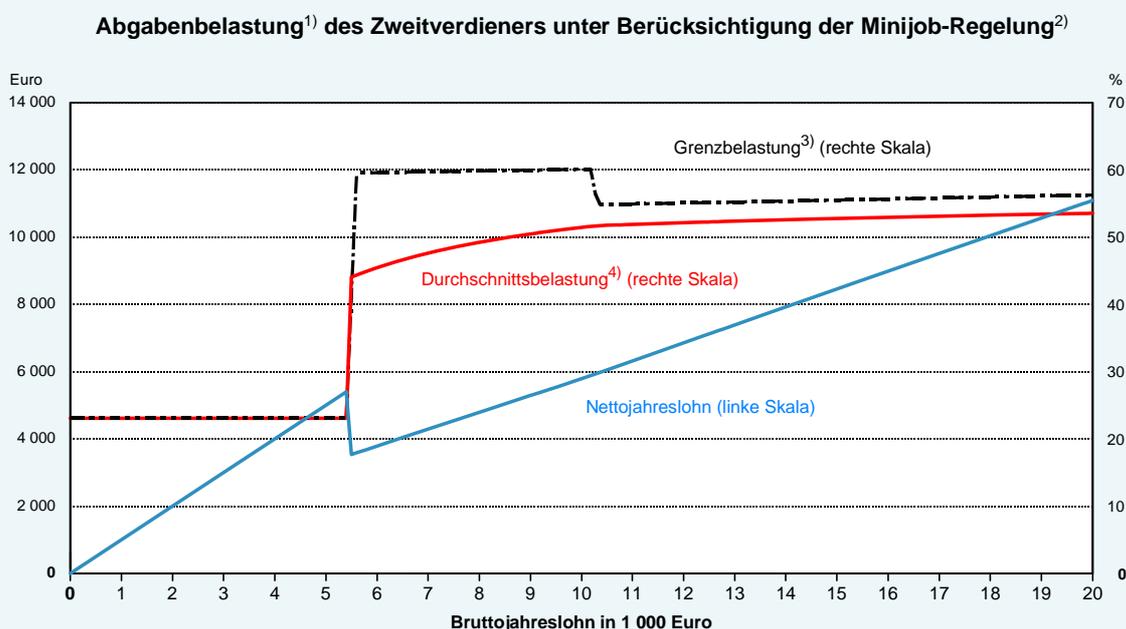
**648.** Übersteigen die Einkünfte die 450-Euro-Schwelle, werden **Sozialbeiträge** regulär, das heißt in etwa zur Hälfte vom Arbeitgeber und vom Arbeitnehmer, auf das gesamte beitragspflichtige Entgelt erhoben. Durch eine Gleitzone – in dieser wird nur ein Anteil des Einkommens der Beitragspflicht unterworfen – wird allerdings vermieden, dass es zu einer ausgeprägten Sprungstelle bei der Belastung mit Sozialbeiträgen kommt.

Durch Überschreitung der 450-Euro-Schwelle endet außerdem die **Steuerfreiheit**, womit das gesamte Einkommen steuerpflichtig wird. Die Schwelle von 450 Euro wirkt damit wie eine Freigrenze. Das bedeutet, dass ein Belastungssprung auftreten kann. Für Alleinstehende wird dies in aller Regel kein Problem darstellen, da die Steuerpflicht erst ab einem deutlich höheren Gehalt beginnt. Nur wenn weitere steuerpflichtige Einkünfte in nennenswerter Höhe vorliegen, tritt für Alleinstehende bei Überschreiten der 450-Euro-Grenze ein Belastungssprung bei der Steuerschuld auf.

**649.** Der **Zweitverdiener** unterliegt jedoch mit allen steuerpflichtigen Einkünften unmittelbar dem gemeinsamen Grenzsteuersatz. Damit fällt das Nettoeinkommen bei Ausweitung der

Beschäftigung über die 450-Euro-Schwelle zunächst deutlich ab (Bach et al., 2011; Eichhorst et al., 2012). Bezieht der Erstverdiener ein durchschnittliches Arbeitseinkommen, gilt durchgehend eine Grenzbelastung von 55 % bis 60 % in Relation zu den Arbeitskosten des Arbeitgebers. Aus dem Zusammenspiel von **Belastungssprung und hoher Grenzbelastung** folgt, dass das Nettoeinkommen des Zweitverdieners in einem relativ weiten Bereich von 450 Euro bis 760 Euro im Monat das Nettoeinkommen bei einem 450-Euro-Job unterschreitet (Schaubild 87). Um eine nennenswerte Erhöhung des Nettoeinkommens gegenüber einem 450-Euro-Job zu erreichen, müsste der Zweitverdiener somit eine deutliche Ausweitung seiner Beschäftigung vornehmen. Verdreifacht ein Zweitverdiener mit einem monatlichen Einkommen von 450 Euro beispielsweise sein Arbeitsangebot, erhöht sich sein Nettoeinkommen nur von 450 Euro auf etwa 790 Euro.

Schaubild 87



1) Einkommensteuer einschließlich Solidaritätszuschlag und Sozialabgaben.– 2) Es gilt der Einkommensteuertarif für das Jahr 2014, so wie er im Dezember 2012 vom Vermittlungsausschuss beschlossen wurde. Der Erstverdiener erzielt ein durchschnittliches Arbeitseinkommen bei einer Vollzeitbeschäftigung (Bruttojahreslohn 47 270 Euro, zu versteuerndes Einkommen 39 530 Euro).– 3) In Relation zu den Arbeitskosten.– 4) Durchschnittsbelastung sind die durchschnittlich auf dem Zweitverdienst lastenden Abgaben (Erhöhung der gemeinsamen Abgabenlast gegenüber der Situation ohne Zweitverdienerinkommen). Abgaben in Relation zu den Arbeitskosten.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

**650.** Unter Einbezug der Minijob-Regelung liegen die Fehlanreize damit weniger darin, dass es sich für einen Zweitverdiener nicht lohnt, überhaupt einer Beschäftigung nachzugehen. Vielmehr wird die Aufnahme einer regulär **sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung gegenüber einem Minijob** verhindert oder erschwert. Dies dürfte insbesondere geringqualifizierte Zweitverdiener betreffen, wenn deren Einkommenspotenziale so niedrig sind, dass durch Ausweitung der Erwerbstätigkeit nur ein geringes oder überhaupt kein zusätzliches Nettoeinkommen erzielt werden kann. Die Abschaffung der Steuerfreiheit von Minijobs im Nebenerwerb und für den Zweitverdiener in einer Ehe würde zwar den Belastungssprung vermeiden, aber die Anreize für die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung mindern. Dies sollte somit idealerweise mit einer Absenkung der Grenzbelastung kombiniert werden.

Ein Ansatzpunkt dafür wäre die Abschaffung der beitragsfreien Mitversicherung des Ehegatten bei der Gesetzlichen Krankenversicherung.

#### 4. Aufkommens- und Verteilungswirkungen

**651.** Bei möglichen Reformen des Ehegattensplittings sind neben den Anreizen ebenfalls die **Verteilungswirkungen** von Bedeutung. Beim Übergang vom Ehegattensplitting zum Realsplitting oder zum übertragbaren Grundfreibetrag können Mehrbelastungen immer dann auftreten, wenn das Erwerbseinkommen nicht in gleicher Höhe von beiden Ehegatten erzielt wird. Besonders hohe Mehrbelastungen würden sich bei Einverdienerehen einstellen. Im unteren Einkommensbereich sind Mehrbelastungen allerdings ausgeschlossen. Sie treten beim übertragbaren Grundfreibetrag frühestens dann auf, wenn das gemeinsame Einkommen den doppelten Grundfreibetrag übersteigt; beim Realsplitting erst, wenn die Differenz zwischen den beiden Einkommen der Ehegatten 27 610 Euro übersteigt.

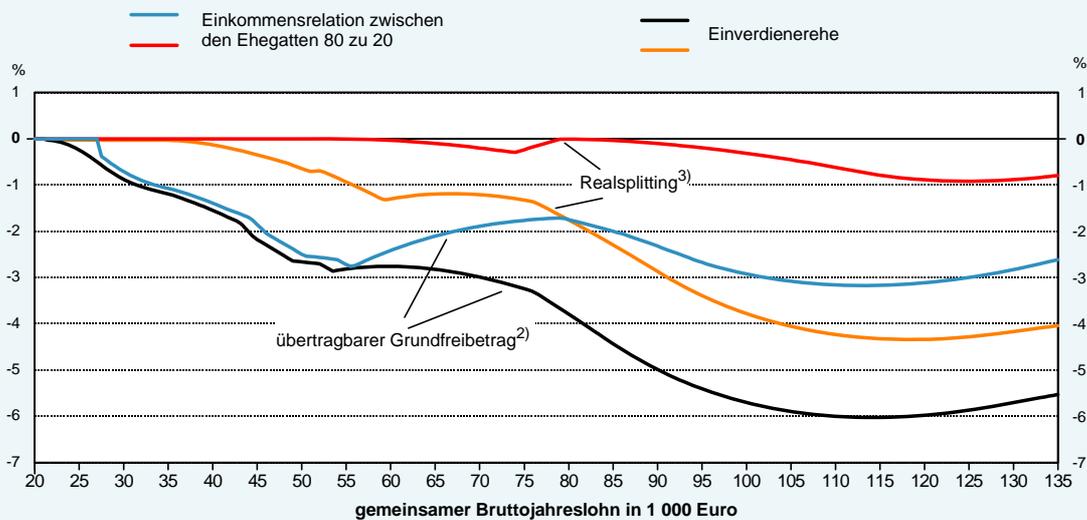
**652.** Betrachtet man eine Familie mit zwei Kindern, sind die Belastungswirkungen durch eine Reihe von Effekten getrieben (Schaubild 88). So nehmen beim **übertragbaren Grundfreibetrag** die Mehrbelastungen vorübergehend wieder ab, wenn der Kinderfreibetrag vorteilhaft wird oder das Einkommen des Zweitverdieners den Grundfreibetrag übersteigt. Mit zunehmender Progression nehmen die Mehrbelastungen dann allerdings wieder zu. Für sehr hohe Einkommen konvergiert die relative Veränderung des Nettoeinkommens anschließend gegen Null, da nach Erreichen des Spitzensteuersatzes der Vorteil des Ehegattensplittings nicht weiter anwächst. Insgesamt zeigt sich, dass die Mehrbelastungen beim übertragbaren Grundfreibetrag schon bei relativ geringen gemeinsamen Einkommen in Höhe von etwa 50 000 Euro relativ hoch ausfallen. Sie betragen in diesem Bereich knapp 3 % des Nettoeinkommens. Die hohen Mehrbelastungen treten bei Einverdienerehen sowie bei einer Einkommensrelation von 80 zu 20 zwischen den Ehegatten auf. In der Spitze belaufen sich die Einkommenseinbußen auf 6 %. Dies ist bei Einverdienerehen mit einem Einkommen im Bereich von etwa 115 000 Euro der Fall.

**653.** Die Mehrbelastungen eines **Realsplittings** sind geringer als die des übertragbaren Grundfreibetrags. Bei einer Einkommensrelation von 80 zu 20 verbleiben sie durchgehend unterhalb von 1 %. Gleichwohl können bei Einverdienerehen wiederum relativ hohe Mehrbelastungen auftreten. Eine Einverdienerehe mit einem Einkommen von 58 000 Euro müsste auf knapp 1,5 % ihres Nettoeinkommens verzichten. Einverdienerehen mit Einkommen knapp oberhalb von 100 000 Euro müssten aber mit Einkommenseinbußen in Höhe von 4 % bis 4,5 % rechnen.

Die dargestellten Mehrbelastungen sind die Ursache dafür, dass mit den Reformoptionen voraussichtlich **Mehreinnahmen für den Staat** verbunden wären, sofern diese Reformen nicht aufkommensneutral durchgeführt werden. Sie dürften gleichwohl deutlich unterhalb derer liegen, die für einen theoretischen Übergang zur Individualbesteuerung ermittelt werden. Für den übertragbaren Grundfreibetrag würden sich die Mehreinnahmen ohne Verhaltensanpassung auf 10 Mrd Euro bis 16 Mrd Euro, für das Realsplitting auf etwa 6 Mrd Euro belaufen (Bundesregierung, 2012, 2013; Eichhorst et al., 2012; Bonin et al., 2013; RWI, 2013).

Schaubild 88

### Änderungen des Nettoeinkommens bei Reformalternativen des Ehegattensplittings für verschiedene Einkommensrelationen<sup>1)</sup>



1) Angaben für ein Ehepaar mit zwei Kindern. Das Nettoeinkommen enthält das Kindergeld. Das Ehepaar erzielt ausschließlich aus der Erwerbstätigkeit steuerpflichtige Einkünfte. Der Solidaritätszuschlag ist berücksichtigt. Es gilt der Einkommensteuertarif für das Jahr 2014, so wie er im Dezember 2012 vom Vermittlungsausschuss beschlossen wurde.– 2) Übertragbarer Grundfreibetrag: Unterschreitet das steuerpflichtige Einkommen des Zweitverdieners den Grundfreibetrag (8 354 Euro), kann die Differenz beim Erstverdiener steuermindernd abgezogen werden.– 3) Realsplitting: Der Erstverdiener überträgt zu versteuerndes Einkommen maximal bis zur Höhe von 13 805 Euro im Jahr auf den Zweitverdiener, um die zu versteuernden Einkommen beider Ehegatten möglichst weit anzugleichen.

Daten zum Schaubild

© Sachverständigenrat

**654.** Diese Überlegungen vernachlässigen allerdings **neu auftretende Gestaltungsmöglichkeiten** zwischen den Ehegatten, die wegen der unterschiedlichen Grenzbelastungen entstehen (JG 2007 Ziffern 440 ff.; Bach und Buslei, 2003). So wird bei Einkünften aus Unternehmen eine Übertragung von Anteilen am Unternehmen von dem einen Ehegatten auf den anderen vorteilhaft, weil dadurch die gemeinsame Steuerlast reduziert werden kann. Dies gilt gleichermaßen für vermietete Immobilien. Bei Einkünften aus selbständiger Arbeit ist die Anstellung des Ehegatten möglich. In ähnlicher Weise könnten Ehepaare, die Einkünfte aus einer eigenen mittelständischen Kapitalgesellschaft, zum Beispiel Geschäftsführergehälter, beziehen, über eine geeignete Ausgestaltung der Arbeitsverträge eine Einkommensverschiebung zwischen den Ehegatten erreichen.

**655.** Die Gestaltungsmöglichkeiten könnten insbesondere von Beziehern hoher Einkommen und von Vermögenden genutzt werden. In normalen Arbeitnehmerverhältnissen wären sie hingegen nicht möglich. Inwieweit dies **Mehreinnahmen** des Staates bei einem Übergang zu einem Realsplitting oder beim übertragbaren Grundfreibetrag **mindern** würde, lässt sich kaum abschätzen. Der Sachverständigenrat hat im Jahr 2007 Berechnungen dazu vorgelegt, bei denen die Gewinn- und Vermögenseinkünfte zwischen den Ehegatten fiktiv möglichst steuervermeidend umverteilt wurden (JG 2007 Ziffern 440 ff.). Denkbare Gestaltungen durch Umschichtungen bei den Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit wurden nicht berücksichtigt. Die berechneten Mehreinnahmen eines Übergangs vom Ehegattensplitting zum Realsplitting reduzierten sich dabei von 3,9 Mrd Euro auf 0,5 Mrd Euro. Dadurch dass das Realsplitting gerade Bezieher relativ hoher Einkommen höher belasten würde, ist anzunehmen, dass

die tatsächlichen Mehreinnahmen bedeutend geringer ausfallen werden als die rechnerischen Mehreinnahmen, die diesen Aspekt nicht erfassen.

**656.** Neben den verringerten Aufkommenseffekten ist insbesondere kritisch zu sehen, dass die **Komplexität** und der **Erhebungsaufwand** des Steuersystems stark zunehmen würden. Es müssten wohl umfangreiche Beratungsdienstleistungen in Anspruch genommen werden, um die Gestaltungen optimal vorzunehmen. Dies wiederum müsste die Finanzverwaltung kontrollieren. Es wäre zudem damit zu rechnen, dass der Gesetzgeber Vorschriften zur Eindämmung offensichtlicher Gestaltungen erlassen würde. Viele Detailfragen, inwieweit Gestaltungen zulässig sind, würden dann wohl über Jahre von Gerichten geklärt werden müssen.

### 5. Familiensplitting und Familienrealsplitting

**657.** CDU/CSU haben sich im Wahlkampf ebenso wie SPD und Bündnis 90/Die Grünen für eine Reform der Besteuerung von Ehen und Familien ausgesprochen. Allerdings favorisieren sie nicht die Einschränkung des Ehegattensplittings, sondern dessen Beibehaltung und die **Erweiterung zu einem Familienrealsplitting**. Die im Wahlprogramm genannte konkrete Ausgestaltung sieht dabei eine Ausweitung des sogenannten Familienleistungsausgleichs vor, der über eine Erhöhung von Kindergeld und Kinderfreibeträgen vorgenommen werden soll.

Als steuerlicher Familienleistungsausgleich wird das System aus Kindergeld und Kinderfreibetrag bezeichnet. Hierbei wird nach geltendem Recht eine **Günstigerprüfung** vorgenommen. Jedes zusammen veranlagte Ehepaar erhält entweder das Kindergeld, oder es wird alternativ der Kinderfreibetrag bei der Veranlagung berücksichtigt, wenn der Steuervorteil des Kinderfreibetrags die Höhe des Kindergelds übersteigt. Der Steuervorteil des Kinderfreibetrags ergibt sich unter der vereinfachenden Annahme eines proportionalen Steuersatzes aus dem Produkt von Grenzsteuersatz und Kinderfreibetrag. Wegen des progressiven Tarifs ist es jedoch aufwändiger, die Einkommensschwelle, ab welcher der Kinderfreibetrag günstiger ist, zu bestimmen. Beim voraussichtlichen Tarif 2014 liegt die Einkommensschwelle bei einem gemeinsamen zu versteuernden Einkommen von etwa 63 400 Euro im Jahr.

**658.** Die **Kinderfreibeträge** sollen auf die Höhe des Grundfreibetrags von Erwachsenen, also von derzeit 7 008 Euro auf 8 354 Euro im Jahr, angehoben werden. Das **Kindergeld** soll ebenso erhöht werden. Hieraus lässt sich auf eine Erhöhung um 35 Euro für die ersten beiden Kinder, also von 184 Euro auf 219 Euro im Monat, schließen. Denkbar wäre, dass die Erhöhungen für das dritte und alle weiteren Kinder etwas größer ausfallen.

**659.** Von den Unionsparteien wird diese Reform „Familiensplitting“ genannt, obwohl es eher als Familienrealsplitting bezeichnet werden sollte. Unter Familiensplitting wird stattdessen üblicherweise das **Familientarifsplitting** verstanden. Bei diesem wird das gemeinsam von allen Familienmitgliedern erzielte Einkommen gleichmäßig auf alle Familienmitglieder verteilt. Häufig wird dabei auf die französische Regelung Bezug genommen, bei der die ersten beiden Kinder allerdings nur als halbe vollwertige Haushaltsmitglieder gewertet werden.

Nach der französischen Regelung wird eine vierköpfige Familie – zwei Erwachsene und zwei Kinder – wie eine Familie mit drei vollwertigen Haushaltsmitgliedern behandelt. Die Steuerlast der Familie ergibt sich, indem der Grundtarif auf ein Drittel des Haushaltseinkommens angewendet wird und anschließend die sich so ergebende tarifliche Steuerlast verdreifacht wird.

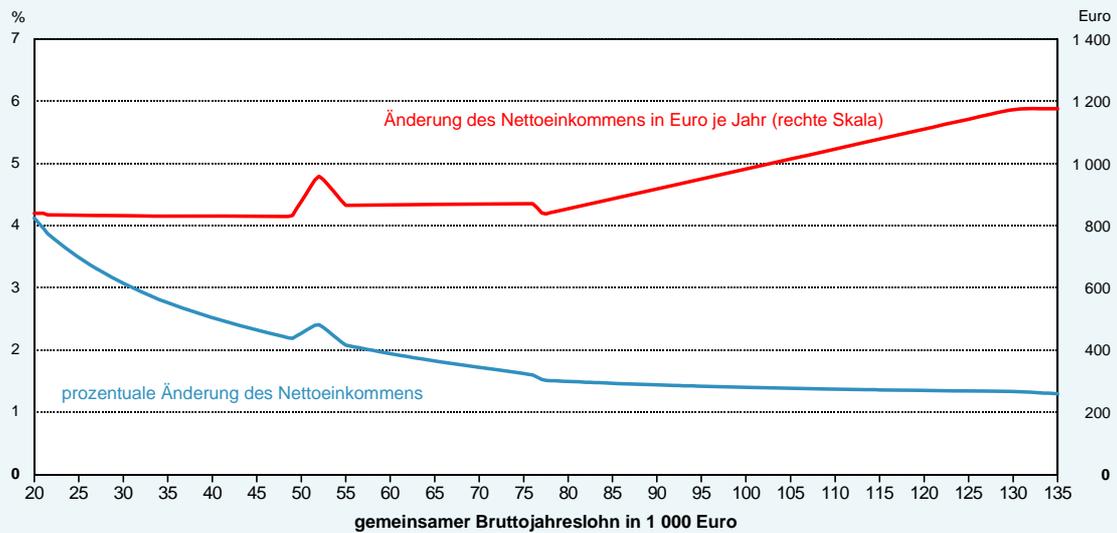
**660.** Eine Parallele von Familienrealsplitting und Realsplitting besteht darin, dass nicht nur das Existenzminimum zwischen Familienmitgliedern übertragen werden darf, sondern ein höherer Betrag, der in Anlehnung an typische Unterhaltsleistungen bestimmt wird. Damit ist die Orientierung am Grundfreibetrag für Erwachsene, so wie im Konzept der Unionsparteien vorgesehen, keineswegs zwingend, und der Betrag könnte insofern höher oder geringer festgelegt werden.

**661.** In Bezug auf das Familientarifsplitting und das Familienrealsplitting findet sich teilweise die **kritische Feststellung**, dass die Entlastungswirkungen für einkommensstarke Haushalte höher sind als für einkommensschwache (Steiner und Wrohlich, 2006; Ochmann und Wrohlich, 2013). Für die Beurteilung des Familiensplittings ist dies jedoch der falsche Bezugspunkt (Kirchhof, 2000; Althammer, 2002). Im Kern geht es bei den Varianten des Familiensplittings um die Idee, den Haushaltskontext bei der Besteuerung umfassender zu beachten. Der richtige Vergleichsmaßstab ist also, wie unterschiedliche Haushalte mit gleichem Einkommen behandelt werden sollten, und eben nicht, wie gleiche Haushaltstypen mit unterschiedlichem Einkommen. Letzteres ist eine Frage, die auf die Ausgestaltung des Einkommensteuertarifs und die Höhe von Transferzahlungen zielen sollte.

**662.** Es ist der Leitgedanke eines Familienrealsplittings, dass in vielen Familien die Aufwendungen der Eltern für ihre Kinder höher sind als das Existenzminimum. Folgt man dieser Annahme, so verwenden Eltern höhere Einkommensbeträge zum Nutzen ihrer Kinder. Ihnen verbleiben somit **geringere Beträge zu ihrer freien Verfügung**. Wird wie im derzeitigen System nur das geringere Existenzminimum als Aufwendungen der Eltern für ihre Kinder berücksichtigt, so kommt es zu einer diskriminierend hohen Belastung von Ehen mit Kindern gegenüber Ehen ohne Kinder oder gegenüber Alleinstehenden. Der Betrag, um den die Steuerbelastung von Ehen mit Kindern zu hoch ist, steigt aufgrund des progressiven Steuertarifs mit steigendem Einkommen an. Dies ist die Ursache, warum die Entlastungswirkungen eines Familienrealsplittings für Familien mit hohem Einkommen höher sind als für solche mit geringem Einkommen.

**663.** Insbesondere wegen der hohen **Bedeutung des Kindergelds** beim steuerlichen Familienleistungsausgleich würden die Verteilungswirkungen in Relation zum Nettoeinkommen aber dennoch mit steigendem Einkommen abnehmen (Schaubild 89). Der monetäre Vorteil gegenüber dem Status quo würde geringfügig von den Wirkungen beim Solidaritätszuschlag beeinflusst. Die Einkommensschwelle, ab welcher der erhöhte Kinderfreibetrag günstiger würde als das erhöhte Kindergeld, wäre für eine Familie mit zwei Kindern und ohne nennenswerte weitere Einkünfte bei einem gemeinsamen Arbeitseinkommen von etwa 77 000 Euro im Jahr erreicht. Dieser Betrag übersteigt das Anderthalbfache des durchschnitt-

Schaubild 89

Änderungen des Nettoeinkommens<sup>1)</sup> beim Familienrealsplitting<sup>2)</sup>

1) Angaben für ein Ehepaar mit zwei Kindern. Das Nettoeinkommen enthält das Kindergeld. Das Ehepaar erzielt ausschließlich aus der Erwerbstätigkeit steuerpflichtige Einkünfte. Der Solidaritätszuschlag ist berücksichtigt. Es gilt der Einkommensteuertarif für das Jahr 2014 so wie er im Dezember 2012 vom Vermittlungsausschuss beschlossen wurde. Betrachtet wird ferner eine Einverdiener-ehe. Die Aufteilung des Bruttoerwerbseinkommens auf die Ehegatten hat aber nahezu keinen Einfluss auf die Steuerschuld, da das Ehegattensplitting gilt.– 2) Familienrealsplitting: Erhöhung des Kindergelds um 35 Euro auf 219 Euro im Monat und des Kinderfreibetrags von 7 008 Euro auf 8 354 Euro im Jahr.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

lichen Arbeitslohns bei einer Vollzeittätigkeit. Somit wären wohl überwiegend Familien mit zwei Vollzeitwerbseinkommen betroffen.

**664.** Im Hinblick auf die Steuersystematik und die Verteilungseffekte kann das Familienrealsplitting der Unionsparteien somit positiv gesehen werden. Eine andere Frage ist, ob angesichts des weiterhin hohen Konsolidierungsbedarfs der öffentlichen Haushalte und der Herausforderungen beim Ausbau von Kindertageseinrichtungen und Ganztagschulen eine solche Reform gerade Priorität genießen sollte. Die **Belastungen für die öffentlichen Haushalte** dürften sich auf etwa 7 Mrd Euro belaufen (Ochmann und Wrohlich, 2013). Sie lägen nicht wesentlich höher als die Mehrausgaben bei einer ausschließlichen Erhöhung des Kindergelds von etwa 6 Mrd Euro. Nennenswerte positive Wirkungen auf das Arbeitsangebot und damit mögliche Selbstfinanzierungseffekte wären mit dem Vorschlag nicht verbunden, da sich die relevanten Anreize kaum verändern würden (Bergs et al., 2007). Gewisse positive Effekte beständen für Haushalte mit geringen Einkommensperspektiven. Die Belastungen an der Schwelle zwischen ausreichendem eigenen Einkommen und Bezug von Arbeitslosengeld II würden durch ein höheres Kindergeld gemindert, sodass sich die Arbeitsanreize besser darstellen als heute (Ziffer 752). Wegen der hohen Belastung der öffentlichen Haushalte sollte von der Einführung eines Familienrealsplittings aber Abstand genommen werden.

### III. Was steuerpolitisch zu tun und zu lassen ist

**665.** Der Sachverständigenrat lehnt die Wiedererhebung der **Vermögenssteuer** und eine **Erhöhung des Spitzensteuersatzes der Einkommensteuer** ab. Angesichts der zurzeit ausgesprochen günstigen Einnahmesituation des Staates ist nicht zu erkennen, warum Steuererhö-

hungen notwendig wären. Sozialpolitische Gründe sprechen ebenfalls nicht für eine Steuererhöhung. Die negativen Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit und damit auf das Wirtschaftswachstum wären hingegen beachtlich. Zwar ließe sich eine Erhöhung der Einkommensteuersätze, etwa im Bereich der sogenannten Reichensteuer, durch eine Reform der Thesaurierungsbegünstigung weniger schädlich ausgestalten und könnte sogar durch die gleichzeitige Rückgabe der Kalten Progression positiv gewendet werden. Die von den Ländern, die sich Schwierigkeiten bei der Einhaltung der grundgesetzlichen Schuldenbremse gegenüber wähnen, erhofften Einnahmesteigerungen ließen sich damit jedoch nicht erreichen.

**666. Reformnotwendigkeiten in der Steuerpolitik** bestehen hingegen weiterhin. So wäre eine grundlegende Reform der Gemeindefinanzen in Richtung einer Einführung kommunaler Zuschlagsrechte bei der Einkommensteuer notwendig. Außerdem sollte bei der Umsatzsteuer der Anwendungsbereich des ermäßigten Steuersatzes beschränkt werden. Zusätzlicher Reformbedarf besteht bei der Weiterentwicklung der Unternehmensbesteuerung mit den Zielen einer finanzierungsneutralen Ausgestaltung, höherer internationaler Wettbewerbsfähigkeit und verbesserten Investitionsbedingungen. So könnte eine Zinsbereinigung des Grundkapitals die Diskriminierung der Beteiligungsfinanzierung korrigieren (JG 2012 Ziffern 385 ff.).

Die gute wirtschaftliche Entwicklung der vergangenen Jahre hat in den Hintergrund treten lassen, dass in diesen Bereichen seit einigen Jahren **allenfalls kleine Fortschritte** erzielt wurden. Einzig beim Thema der Kalten Progression hatte die alte Bundesregierung eine Gesetzesinitiative eingeleitet, scheiterte jedoch im Bundesrat an der Mehrheit der von SPD und Bündnis 90/Die Grünen regierten Länder. Eine Reform der Erbschaftsteuer dürfte spätestens nach dem anstehenden Urteil des Bundesverfassungsgerichtes erneut in die Diskussion kommen. Hier wäre es sinnvoll, eine Reform mit der Zielrichtung geringerer Steuersätze und entschlossener Rückführung der Ausnahmen umzusetzen. Fortschritte beim Abbau von Steuervergünstigungen sind ebenfalls überfällig. Der Sachverständigenrat hat sich mit Vorschlägen zu möglichen Reformen in diesen Bereichen bereits in den vergangenen Jahresgutachten befasst (JG 2008 Ziffern 351 ff.; JG 2009 Ziffern 282 ff.; JG 2010 Ziffern 374 ff.; JG 2011 Ziffern 342 ff.; JG 2012 Ziffer 365).

**667.** Beim **Ehegattensplitting** erkennt der Sachverständigenrat Fehlanreize für Zweitverdiener. Das Ehegattensplitting ist zwar angesichts der Einheit eines Haushalts als Versorgungsgemeinschaft gut begründet. Dies bedeutet jedoch nicht, dass keinerlei Veränderungen möglich sind. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes lässt vermutlich die Alternative des Realsplittings zu. Das Realsplitting ist in seinen Wirkungen begrenzt, insbesondere unter Berücksichtigung der steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten. So können Ehepaare Einkünfte zwischen den Ehegatten verschieben, um eine höhere Besteuerung zu vermeiden. Insgesamt sind die zu erwartenden Mehreinnahmen für den Fiskus überschaubar und die Anreize für den Zweitverdiener könnten nur wenig verbessert werden. Die Komplexität des Steuersystems würde außerdem zunehmen.

**668.** Sinnvollere **Ansatzpunkte** zur Verbesserung der Anreize des Zweitverdieners liegen in einer Umgestaltung der Beiträge zu den **Sozialversicherungen**. Die hohe Grenzbelastung des

Zweitverdienereinkommens lässt sich teilweise auf die beitragsfreie Mitversicherung von Ehegatten bei der Gesetzlichen Krankenversicherung zurückführen. Hier wäre es sinnvoll, die Höhe des Krankenversicherungsbeitrags von der Arbeitsentscheidung des Zweitverdieners zu entkoppeln. Mit der vom Sachverständigenrat favorisierten Bürgerpauschale würde dies erreicht (Ziffer 716; JG 2012 Ziffern 598 ff.). Ein zweites Problem besteht darin, dass die Kombination von Ehegattensplitting und Minijob-Regelung es für den Zweitverdiener ausgesprochen unattraktiv macht, eine Beschäftigung über die 450-Euro-Schwelle hinaus auszuweiten. Gelingt es, über die Neugestaltung der Sozialabgaben die Anreize für den Zweitverdiener zu verbessern, wäre es sinnvoll, die Steuerfreiheit der Minijobs im Nebenerwerb und für den Zweitverdiener einer Ehe abzuschaffen.

## Anhang: Mehrbelastungen durch die Kalte Progression

**669.** Die Kalte Progression beschreibt die Mehrbelastungen der Bürger, die dann auftreten, wenn die Grenzen des Einkommensteuertarifs trotz steigenden Preisniveaus unverändert bleiben. Wegen des progressiven Tarifs führt dies dazu, dass Einkommenssteigerungen in Höhe der Preissteigerungsrate zu höheren Durchschnittssteuersätzen führen. So erhöhen sich die staatlichen Einnahmen relativ stärker, selbst wenn die Wirtschaft preisbereinigt nur mit geringen Raten wächst.

**670.** Die Bundesregierung hatte in der vergangenen Legislaturperiode geplant, den Einkommensteuertarif aus diesem Grund regelmäßig zu überprüfen und anzupassen. Jedoch konnte im Vermittlungsausschuss für die Jahre 2013 und 2014 nur eine Anhebung des Grundfreibetrags, nicht jedoch eine Erhöhung der anderen Einkommensgrenzen des Tarifs erreicht werden. Der Tarif wird folglich gestaucht, was bedeutet, dass sich die Grenzsteuerbelastung mit steigenden Einkommen schneller erhöht und der Spitzensteuersatz für mehr Steuerpflichtige gilt.

Letztmalig kam es zu Anpassungen beim gesamten Steuertarif in den Jahren 2009 und 2010. Im Jahr 2007 wurde zwar die sogenannte Reichensteuer, also der erhöhte Spitzensteuersatz von 45 % für Einkommen oberhalb von 250 000 Euro, eingeführt. Davon abgesehen war der Einkommensteuertarif in den Jahren 2005 bis 2008 unverändert geblieben.

**671.** Um die Mehrbelastungen der Kalten Progression darzustellen, ist es erforderlich, ein Bezugsjahr zu wählen. Mit dem Jahr 2006 wird im Folgenden ein Jahr gewählt, in dem die vorangegangene Anpassung ein Jahr zurücklag und die Kalte Progression bereits einmal wirken konnte. Damit handelt es sich um ein Jahr mittlerer Belastung. Um gleichwertige Realeinkommen zu bestimmen, wird ein bestimmtes Nominaleinkommen mit der Entwicklung des Verbraucherpreisindex fort- oder zurückgeschrieben. Anschließend kann diese Reihe der Nominaleinkommen, die identische Realeinkommen widerspiegeln, dem jeweils in diesem Jahr gültigen Tarif unterworfen werden. Die Mehrbelastungen können dann in Prozent des Nettoeinkommens oder in absoluten Beträgen je Person angegeben werden. Im Schaubild 90 werden exemplarisch vier unterschiedliche Einkommen betrachtet (20 000 Euro, 30 000 Euro, 50 000 Euro und 80 000 Euro). Wegen des Ehegattensplittings entspricht dies einem gemeinsamen Einkommen eines Ehepaars in doppelter Höhe (40 000 Euro, 60 000 Euro, 100 000 Euro und 160 000 Euro).

**672.** Gut zu erkennen sind die Anpassungen des Steuertarifs für die Jahre 2009 und 2010. Die jährliche Belastung wurde durch diese annähernd wieder auf das Niveau des Jahres 2006 zurückgeführt. Seither steigt die jährliche Mehrbelastung durch die Kalte Progression wieder. Gemessen am Nettoeinkommen ist die Belastung für mittlere Einkommen am höchsten. Für Steuerpflichtige mit einem Einkommen in Höhe von 50 000 Euro wird sie im Jahr 2014 etwas mehr als 2,0 % des Nettoeinkommens betragen. Absolut entspricht dies einer jährlichen Mehrbelastung in Höhe von 772 Euro im Jahr. Die absolute Belastung steigt mit dem Einkommen, sodass sie bei 80 000 Euro sogar 938 Euro beträgt. Durch die Anhebungen des

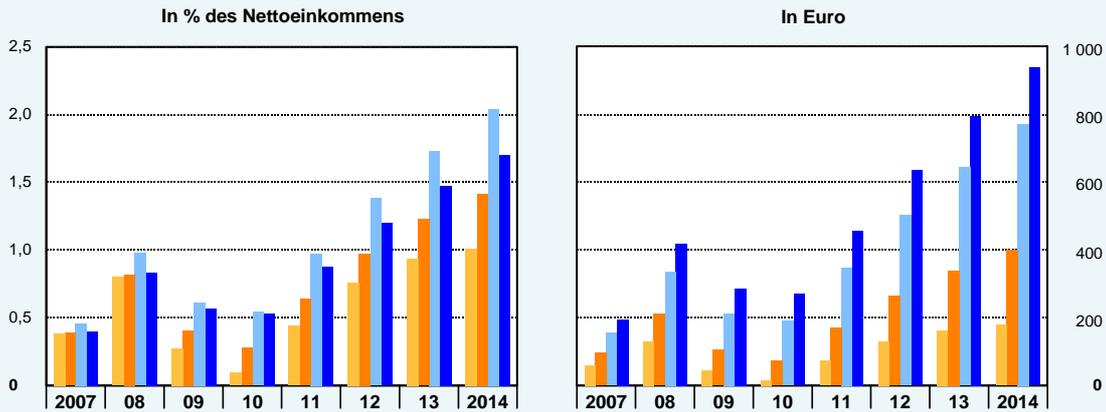
Grundfreibetrags in den Jahren 2013 und 2014 wird selbst für Einkommen in Höhe von 20 000 Euro nur ein kleiner Teil der Mehrbelastungen der Kalten Progression ausgeglichen. Es verbleibt bei diesen somit immer noch eine Mehrbelastung von 1,0 % des Nettoeinkommens oder 178 Euro. Eine Korrektur des Tarifs ist somit mittlerweile überfällig.

Schaubild 90

**Mehrbelastungen der Kalten Progression gegenüber dem Grundtarif 2006<sup>1)</sup>**

zu versteuerndes Einkommen in Höhe von:

20 000 Euro    30 000 Euro    50 000 Euro    80 000 Euro



1) Abweichungen der Steuerbelastung gegenüber dem Tarif des Jahres 2006 für einen Alleinstehenden. Anpassung des zu versteuernden Einkommens zwischen den Jahren erfolgt durch Rück- oder Fortschreibung mit dem Verbraucherpreisindex (2013 = 100). Der Solidaritätszuschlag ist berücksichtigt. Die dargestellten relativen Belastungen entsprechen denen eines Ehepaars mit einem gemeinsamen zu versteuerndem Einkommen in doppelter Höhe. Die dargestellten absoluten Belastungen entfallen in diesem Fall auf jeden der beiden Ehegatten.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

## Literatur zum Kapitel

- Althammer, J. (2002), Familienbesteuerung – Reformen ohne Ende?, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 71, 67-82.
- Bach, S. und M. Beznoska (2012), *Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Wiederbelebung der Vermögensteuer*, DIW Berlin: Politikberatung kompakt 68, Berlin.
- Bach, S. und H. Buslei (2003), Fiskalische Wirkungen einer Reform der Ehegattenbesteuerung, *DIW Wochenbericht* 22/2003, 345-353.
- Bach, S., J. Geyer, P. Haan und K. Wrohlich (2011), Reform des Ehegattensplittings: Nur eine reine Individualbesteuerung erhöht die Erwerbsanreize deutlich, *DIW Wochenbericht* 41/2011, 13-19.
- Bargain, O., K. Orsini und A. Peichl (2012), *Comparing labor supply elasticities in Europe and the US: New results*, IZA Discussion Paper No. 6735, Bonn.
- BdSt (2013), *Hände weg vom Ehegattensplitting*, Pressemitteilung, Bund der Steuerzahler, Berlin, 8. Februar.
- Becker, B., M. Jacob und M. Jacob (2013), Payout taxes and the allocation of investment, *Journal of Financial Economics* 107, 1-24.
- Bergs, C., C. Fuest, A. Peichl und T. Schäfer (2007), Reformoptionen der Familienbesteuerung – Aufkommens-, Verteilungs- und Arbeitsangebotseffekte, *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften* 58, 1-27.
- Bonin, H. et al. (2013), *Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland – Endbericht*, Gutachten für die Prognos AG, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
- Bundesregierung (2013), *Finanzielle Auswirkungen von Vorschlägen zur Reform des Ehegattensplittings und des Familienleistungsausgleichs*, Antwort auf eine Kleine Anfrage, Drucksache 17/13044, Deutscher Bundestag, Berlin, 11. April.
- Bundesregierung (2012), *Steuer- und gesellschaftspolitische Ungleichbehandlung eingetragener Lebenspartnerschaften gegenüber klassischen heterosexuellen Ehen*, Antwort auf eine Kleine Anfrage, Drucksache 17/9006, Deutscher Bundestag, Berlin, 13. März.
- DIHK (2011), *Evaluation 2011 – Umfrage zu den Auswirkungen der Unternehmensteuerreform 2008*, Deutscher Industrie- und Handelskammertag, Berlin.
- Eichhorst, W. et al. (2012), *Geringfügige Beschäftigung: Situation und Gestaltungsoptionen – Projekt im Auftrag der Bertelsmann Stiftung*, IZA Research Report No. 47, Bonn.
- Europäische Kommission (2013), *Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2013*, COM(2013) 355 final, Brüssel, 29. Mai.
- Fehr, H., M. Kallweit und F. Kindermann (2013), *Reforming family taxation in Germany – Labor supply vs. insurance effects*, CESifo Working Paper No. 4386, München.
- Hackmann, J. (2009), *Ungereimtheiten der traditionell in Deutschland vorherrschenden Rechtfertigungsansätze für das Ehegattensplitting*, Diskussionspapier Nr. 93, Helmut-Schmidt-Universität – Fächergruppe Volkswirtschaftslehre, Hamburg.
- Hermle, J. und A. Peichl (2013), *Ist die Antwort wirklich 42? Die Frage nach dem optimalen Spitzensteuersatz*, IZA Standpunkte Nr. 60, Bonn.
- Homburg, S. (2010), *Allgemeine Steuerlehre*, 6. Auflage, Vahlen, München.

- Homburg, S. (2000), Das einkommensteuerliche Ehegattensplitting, *Steuer und Wirtschaft* 30, 261-268.
- Immervoll, H., H.J. Kleven, C.T. Kreiner und N. Verdelin (2009), *An evaluation of the tax-transfer treatment of married couples in European countries*, IZA Discussion Paper No. 3965, Bonn.
- Keane, M. und R. Rogerson (2012), Micro and macro labor supply elasticities: A reassessment of conventional wisdom, *Journal of Economic Literature* 50, 464-476.
- KfW (2013), *Unternehmensbefragung 2013 – Trotz schwacher Konjunktur Unternehmensfinanzierung stabil*, Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt am Main.
- Kirchhof, P. (2000), Ehe- und familiengerechte Gestaltung der Einkommensteuer, *Neue Juristische Wochenschrift* 53, 2792-2796.
- Kleven, H.J., C. Landais und E. Saez (2013a), Taxation and international migration of superstars: Evidence from the European football market, *American Economic Review* 103, 1892-1924.
- Kleven, H.J., C. Landais, E. Saez und E.A. Schultz (2013b), Migration and wage effects of taxing top earners: Evidence from the foreigners' tax scheme in Denmark, *Quarterly Journal of Economics*, im Erscheinen.
- Kube, H. (2013), *Verfassungs- und Vollzugsfragen einer Vermögensteuer*, Rechtsgutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft GmbH, Mainz.
- Müller, K.-U. et al. (2013), *Evaluationsmodul: Förderung und Wohlergehen von Kindern*, DIW Berlin: Politikberatung kompakt 73, Berlin.
- Ochmann, R. und K. Wrohlich (2013), Familiensplitting der CDU/CSU: Hohe Kosten bei geringer Entlastung für einkommensschwache Familien, *DIW Wochenbericht* 36/2013, 3-11.
- OECD (2013a), *Action plan on base erosion and profit shifting*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (2013b), *Taxing wages 2011-2012*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Richter, W.F. und B.U. Wigger (2012), Besteuerung des Humanvermögens, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 13, 82-102.
- RWI (2013), *Gutachten zur Reform des Ehegattensplittings*, RWI Projektbericht, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.
- Sacksofsky, U. (2000), Steuerung der Familie durch Steuern, *Neue Juristische Wochenschrift* 53, 1896-1903.
- Saez, E., J. Slemrod und S.H. Giertz (2012), The elasticity of taxable income with respect to marginal tax rates: A critical review, *Journal of Economic Literature* 50, 3-50.
- Scherf, W. (2006), *Abschaffung des Ehegattensplittings bewirkt steuerliche Diskriminierung von Ehegatten*, Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere Nr. 71, Justus-Liebig-Universität Gießen.
- Scherf, W. (1999), Das Ehegattensplitting ist kein Steuervorteil, *Wirtschaftsdienst* 79, 27-34.
- Spangenberg, U. (2005), *Neuorientierung der Ehebesteuerung: Ehegattensplitting und Lohnsteuerverfahren*, Arbeitspapier 106, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

- Spengel, C., L. Evers, M.T. Evers, U. Scheuring und F. Streif (2013), *Die Folgen von Substanzsteuern für Familienunternehmen, Staat und Gesellschaft*, Gutachten im Auftrag der Stiftung Familienunternehmen, München.
- Steiner, V. und K. Wrohlich (2006), Familiensplitting begünstigt einkommensstarke Familien, geringe Auswirkungen auf das Arbeitsangebot, *DIW Wochenbericht* 31/2006, 441-449.
- Vollmer, F. (2006), Verfassungsrechtliche Fragen der Ehe- und Familienbesteuerung, in: Althammer, J. und U. Klammer (Hrsg.), *Ehe und Familie in der Steuerrechts- und Sozialordnung*, Mohr Siebeck, Tübingen, 73-92.
- Weichenrieder, A.J. (2009), Profit shifting in the EU: Evidence from Germany, *International Tax and Public Finance* 16, 281-297.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2013), *Besteuerung von Vermögen – Eine finanzwissenschaftliche Analyse*, Gutachten 02/2013 des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin.