

Maria Wersig

# Der lange Schatten der Hausfrauenehe

Zur Reformresistenz des Ehegattensplittings

Verlag Barbara Budrich  
Opladen • Berlin • Toronto 2013

# Inhalt

Vorwort.....	11
Abkürzungen.....	13
<b>1 Fragestellung und Problemaufriss .....</b>	<b>15</b>
1.1 Ehegattenbesteuerung – Politisch umkämpft seit über 50 Jahren .....	15
1.2 Fragestellung .....	17
1.3 Transdisziplinärer Forschungsansatz.....	18
1.4 Wo liegt das politische Problem? Kritik am Ehegattensplitting heute .....	19
1.5 Begriff und Funktionsweise des Ehegattensplittings .....	21
1.5.1 Getrennte oder gemeinsame Besteuerung von Ehegatten.....	22
1.5.2 Rechtslage in Deutschland.....	24
1.6 Reformbegriff und Reformoptionen .....	32
1.7 Gliederung der Untersuchung.....	34
1.8 Sprache und Begrifflichkeiten .....	35
<b>2 Das Ehegattensplitting als Forschungsgegenstand in den Sozial-, Wirtschafts- und Rechtswissenschaften .....</b>	<b>37</b>
2.1 Das Ehegattensplitting in der Analyse.....	37
2.2 Ehegattenbesteuerung im internationalen Vergleich .....	38
2.2.1 Formen der Ehegattenbesteuerung und ihre Verbreitung .....	38
2.2.2 Besteuerung von Ehegatten in den USA.....	40
2.3 Ökonomische Analysen der Effekte des Ehegattensplittings.....	41
2.3.1 Steuerbelastung einzelner Familienformen im Ländervergleich ...	41
2.3.2 Auswirkungen des Ehegattensplittings auf die Haushaltsnettoeinkommen.....	43

2.3.3	Wirkungen auf die intrafamiliäre Verteilung bezahlter und unbezahlter Arbeit .....	44
2.3.4	Fiskalische Wirkungen des Ehegattensplittings.....	46
2.3.5	Wirkungen des Ehegattensplittings im Zeitverlauf seit 1958 .....	47
2.4	Steuerreformen und Ehegattensplitting im Blickfeld der Politik- und Sozialwissenschaften .....	48
2.4.1	Politikwissenschaftliche Analysen von Reformhindernissen in der Steuerpolitik .....	48
2.4.2	Sozialwissenschaftliche Überlegungen zur Reformierbarkeit des Ehegattensplittings .....	51
2.5	Das Ehegattensplitting in der verfassungsrechtlichen Debatte .....	53
2.5.1	Konfliktlinie: Subvention oder Berücksichtigung des Leistungsfähigkeitsprinzips .....	54
2.5.2	Wandel der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in der Begründung des Ehegattensplittings.....	57
2.5.3	Konfliktlinie: Implizite Voraussetzungen des Ehegattensplittings.....	59
2.5.4	Konfliktlinie: Anreiz- und Verteilungswirkungen des Ehegattensplittings .....	62
2.5.5	Beschränkung auf Ehepaare .....	65
2.6	Zwischenfazit.....	70
<b>3</b>	<b>Kontinuität und Wandel in der Politik – Theorie, Methoden und Quellen.....</b>	<b>73</b>
3.1	Policy-Kontinuität und Policy-Wandel.....	73
3.1.1	Erklärungsansätze für Kontinuität und Wandel in der Policy-Analyse .....	73
3.1.2	Kontinuität und Wandel im historischen Institutionalismus .....	75
3.1.3	Wirkung von Mechanismen der Kontinuitätssicherung als Reformhindernis in politischen Entscheidungsprozessen.....	81
3.1.4	Zwischenfazit.....	83
3.2	Untersuchungsgang und Hypothesen.....	83
3.2.1	Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands .....	84
3.2.2	Hypothesen.....	85
3.3	Historisch-rekonstruktive Analyse – Quellen und Methoden.....	87
3.3.1	Dokumentenauswahl und Inhaltsanalyse .....	87
3.3.2	ExpertInneninterviews mit am Politikprozess beteiligten Personen.....	90

3.3.3	Triangulation der Methoden und Verhältnis unterschiedlicher Datenquellen zueinander .....	100
<b>4</b>	<b>Am Anfang des Pfades – Die Einführung des Ehegattensplittings in den 1950er-Jahren .....</b>	<b>101</b>
4.1	Rechtliche Rahmenbedingungen für Frauenerwerbstätigkeit in den 1950er-Jahren .....	102
4.2	Haushalts- und Ehebesteuerung vor 1945.....	106
4.3	Zusammenveranlagung oder getrennte Besteuerung – Der Streit um die Ehegattenbesteuerung bis 1957.....	108
4.3.1	Position des Bundesministeriums der Finanzen und der Finanzministerien der Bundesländer .....	110
4.3.2	Weitere Entwicklung der Diskussion über die Ehegattenbesteuerung in Parlament und Regierung .....	112
4.3.3	Positionen von Akteuren außerhalb von Parlament und Regierung.....	116
4.3.4	Zusammenfassung der vor 1957 diskutierten Regelungsalternativen der Ehegattenbesteuerung .....	120
4.4	Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Ehebesteuerung aus dem Jahr 1957 .....	120
4.4.1	Argumente des Bundesverfassungsgerichts.....	123
4.4.2	Vom Bundesverfassungsgericht aufgezeigte Regelungsalternativen .....	124
4.4.3	Reaktionen auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts .....	125
4.5	Einführung des Ehegattensplittings im Jahr 1958 .....	126
4.5.1	Übergangsregelung .....	127
4.5.2	Entscheidung für die Einführung des Ehegattensplittings aus der Perspektive des Bundesfinanzministeriums .....	128
4.5.3	Kritik an ‚unsozialen Wirkungen‘ des Splittings – Forderungen nach einem verändertem Splittingfaktor .....	130
4.5.4	Neuer Steuertarif anlässlich der Einführung des Ehegattensplittings .....	133
4.5.5	Gesetzesbegründung 1958 – ‚Wesen der Ehe‘ erfordert Zusammenveranlagung .....	137
4.5.6	Getrennte Besteuerung und Familienlastenausgleich statt Splitting – Positionen von Frauenverbänden im Jahr 1958 .....	139
4.6	Zwischenfazit .....	143

<b>5</b>	<b>Institutionelle Verfestigungen des Ehegattensplittings von 1960 bis 1998</b> .....	147
5.1	Wandel von Ehe, Familie und Geschlechterverhältnissen in Recht und Gesellschaft .....	148
5.2	Kritik am Ehegattensplitting seit den 1950er Jahren .....	150
5.3	Kürzung von Steuervorteilen– Sozialliberaler Gesetzentwurf zur Kappung des Splittingvorteils im Jahr 1982 .....	155
5.4	Institutionelle Verfestigungen und gradueller Wandel .....	156
5.4.1	Verteilungs- und Anreizwirkungen des Ehegattensplittings .....	156
5.4.2	Verfassungsinterpretation – Von der Anerkennung der ‚Hausfrau und Mutter‘ zur ‚Realität‘ in der ‚intakten Durchschnittsehe‘ .....	160
5.5	Zwischenfazit .....	163
<b>6</b>	<b>Verpasste Gelegenheit – Das Scheitern des rot-grünen Vorhabens einer Reform des Ehegattensplittings</b> .....	165
6.1	Widerstreitende Ziele im Wahlkampf 1998 .....	166
6.2	Kompromiss: Kappungsmodell im Koalitionsvertrag 1998 .....	169
6.3	Gescheiterte Umsetzung des Kappungsmodells im Jahressteuergesetz 1999/2000/2002 .....	171
6.4	Entwicklung von Reformalternativen .....	177
6.4.1	Gesetzentwurf des Bundesministeriums der Finanzen vom Mai 1999 – Individualbesteuerung mit Unterhaltsabzugsbetrag (Realsplitting) .....	178
6.4.2	‚Einstieg in den Ausstieg‘ – Vorschlag des Bundesfamilienministeriums im Jahr 2002 .....	182
6.4.3	Gegenüberstellung der zwischen 1998 und 2002 diskutierten Reformmodelle .....	186
6.4.4	‚In den Schubladen‘ – Die Diskussion über das Ehegattensplitting ab dem Jahr 2002 .....	188
6.5	Reformhindernisse in der 14. Legislaturperiode .....	189
6.5.1	‚Das Rollo geht sofort runter‘ – Zustimmungserfordernis im Bundesrat .....	190
6.5.2	Bedeutung von Verfassungsargumenten im Prozess der Entscheidungsfindung .....	191
6.5.3	‚Es ist ja sowas wie eine Steuererhöhung‘ – Probleme der redistributiven Politik .....	195

6.5.4	„Wir haben jetzt beschlossen, dass euer Lebensmodell irgendwie das Falsche war“ – Vertrauensschutz und Übergangsregeln .....	197
6.5.5	Hohe politische Kosten – Geringe Steuereinnahmen .....	199
6.5.6	„Eine Finanzministerin, die das zu ihrem Thema machen würde, käme damit auch durch“ – Zuständigkeit und Federführung .....	199
6.5.7	Policy-Ebene – Zusammenhänge mit anderen Regelungen und Politikfeldern .....	202
6.5.8	Problemlösung durch Zeitablauf .....	204
6.6	Strategien im Rückblick .....	205
6.7	Zwischenfazit .....	206
6.7.1	Mechanismen der Kontinuitätssicherung als Reformhindernisse .....	206
6.7.2	Schutz der Einverdienstehe auf verschiedenen Ebenen .....	208
6.7.3	Konfliktlinien und Zuständigkeiten .....	210
<b>7</b>	<b>Zusammenfassung und Ausblick</b> .....	<b>213</b>
7.1	Diskussion der Hypothesen .....	214
7.1.1	Pfadbeginn .....	214
7.1.2	Pfadkontinuität .....	215
7.1.3	Gelegenheitsfenster für eine Reform des Ehegattensplittings in der 14. Legislaturperiode .....	216
7.2	Komplexität des politischen Problems als Reformhindernis .....	217
7.3	Zielkonflikte der Ehegattenbesteuerung – Zwischen Recht und Realität .....	218
7.4	Reformhindernisse heute und Potenziale für Institutionenwandel .....	220
7.4.1	Neuer Geltungsbereich – Eingetragene Lebenspartnerschaften ....	221
7.4.2	Abschied vom Ernährermodell – Widersprüchliche Signale .....	222
7.4.3	Ausblick – Pfadwechsel durch Übergangsregelungen? .....	223
	Tabellen, Abbildungen und Übersichten.....	227
	Verzeichnis der ExpertInneninterviews .....	229
	Archivalien.....	231
	Literatur .....	233