

Aktuelle Aspekte des Familienlastenausgleichs

*Harmonisierung von Einkommensbegriffen -
Ehegattensplitting und Individualbesteuerung*

Andreas Netzler

Bamberg, 2022

ifb - Materialien 5-95

STAATSINSTITUT FÜR
FAMILIENFORSCHUNG
AN DER
UNIVERSITÄT BAMBERG



Dieses Werk ist als freie Onlineversion über das Forschungsinformationssystem (FIS; <https://fis.uni-bamberg.de>) der Universität Bamberg erreichbar. Das Werk steht unter der CC-Lizenz CC-BY.

Lizenzvertrag: Creative Commons Namensnennung 4.0
<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>.



URN: urn:nbn:de:bvb:473-irb-55222
DOI: <https://doi.org/10.20378/irb-55222>

© 1995, Staatsinstitut für Familienforschung an der Universität Bamberg (*ifb*)
Coburger Straße 21 a, 96052 Bamberg
Leiter: Prof. Dr. Dr. h.c. Laszlo A. Vaskovics
Tel. (0951) 965 25 0
Fax (0951) 965 25 29

Jeder Nachdruck und jede Vervielfältigung - auch auszugsweise - bedürfen der ausdrücklichen Genehmigung des Staatsinstituts für Familienforschung.

Umschlagentwurf: fly out, Bamberg
Druck und Bindung: MM Druck, Burgebrach

Die Druckkosten der *ifb*- Materialien übernahm das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit.

Inhaltsverzeichnis:

Leitlinien und Ansatzpunkte einer Harmonisierung von Einkommensbegriffen im Familienlastenausgleich

	Seite
1 Ziel der Analyse	2
2 Anforderungen an eine Harmonisierung der Einkommensbegriffe	3
3 Ein Ausgangspunkt: EStG-Einkommensbegriffe und deren Übertragbarkeit auf Sozialtransfer	6
4 Einkommenssteuer und Sozialtransfers: Unterschiede bei der Einkommenserfassung und Eignung einzelner EStG-Einkommenspositionen für eine Verwendung bei Sozialtransfer-Einkommensdefinition (Auswahl)	8
5 Grundstruktur einer pragmatischen Vereinheitlichung der Einkommensbegriffe	15
6 Weitere Arbeitsschritte	20
Ausgewählte Literatur	20

Ehegattensplitting, Individualbesteuerung und Familienlastenausgleich³

1 Einleitung: Einige der Kritiken am Ehegattensplitting	22
2 Steuerliche Funktion des Ehegattensplitting und sozialpolitische Aufgaben	23
3 Dem Steuersplitting zugrundeliegende Annahmen	25
4 Modifizierbarkeit des Splitting und effektähnliche steuerliche Regelungen im Rahmen einer Individualbesteuerung	27
4.1 Reduzierter Splittingfaktor	27
4.2 Splittingkappung	31
5 Schlußfolgerungen zum Splitting und einige Anmerkungen zum Unterschied von steuer- und sozialpolitischen Zielen	34
Literaturverzeichnis	39

³ Anlässlich einer Anhörung durch den Ausschuß für Gleichberechtigung und Frauenfragen des Niedersächsischen Landtages am 17.3.95

Leitlinien und Ansatzpunkte einer Harmonisierung von Einkommensbegriffen im Familienlastenausgleich

Inhaltsverzeichnis:

1. Ziel der Analyse
2. Anforderungen an eine Harmonisierung der Einkommensbegriffe
3. Ein Ausgangspunkt: EStG-Einkommensbegriffe und deren Übertragbarkeit auf Sozialtransfers
4. Einkommenssteuer und Sozialtransfers: Unterschiede bei der Einkommenserfassung und Eignung einzelner EStG-Einkommenspositionen für eine Verwendung bei Sozialtransfer-Einkommensdefinitionen (Auswahl)
5. Grundstruktur einer pragmatischen Vereinheitlichung der Einkommensbegriffe
6. Weitere Arbeitsschritte
Ausgewählte Literatur

1. Ziel der Analyse

Ziel der Kurzanalyse ist eine aktualisierte Vorstrukturierung¹ möglicher und vorrangiger Ansatzpunkte einer Vereinheitlichung der unterschiedlichen Einkommensbegriffe bei Sozialtransfers, um Koordinierungsmöglichkeiten aufzuzeigen und die seit Jahren auf diesem Thema lastende "Erstarrung" mit einem Entwurf für eine Diskussionsanregung aufzubrechen: Wie könnten - ganz pragmatisch bei einzelnen Einkunfts- und Ausgaben- gruppen - die unterschiedlichen Einkommensbegriffe in den verschiedenen Sozialtransfers künftig besser koordiniert, d.h. transparenter und verwaltungseffizienter abgestimmt werden (hier insbesondere: Einkommenssteuer (ESt), Kindergeld/Kindergeldzuschlag, Erziehungsgeld, Wohngeld, Leistungen nach dem BAföG, Sozialer Wohnungsbau, Schülerförderung, Baukindergeld, Spargulage, Wohnungsbauprämie)? Die hier vorgelegte Kurzanalyse konzentriert sich auf konzeptionelle Fragen, bevor - in einem späteren Arbeitsschritt (vgl. Kap. 6: Arbeitsschritte) - in Modellrechnungen die Auswirkungen veränderter Einkommensdefinitionen sinnvoll "durchgerechnet" werden können. Ohne konzeptionelle Vorklärungen wären sonst mehr als Tausend verschiedene Kombinationsmöglichkeiten möglich. Die Unterschiede der Einkommensbegriffe sind vielfach nur aus den geschichtlichen Entstehungsprozessen "verständlich", ihre Uneinheitlichkeit ist insgesamt unwirtschaftlich, belastet durch ihre z.T. schwer einsichtige Verschiedenartigkeit die Rechtssicherheit, führt zu Intransparenzen und erzeugt dadurch Akzeptanzprobleme. Von der Notwendigkeit einer "Vereinheitlichung und Vereinfachung soweit als möglich" gehen wir hier ohne nähere

¹ Vgl. dazu die Rahmenanalyse mit differenzierten Argumentationen: Netzler 1990.

Erläuterungen aus. Transfersysteme mit einer allumfassenden Einkommenserhebung (insbesondere Sozialhilfe) und solche mit ausschließlicher Erwerbseinkommenskompensation äquivalent zu Beitragszahlungen (insbesondere Krankengeld, Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Renten) stehen nicht im Mittelpunkt von notwendigen Vereinheitlichungen der Bemessungsgrundlagen.

Pragmatisch gehen wir desweiteren davon aus, daß Effizienzsteigerungen derzeit am ehesten durch eine weitergehende Anbindung der Sozialtransfer-Einkommensbegriffe an die Daten aus der ESt-Einkommensermittlung, d.h. der Weiterverwendung von im Einkommenssteuer-Verfahren gewonnenen Daten, realisierbar sind, ohne einen gemeinsamen EStG- und Sozialtransfer-Einkommensbegriff anzustreben, denn dies setzt auch eine (in weiter Ferne liegende nachhaltige) EStG-Reform voraus. Wie realitätsnah oder -fern oder problematisch einzelne ESt-Annahmen und ESt-Abgrenzungen sind (z.B. zur steuerlichen Abzugsfähigkeit von Sonderausgaben für Vorsorgeaufwendungen), kann hier zunächst nur sehr knapp angesprochen werden.

Der Datenschutz ist dabei kein grundsätzliches Gegenargument gegen koordiniertere Einkommensbegriffe, soweit bei koordinierten Einkommensbegriffen anstelle von Einzeldaten Berechnungsergebnisse übertragen (Mehrfachverwendung) und damit Mehrfachhebungen vermieden werden.

Die wichtigsten hier berücksichtigten sozialrechtlichen Einkommensdefinitionen sollten und könnten - als Ergebnis vorweggenommen - von der 'Summe der positiven Einkünfte' (ohne Verlustausgleich) in der Einkommenssteuer ausgehen und bei den Ergänzungen und Abzügen zu einheitlichen Abgrenzungen finden. Weder die Summe der positiven Einkünfte noch das nach EStG zu versteuernde Einkommen sind für sich allein jeweils hinreichende Bemessungsgrundlagen für einkommensbezogene Sozialtransfers (siehe unten). Die bei verschiedenen sozialrechtlichen Transfers verwendete Summe positiver Einkünfte (ohne Verlustausgleich) ist - wie bisher schon - mit verschiedenen Ergänzungen und Abzügen die derzeit am ehesten geeignetste Ausgangsbasis für eine Koordination.

Koordinierte Einkommensbegriffe sind sachlich und effizient bei allgemeinen Sozialtransfers möglich, ohne die Transferziele in Frage zu stellen. Das Fernziel eines steuer- und sozialrechtlich gleichen Einkommensbegriffes ist nur im Rahmen einer steuerlichen und sozialrechtlichen "Totalreform" zu realisieren, deren Komplexität einfachere und realisierbare effizienzsteigernde und bürgerfreundlichere Vereinheitlichungen bei den Sozialtransfers nicht behindern sollte. Allgemeine Sozialtransfers wie Kindergeld (soweit es bei Einkommensbezogenheit künftig bleibt), Erziehungsgeld, Wohngeld, BAföG, Schülerförderung und Leistungen nach dem Wohnungsbauförderungsgesetz enthalten ein erhebliches Rationalisierungspotential, ohne daß durch einen abgestimmteren Einkommensbegriff die Kontinuität sowohl im Niveau wie Verlauf der Transfers in Frage gestellt werden muß.

2. Anforderungen an eine Harmonisierung der Einkommensbegriffe

Bei der derzeitigen Uneinheitlichkeit der Einkommenserfassung wird neben dem Verwaltungsaufwand die Akzeptanz als problematisch eingestuft. Effizienz, Effektivität und Akzeptanz der Bemessungsgrundlage erwächst aus der

- Transparenz und Klarheit wie der
- Angemessenheit, d.h. der Umfang und die Differenzierungen der Einkommensberechnung muß in einem Einklang stehen mit dem Transferziel, insbesondere mit der Einkommensbezogenheit der Transfers (als Ausdruck der Bedarfsorientierung). Ein stark vom Einkommen abhängiger Transfers - zusätzlich vielleicht noch mit einem langfristigen erheblichen Kreditelement (beim BAföG, Wohnungsbau) - erfordert eine sehr viel differenziertere Einkommenserfassung als ein wenig nach dem Einkommen abgestufter oder vergleichsweise eher geringer Transfer (z.B. Sparzulagen).

Vereinfachungen insbesondere durch Pauschalierungen erhöhen somit nicht 'automatisch' die Akzeptanz, sondern belasten diese, wenn sie in keinem angemessenen Verhältnis zur Einkommensdifferenzierung bei der Transferstaffelung (Einzelfallgerechtigkeit und Bedarfsorientierung) und den unterschiedlichen wirtschaftlichen Situationen der Transferempfänger stehen. Der Pauschalierung entziehen sich all jene einkommensmehrenden oder -vermindernden Sachverhalte, welche in Relation zum jeweiligen Gesamteinkommen des Haushalts bzw. der Familie erheblich sind und die individuell deutlich variieren (können) wie z.B. Unterhaltszahlungen, Pflegeaufwand oder die Ausbildungskosten eines außerhäuslich Auszubildenden, Kinderbetreuungskosten, Kindermehrbedarf und andere außergewöhnliche Belastungen.

Eine Koordination der Einkommensbegriffe ist damit nicht aus dem verengten Blickwinkel der Minderung des Verwaltungsaufwandes allein zu beantworten. Bei der Einkommenserfassung stehen die zwei Anforderungen einer möglichst weitgehenden Differenzierung (Einzelfallgerechtigkeit) und einer dennoch angemessenen Pauschalierung (Verwaltungseffizienz) in einem Spannungsverhältnis:

- Je einkommenselastischer die Transfers sind (bedarfsorientierte Transfers), umso mehr sind die Einkommen differenziert entsprechend dem Einzelfall zu erfassen, um nicht durch Pauschalierungen bei der Einkommensermittlung die Bedarfsorientierung in der Transferkonzeption zu konterkarieren.
- Je differenzierter die Einkommenserfassung ist, umso zielgenauer kann der Einsatz der Transfers erfolgen (hohe soziale Effektivität) und Streuverluste vermeiden (hohe Effizienz des Mitteleinsatzes, aber geringere Verwaltungseffizienz). Wo der "break-even-point" zwischen Effektivität (Erreichung der Zielgruppen) und Verwaltungseffizienz je Transferart liegt, gehört nach wie vor zu den "schwarzen Löchern" öffentlicher Transfersysteme und deren finanzwissenschaftlicher Erforschung und Steuerung.

Alle nachfolgend angesprochenen Transfers (wie Bundeserziehungsgeld, Landeserziehungsgeld, (bisheriges) Kindergeld (KG), Wohngeld (WG) usw.) weisen eine (zumindest in Teilbereichen) hohe Einkommensbezogenheit auf, so daß Pauschalierungen nicht der erstrangige, aber ein ausbaufähiger Ansatzpunkt für Vereinfachungen sind (Konsistenz der Pauschalierungen für möglichst viele Transfers)².

Gesucht ist ein Einkommensbegriff, der sich möglichst auf die Erfassung wesentlicher Sachverhalte wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit konzentriert und darüber hinaus keinerlei

² Dies trifft grundsätzlich auch für den erheblichen Bedeutungszuwachs der Gebühren und Abgaben nicht, die Größenordnungen von wichtigen Steuern längst erreicht haben, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit aber allenfalls mittelbar berücksichtigen und damit sozialstaatlich bedenklich sind.

wirtschaftliche, soziale oder kulturelle Lenkungsziele enthält, um diese nicht unstrukturiert mehrfach zu berücksichtigen: In der ESt z.B. steuerfreie Einnahmen und nicht berücksichtigte Aufwendungen (z.B. teilweise Unterhaltsverpflichtungen, Wohnkosten, Kinderbetreuungskosten auch bei Verheirateten) sind dann bei Sozialtransfers bei der Einkommensermittlung einzubeziehen, wenn diese Einkünfte/Aufwendungen gleichzeitig vier Bedingungen erfüllen, also

- insgesamt erheblich sein können (keine Bagatellfälle),
- je Einzelfall deutlich variieren können (Pauschalierung bzw. Nichtberücksichtigung widerspräche Differenzierungsgebot),
- nicht spezifische Belastungen kompensieren, also Realgüter oder Ausgaben (z.B. für Heil- und Hilfsmittel) ersetzen, die für den Betroffenen erforderlich sind oder zu denen eine gesetzliche oder faktische Leistungsverpflichtung gegenüber Dritten besteht,
- keine Steuerbegünstigungen oder -belastungen nur aus wirtschaftlichen, sozialen oder anderen Gründen sind, die also kein Ausdruck wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit allein sind und damit zu Mehrfachberücksichtigung und -begünstigung (-benachteiligungen) führen, wenn sie über die ESt hinaus in der Bemessungsgrundlage von Sozialtransfers abermals berücksichtigt würden.

Von den in der ESt ausgeschlossenen steuerfreien Einkünften und nicht oder über den Realwert hinaus berücksichtigten Aufwendungen sind damit insbesondere jene für eine Sozialtransfer-Einkommensabgrenzung relevant, die

- eine Einkommensersatzfunktion haben (§ 32b Abs.1 EStG) und nicht speziellen Aufwand kompensieren (z.B. Kosten einer Heilbehandlung). Da die Sozialtransfers i.a.R. auf eine zeitnahe bedarfsorientierte Einkommensergänzung hinwirken, ist die Herkunft der Einkommen nicht entscheidend, d.h. ein Verlustausgleich zwischen den Einkunftsarten (auch durch "Abschreibungskünste" und Einkommensumschichtungen) oder Einkommen aus Vermögensverwertung werden in ihrer aktuellen Höhe erfaßt, so wie sie in den laufenden Lebensunterhalt einfließen (können) (keine Lenkungs-Subventionierungsnorm nach der Herkunft der Einkünfte).
- keine speziellen Förderzwecke (wirtschaftliche, soziale, kulturelle Subventionierungen, (z.B. §§ 7b-k, 10e)) mit Anspruch auf Mehrfachförderung zum Ziel haben.
- die Lasten ausdrücken oder zu denen eine faktische Leistungsverpflichtung besteht (z.B. Unterhaltsverpflichtungen in durch Vereinbarung, Titel oder Bescheid festgesetzter Höhe).
- allgemeine Vorteile oder Leistungsverpflichtungen und Lasten erfassen, die in den Sozialtransferstrukturen aber nicht zum Ausdruck kommen, obwohl sie wirtschaftlich relevant sind, z.B. Zahl der Kinder, Ausbildungskosten der Kinder, Familienform (verheiratet, alleinstehend, alleinerziehend) und Familienform. Dazu ist eine Vereinheitlichung der in Tarifsystem der Transfers oder bereits in der koordinierten Bemessungsgrundlagen gegenüber der jetzigen Situation mit sehr unterschiedlicher Belastungsannahmen dringend erforderlich.

Einkünfte aus anderen Sozialtransfers sollten nicht in einem koordinierten Transfereinkommensbegriff enthalten sein - mit Ausnahme z.B. bei der nachrangigen Sozialhilfe oder dem Wohngeld beim BAföG -, um in einem effizienten Einkommensbegriff das Problem der gegenseitigen Verrechnung mit dann z.T. insgesamt zufälligen Ergebnissen und erhebli-

chem Verwaltungsaufwand zu vermeiden.

Dies bedeutet nicht, daß z.B. die Summe der positiven Einkünfte der ESt als Teil einer sozialrechtlichen Bemessungsgrundlage ungeeignet ist, sondern nur, daß abgestimmte Ergänzungen und Abzüge erforderlich werden, wie sie derzeit sowieso schon - allerdings uneinheitlich - erfolgen.

3. Ein Ausgangspunkt: EStG-Einkommensbegriffe und deren Übertragbarkeit auf Sozialtransfers

Pragmatisch gehen wir hier davon aus, daß Effizienzsteigerungen derzeit am ehesten durch eine weitgehende Anbindung der Sozialtransfer-Einkommensbegriffe an Abgrenzungen und Daten in und aus dem Einkommenssteuerverfahren realisierbar sind. Dabei sind fünf ESt-Einkommensbegriffe zu unterscheiden, von denen der jeweils nachfolgende auf dem vorausgehenden aufbaut:

- Summe der positiven Einkünfte
- Gesamtbetrag der Einkünfte
- Einkommen
- Zu versteuerndes Einkommen
- im Tarif besteuertes Einkommen (nach Abzug des Grundfreibetrages, mit Splittingfaktor)

Die verschiedenen ESt-Einkommensbegriffe beschreibt Abb.1 aus arbeitsrationalen Gründen in Tabellenform. Keiner dieser ESt-Einkommensbegriffe ist unmittelbar auf Sozialtransfers übertragbar noch ist dies derzeit der Fall (mit wenigen Ausnahmen: Das zu versteuernde Einkommen z.B. beim Baukindergeld, der Wohnungsbauprämie, der Arbeitnehmersparzulage, dem Kindergeldzuschlag):

Abb. 1 siehe nächste Seite

Abb.1: Ausgewählte ESt-Begriffe (§ im ESt)

Einkünfte (§§ 3-24), darunter:

Gewinneinkünfte (§ 2 Abs. 2, Nr.1):

* Land- und Forstwirtschaft (§ 13)

* Gewerbebetrieb (§ 15)

* Selbstständige Arbeit (§ 18)

+ Überschusseinkünfte (§ 2 Abs. 2, Nr.2):

* Nichtselbstständige Arbeit (§ 19)

dar.: - Werbungskosten (§ 9)

- Pauschbetrag Werbungskosten

+ Kapitalvermögen (§ 20)

* Vermietung und Verpachtung (§ 21)

dar.: - erhöhte Absetzungen nach § 7b, (§ 10e: bei Sonderausgaben)

- erhöhte Absetzungen nach §§ 7c-k

- Sparer-Freibetrag

+ Sonstige Einkünfte (§ 22)

dar.: Alters- und Sozialrenten nur mit ihrem Ertragsanteil

* ohne steuerfreie nichtentnommene Gewinne (§§ 14, 14a Abs.1-3 usw.)

* ohne steuerfreie Einkünfte (§ 19 Abs. 2, § 20 Abs. 4, § 22 Nr. 4)

* ohne steuerfreie Einnahmen (§ 3), darunter z.B.

> Leistungen der Kranken-, Pflege- und Unfallversicherung

> Kinderzuschüsse der gesetzl. Rentenversicherung

> Mutterschaftsgeld, Arbeitslosengeld, Kurzarbeitergeld

> Schlechtwettergeld, Arbeitslosenhilfe, Unterhaltsgeld,

> andere AFG-Leistungen, Bezüge an Wehrdienst-, Ersatzdienst-
Kriegsdienstbeschädigte aus öffentlichen Mitteln

> Abfindungen, Übergangsgelder, Bezüge aus öffentlichen Stiftungen

> Kindergeld, Erziehungsgeld, Wohngeld, Fahrtkostenzuschüsse, Stipendien

> Leistungen nach d. Unterhaltssicherungsgesetz

> Wohngeld, Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit

= 1. Einkünfte (§ 2, Abs.2), einschließlich Verlustausgleich zw. Einkunftsarten

wenn ohne Verlustausgleich zwischen den Einkunftsarten:

=> 1.1. Summe der positiven Einkünfte wie z.B. verwendet beim Kg, Eg, BAf

- Altersentlastungsbetrag (§ 24a)

- Freibetrag für Land- und Forstwirtschaft (§ 13, Abs.3)

= 2. Gesamtbetrag der Einkünfte (§ 2, Abs.3)

- Sonderausgaben (§§ 10 - 10c), davon insbesondere:

> Realsplitting durch Unterhaltsleistungen (§ 10 Abs.1)

> Beiträge zur Kranken-, Pflege-, Unfall-, Haftpflicht-, Rentenversicherung, BfA

> 50% der Bausparbeiträge

> Kirchensteuer

> Steuerberatungskosten

> Aufwendungen zur Berufsausbildung in einem nichtausg. Beruf

> Aufwendungen für ein hauswirtschaftliches Beschäftigungsverhältnis

> 30% des Entgelts für eine Ersatzschule/Ergänzungsschule für Kinder

> 5% der Einkünfte als Ausgaben für mildtätige, kirchl., relig. wiss. Zwecke

> Verlustabzug (§ 10d: wie Sonderausgaben): nicht ausgeglichene Verluste aus den zwei vorausgehenden Veranlagungszeiträumen

- außergewöhnliche Belastungen (§§ 33-33c, zumutbare Belastung: 1-7% der gesamten Einkünfte), davon insbesondere:

> Allgemeiner Unterhaltsabzug

> Ausbildungsfreibetrag Kind

> Haushaltshilfe, Heimkosten, Kindermehrbedarf

> Pauschbetrag Behinderte, Hinterbliebene, Pflegepersonen

> Kinderbetreuungskosten, bei Verheirateten bei Zusatzbedingungen

= 3. Einkommen (§ 2, Abs.4)

- Kinderfreibetrag

- Haushaltsfreibetrag

- Freibetrag für freie Berufe

- Arbeitnehmerfreibetrag

- Sparerfreibetrag

- ausländische Steuern vom Einkommen

= 4. zu versteuerndes Einkommen (§ 2, Abs.5)

im Tarif nach der Feststellung des zu versteuernden Einkommens:

- Grundfreibetrag

- Ehegattensplitting (Wirtschaftsgemeinschaft: Splittingfaktor)

= 5. dem Tarif zugrundegelegtes zu versteuerndes Einkommen

4. Einkommenssteuer und Sozialtransfers: Unterschiede bei der Einkommenserfassung und Eignung einzelner EStG-Einkommenspositionen für eine Verwendung bei Sozialtransfer-Einkommensdefinitionen (Auswahl)

Die Einkommensabgrenzungen der Transfers sind im wesentlichen in fünf Gruppen unterteilbar:

- Zu versteuerndes Einkommen (ESt, Wohnungsbauprämie, Arbeitnehmersparzulage, Baukindergeld, Kindergeldzuschlag)
- Summe der positiven Einkünfte mit zusätzlichen Einkommensanrechnungen von Lohnersatzleistungen und verschiedenen uneinheitlichen Abzügen (z.B. Kindergeld, Bundes- und Landeserziehungsgeld, BAföG, Schülerförderung, Sozialer Wohnungsbau)
- Erwerbseinkommen bei Lohnersatzleistungen der gesetzlichen Sozialversicherung (z.B. Mutterschaftsgeld, Berufsausbildungsbeihilfe - §40 AFG)
- separate und teils sehr umfassende und dennoch gegenüber der Sozialhilfe-Einkommensdefinition selektive Einkommensabgrenzungen (Wohngeld, Familienerholung, Bayerisches Jugendwerk, soziale Entschädigung, Leistungen von Verbänden der freien Wohlfahrtspflege)
- Zum aktuellen Lebensunterhalt aus allen Einkunftsquellen verfügbare Einkommen (universeller Einkommensbegriff der Sozialhilfe, Leistungen an Asylbewerber, Jugendhilfe)

Aus arbeitsrationellen Gründen fassen die folgenden Abb. 2 und 3 die wesentlichen Argumente tabellarisch zusammen. Sie vermitteln einen kompakten Überblick über

- * wichtige ESt-Einkommensbegriffe,
- * deren Übernahmemöglichkeiten in einen koordinierteren Sozialtransfer-Einkommensbegriff,
- * eine allgemeine Konzeption eines solchen Einkommensbegriffe für Sozialtransfers,
- * die dazu im Gegensatz stehende derzeitige Vielfalt von Einkommensabgrenzungen bei derzeitigen Transfers.

Die Argumente für eine Übernahme oder Modifizierung von ESt-Daten faßt Spalte 2 in Abb. 2 zusammen, eine Grobkonzeption eines koordinierten Einkommensbegriffes für Sozialtransfers beinhaltet Spalte 3. Diese Ergebnisse werden hier nicht nochmal wiederholt. Für die Summe der positiven Einkünfte und das zu versteuernde Einkommen bedeutet dies u.a.:

Zur Summe positiver Einkünfte im EStG:

Einige der wichtigsten Sozialtransfers (z.B. Kindergeld, Erziehungsgeld, BAföG-Transfers) greifen auf die Summe der positiven Einkünfte (ohne Verlustausgleich zwischen den Einkunftsarten) zurück. Dies ist eine um Einkünfte und Belastungen nachhaltig zu ergänzende Einkommensbasis (Abb. 2, Spalte 2 und 3): Die Summe der Einkünfte berücksichtigt weder die steuerfreien Einkommen (vgl. auch Abb. 1) noch enthält sie Abzüge entsprechend der Minderung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit durch Sonderausgaben, außergewöhnliche Belastungen oder z.B. (derzeit) realistische Existenzminima (wobei der derzeitige EStG-Grundfreibetrag und Kinderfreibetrag - auch bei Berücksichtigung des Kindergeldes -

unrealistisch niedrig sind). Der EStG-Einkunfts begriff ist von vornherein nur ein lückenhafter Ausdruck wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit. Bei den deshalb in den Sozialtransfers ergänzend aufgenommenen Einkünften und Abzügen/Abschlägen besteht aber eine Vielzahl abweichender Regelungen, ohne daß dies von der Erhebung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit her sachlich notwendig ist. Darin liegt ein erhebliches und pragmatisch nutzbares Einsparungspotential (siehe unten).

Nach EStG zu versteuerndes Einkommen:

Als Einkommensabgrenzung für Sozialtransfers wird vielfach auch das 'zu versteuernde Einkommen' vorgeschlagen, weil es eine breite Spanne von Ausgaben, Sonderausgaben und Belastungen berücksichtigt. Dieser Einkommensbegriff trifft als Bemessungsgrundlage für Sozialtransfers auf verschiedene erhebliche Schwierigkeiten (siehe Abb. 2, Spalte 2 und 3):

- In der ESt werden neben den zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zählenden Sachverhalten vielerlei Positionen aus Gründen der Wirtschafts-, Sozial- und Kulturlenkung (z.B. Wohnungsbau, Spenden, Kirche, Sonderabschreibungen) berücksichtigt oder außer Acht gelassen (z.B. steuerfreie Einnahmen) und andere - wie z.B. Kinder(betreuungs)kosten - erheblich "übersehen" oder sie sind nur durch historische "Zufälligkeiten" und "Unabgestimmtheiten" im EStG enthalten (vgl. z.B. Oberhauser 1989, Tipke 1993, Netzler 1992). Der Begriff des zu versteuernden Einkommens kommt keineswegs der steuerlichen Leistungsfähigkeit am nächsten, sondern den neben der steuerlichen Leistungsfähigkeit in der ESt enthaltenen Lenkungsnormen, deren Komplexität das zu versteuernde Einkommen keineswegs zu einem Modell für akzeptierte Einkommenserfassungen macht (Lang 1995/38: "Einkommenssteuer zahlen nur die Dummen").
- Bei einer Übertragung des EStG-Einkommensbegriffes 'zu versteuerndes Einkommen' auf Sozialtransfers käme es zu einer Mehrfachberücksichtigung und damit -förderung wirtschaftlicher, sozialer oder kultureller Sachverhalte. So würde z.B. die Minderung der Einkommen durch Abzug von Sonderabschreibungen ("Abschreibungskünstler") oder der Aufwendungen für ein hauswirtschaftliches Beschäftigungsverhältnis nicht nur steuerlich gefördert, sondern über die verminderte Bemessungsgrundlage auch bei anderen Transfersystemen anspruchserhöhend wirken und damit implizit eine Mehrfachförderung verursachen. Die verbreitete Meinung, die Aufnahme von Lenkungsnormen in die Einkommenssteuer (in ein Transfersystem) rechtfertige die Vermutung, der Gesetzgeber würde diese Normen auch auf andere Transfers universell übertragen wollen oder dies sei zumindest "logisch" oder akzeptabel, ist grundsätzlich falsch: Daß diese Lenkungsnormen im EStG enthalten sind heißt nicht, daß sie es auch in anderen Transfers sein müßten oder sollten, denn dies bedeutet eine Mehrfachförderung (z.B.: Abschreibungen mindern nicht nur die Steuer, sondern erhöhten dann auch z.B. das Wohngeld, BAföG, Erziehungsgeld, Kindergeld), wodurch sich der Gesetzgeber der Selektion und Förderung anderer Ziele beschneiden würde und damit nicht zielorientiert handeln könnte. Die steuerrechtlich gebilligten Abweichungen vom Leistungsfähigkeitsprinzip aus wirtschafts-, kultur- oder sozialpolitischen Zielen heraus sind damit weder notwendig noch sachlich universell auf alle anderen Transfersysteme auszudehnen.

Abb. 2: Ausgewählte ESt-Einkommensteile, ihre Verwendbarkeit in Sozialtransfers und wichtige derzeitige Transfer-Einkommensdefinitionen

Einkommen nach EStG	für allgemeine Sozialtransfers relevante ESt-Einkommensdaten: ja/nein für=>=>	=> Grobkonzept eines koordinierten Einkommensbegriffes für Sozialtransfers
<p>Einkünfte (§§ 3-24), darunter:</p> <p>Gewinneinkünfte (§ 2 Abs. 2, Nr.1):</p> <ul style="list-style-type: none"> * Land- und Forstwirtschaft (§ 13), Gewerbebetrieb (§ 15), Selbstständige Arbeit (§ 18) <p>+ Überschusseinkünfte (§ 2 Abs. 2, Nr.2):</p> <ul style="list-style-type: none"> * Nichtselbstständige Arbeit (§ 19) dar.: - Werbungskosten (§ 9) - Pauschbetrag Werbungskosten <p>+ Kapitalvermögen (§ 20): Vermietung und Verpachtung (§ 21)</p> <p>dar.: - erhöhte Absetzungen nach § 7b, (§ 10e: bei Sonderausgaben)</p> <ul style="list-style-type: none"> - erhöhte Absetzungen nach §§ 7c-k - Sparer-Freibetrag <p>+ Sonstige Einkünfte (§ 22)</p> <p>dar.: Alters- und Sozialrenten nur mit ihrem Ertragsanteil</p> <ul style="list-style-type: none"> * ohne steuerfreie nichtentnommene Gewinne (§§ 14, 14a Abs.1-3 usw.) * ohne steuerfreie Einkünfte (§ 19 Abs. 2, § 20 Abs. 4, § 22 Nr. 4) * ohne steuerfreie Einnahmen (§ 3), z.B.: <ul style="list-style-type: none"> > Leistungen der Kranken-, Pflege- und Unfallversicherung > Kinderzuschüsse der gesetzl. Rentenversicherung > Mutterschaftsgeld, Arbeitslosengeld, Kurzarbeitergeld > Schlichtwettergeld, Arbeitslosenhilfe, Unterhaltsgeld, > andere AFG-Leistungen, Bezüge an Wehrdienst-, Ersatzdienst-Kriegsdienstbeschädigte aus öffentlichen Mitteln > Abfindungen, Übergangsgelder, Bezüge aus öffentlichen Stiftungen > Kindergeld, Erziehungsgeld, Wohngeld, Fahrtkostenzuschüsse usw. > Leistungen nach d. Unterhaltssicherungsgesetz > Wohngeld, Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit <p>= 1. Einkünfte (§ 2, Abs.2) mit Verlustausgleich zw. den Einkunftsarten</p> <p>ohne Verlustausgleich zwischen den Einkunftsarten: => 1.1. Summe der positiven Einkünfte wie z.B. verwendet beim Kg, Eg</p>	<p>ja: Im ESt-Verfahren erhobene Einkünfte, die das laufende Einkommen beeinflussen, aber ...</p> <p>nein: steuerspezifische wirtschaftliche und kulturelle Lenkungsnormen</p> <p>ja: Gleichbehandlungsgrundsatz/ sinnvolle Pauschalierung</p> <p>ja: in voller Höhe bei Transfersystemen, die auf eine bedarfsorientierte und deshalb aktuelle Einkommensergänzung abstellen</p> <p>nein: kein aktuelles Einkommen</p> <p>ja: soweit sie Erwerbseinkommen-Ersatzfunktion haben</p> <p>nein: bei Kompensationen für spezifische Belastungen sind (z.B. Kompensationen für Heilbehandlungsaufwand)</p> <p>nein: bei allgemeinen Sozialtransfers wie Kg, Wg (Problem der gegenseitigen Verrechnung mit zufälligen Ergebnissen und erheblichem Verwaltungsaufwand)</p> <p>ja: mit Verlustausgleich, um die für den laufenden Lebensunterhalt relevanten Einkommen zu errechnen (einschließlich Vermögensverwertung, also ohne Lenkung/-Bewertung der Herkunft der Einkommen)</p>	<p>=> 1.1. Summe der positiven Einkünfte ohne Verlustausgleich zwischen den Einkunftsarten, aber ...</p> <p>ohne</p> <ul style="list-style-type: none"> - erhöhte Absetzungen nach § 7b, (§ 10e: bei Sonderausgaben) EStG - erhöhte Absetzungen nach §§ 7c-k EStG - allgemeine Sozialtransfers (wie Wohngeld, Kindergeld, Erziehungsgeld) und ohne z.B. laufender Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Sozialhilfegesetz (Nachrangigkeit beachten, um komplizierte gegenseitige "Verrechnungen" zu vermeiden) <p>mit</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alters- und Sozialrenten in voller Höhe - steuerfreien Einkünften und Einnahmen, soweit sie Ersatzfunktion für Erwerbseinkommen haben entsprechend § 32b Abs. 1 EStG, also u.a. mit Arbeitslosengeld, Schlichtwettergeld, Unterhaltsgeld, Leistungen nach dem Unterhaltssicherungsgesetz, Krankengeld, Kurzarbeitergeld, Mutterschaftsgeld (keine vollständige Übernahme des Kataloges steuerfreier Einkünfte) <p>=> 1.2. modifizierte Summe der positiven Einkünfte ohne Verlustausgleich zwischen den Einkunftsarten</p>

Fortsetzung von Abb. 2:		
<ul style="list-style-type: none"> - Altersentlastungsbetrag (§ 24a) - Freibetrag für Land- und Fortwirtschaft (§ 13, Abs.3) <p>= 2. <u>Gesamtbetrag der Einkünfte</u> (§ 2, Abs.3)</p>	<p>nein: spezifisch steuerliche Förderungen, die nicht besondere Lasten ausdrücken und damit nicht zwingend in allen Transfersystemen mit Anspruch auf Mehrfachförderung zu berücksichtigen sind.</p>	<p>nicht zwingend zu übernehmen</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Sonderausgaben (§§ 10 - 10c), davon insbesondere: <ul style="list-style-type: none"> > Realsplitting durch Unterhaltsleistungen (§ 10 Abs.1) > Beiträge zur Kranken-, Pflege-, Unfall-, Haftpflicht-, Rentenversicherung, BfA > Steuerberatungskosten > Aufwendungen zur Berufsausbildung in einem nichtausg. Beruf > Aufwendungen für ein hauswirtschaftliches Beschäftigungsverhältnis > 30% des Entgelts für eine Ersatzschule/Ergänzungsschule für Kinder > 50% der Bausparbeiträge > Kirchensteuer > 5% d. Einkünfte für mildtätige, kirchl., relig. wiss. Zwecke > Verlustabzug (§ 10d: wie Sonderausgaben): nicht ausgeglichene Verluste aus den zwei vorausgehenden Veranlagungszeiträumen <p>- außergewöhnliche Belastungen (§§ 33-33c, zumutbare Belastung: 1-7% der gesamten Einkünfte), davon insbesondere:</p> <ul style="list-style-type: none"> > Allgemeiner Unterhaltsabzug (§ 33a, Abs.1) > Ausbildungsfreibetrag Kind (§ 33a, Abs.1) > Haushaltshilfe, Heimkosten, Kindermehrbedarf (§33a/3, §33b/5-6) > Pauschbetrag Behinderte, Hinterbliebene, Pflegepersonen (§ 33b) > Kinderbetreuungskosten, bei Verheirateten bei Zusatzbeding. (§ 33c) <p>= 3. <u>Einkommen</u> (§ 2, Abs.4)</p>	<p>ja: reale Minderungen der aktuellen verfügbaren Einkommen, zu denen eine gesetzliche oder faktische Leistungspflicht besteht oder die zur Sicherung künftiger Einkommen erforderlich sind</p> <p>nein: wirtschafts- oder kulturpolitische Subventionierung, nicht notwendigerweise mit Anspruch auf Mehrfachberücksichtigung</p> <p>nein: kein Bezug zum laufenden Einkommen der aktuellen Periode</p> <p>ja: ohne Verminderung um 1-7%, da es sich im EStG um zwangsläufige Aufwendungen handelt, die das verfügbare Einkommen mindern. Die Kinderbetreuungskosten sind auch für Ehegatten anzusetzen (nicht nur Alleinerziehende).</p>	<p>Daten aus ESt-Verfahren, aber ohne Absetzbeträge für</p> <ul style="list-style-type: none"> > 50% der Bausparbeiträge > Kirchensteuer > 5% d. Einkünfte für mildtätige, kirchl., relig. wiss. Zwecke > Verlustabzug (§ 10d EStG: wie Sonderausgaben): nicht ausgeglichene Verluste aus den zwei vorausgehenden Veranlagungszeiträumen <p>d.h. die übrigen steuerlich anerkannten</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sonderausgaben (§§ 10 - 10c EStG) und - außergewöhnlichen Belastungen (ohne deren Minderung um 1-7% der gesamten Einkünfte - also in voller Höhe - und realistischen Ansätzen zu den Kinderbetreuungskosten auch bei Ehegatten) <p>oder</p> <ul style="list-style-type: none"> - pauschaler, aber realistischer Abzug Vorsorgeaufwendungen und Steuern (über 27%: zusätzlicher Beitrag für Pflegeversicherung, Solidaritätszuschlag, ab 96 oder 98 steigenden Rentenversicherungsbeträgen usw.) oder reale Steuer- und (steuerlich anerkannte) Sonderausgaben
<ul style="list-style-type: none"> - Kinderfreibetrag - Haushaltsfreibetrag - Freibetrag für freie Berufe - Arbeitnehmerfreibetrag 	<p>offen: obwohl es sich um Sachverhalte mit realen Mehrbelastungen oder Pauschalierungen handelt, sind diese nur dann in den Einkommensdefinitionen der Sozialtransfers zu berücksichtigen, wenn deren Leistungsstaffelungen nicht nach Kinderzahl, Familienform usw. differenzieren und da-</p>	<ul style="list-style-type: none"> - nicht der derzeitige EStG-Kinderfreibetrag: Da der EStG-Kinderfreibetrag nicht dem Kinder-Existenzminimum entspricht (Ergänzung um Kg), kann dieser nicht sinnvoll in der Transfer-Einkommensdefinition übernommen werden - Haushaltsfreibetrag (erhöhte Wirt-

<p>Fortsetzung von Abb. 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ausländische Steuern vom Einkommen = 4. <u>zu versteuerndes Einkommen</u> (§ 2, Abs.5) <p>Im Tarif nach der Feststellung des zu versteuernden Einkommens:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Grundfreibetrag - Effekt des Ehegattensplitting = 5. <u>dem Tarif zugrundegelegtes zu versteuerndes Einkommen</u> 	<p>durch Belastungsunterschiede berücksichtigen; dennoch bleibt eine Harmonisierung durch eine koordinierte Anrechnung solcher Sachverhalte bei der Einkommensmessung wünschenswert.</p> <p>offen: nur soweit auch die ausländischen Einkommen erfasst werden.</p> <p>Existenzminimum (Grundfreibetrag) und Wirtschaftsgemeinschaft (Splitting) sind wesentliche Faktoren wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und sollten möglichst koordiniert berücksichtigt werden.</p>	<p>schaftskosten Alleinerziehender) und Arbeitnehmerfreibetrag (im wesentlichen Pauschale für Werbungskosten) können übernommen werden, Sparerfreibetrag aus Pauschalerungs- und Gleichbehandlungsgründen.</p> <ul style="list-style-type: none"> - ESTG-Grundfreibetrag: Soweit dieser künftig (wieder) das Existenzminimum für Erwachsene ausdrückt und in das allgemeine Transfersystem paßt (abgestimmt insbes. mit Sozialhilfe), könnte er übernommen werden. - Der Sachverhalt des gemeinsamen Wirtschaftens wird derzeit bei den Sozialtransfers durch Einkommensgrenzen/Freibeträge uneinheitlich berücksichtigt. Eine dem Splitting angepasste Verfahrensweise ist nicht sinnvoll, da bedarfsorientierte Sozialtransfers i.a.R. (sprung-)lineare Tarife haben. <p>=> anstelle je Transferart unterschiedlicher Erwachsene-, Kinder-/Haushaltsfreibeträge bzw. danach gestaffelter Einkommensgrenzen einheitliche, dynamisierte Freibeträge, um Inflationseffekte zu korrigieren:</p> <ul style="list-style-type: none"> - einheitliche und zeitnahe Erwachsenen- und Kinderfreibeträge entsprechend mindestens dem Existenzminimum - einheitlicher Alleinerziehenderfreibetrag - einheitliche Kinderbetreuungspauschalen nach Kindesalter
<p>Weitere ausgewählte Faktoren, welche die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Bedarf beeinflussen: Z.B.</p> <ul style="list-style-type: none"> * Steuern, Gebühren * Wohnungskosten, -lasten einschl. öffentlichen Gebühren 	<ul style="list-style-type: none"> - nur bei wohnungsbezogenen Transfers, ansonsten pauschal und koordiniert beim gemeinsamen Existenzminimum dynamisch berücksichtigen oder uneinheitlich bei den einzelnen Transferleistungen - nur bei Transfers mit Vermögensverwertungspflicht (insbes. Sozialhilfe) - ja, soweit praktikabel - ja: Familie/Haushalt bilden eine Wirtschaftsgemeinschaft - nein: um komplizierte und aufwendige Gegenrechnungen zu vermeiden - möglichst aktuell, soweit die Transfers eine ausgeprägte Bedarfsorientierung haben und dies effizient ist. 	<p>Abzug weiterer allgemeiner Aufwendungen, für die Est-Daten oder Pauschalerungen verfügbar sind und die das verfügbare Einkommen individuell nachhaltig beeinflussen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Einkommenssteuer einschl. mit Solidaritätszuschlag, ggf. Kirchensteuer - Einkommensermittlung aller Familien-/Haushaltsmitglieder - ohne Wohnkosten nur dann, wenn diese dynamisch bei den von den Einkommen abzuziehenden Existenzminima (einschließlich realistischster Gebührenpauschalen und Nebenkosten) berücksichtigt werden.

Abb. 3: Auswahl an derzeitigen Transfer-Einkommensdefinitionen

EST	Erziehungsgeld/Landeserziehungsgeld (z.B. Bayern)	Kindergeld	- Kindergeld-zuschlag - Baukindergeld - Wohnungsbauprämie - Arb.nehmer-sparzulage - Bayerisches Jugendwerk	Wohngeld	BAföG-Leistungen	Sozialer Wohnungsbau (Wohnungsbau- und Familienheimgesetz)
1. Einkünfte: wie in Abb. 1 und 2	=> 1.1. Summe der positiven Einkünfte ohne Verlustausgleich des Berechtigten und seines Ehegatten des vorletzten Kalenderjahres oder die glaubhaft gemachten aktuellen Einkünfte	=> 1.1. Summe der positiven Einkünfte ohne Verlustausgleich des Berechtigten und seines Ehegatten des vorletzten Kalenderjahres oder die glaubhaft gemachten aktuellen Einkünfte	zu versteuern- des Einkommen - wie ESt	Alle Einnahmen in Geld und Geldwert (Waren, Sachbezüge, Kost) einschließlich Kindergeld und Erziehungsgeld, ohne Verlustausgleich zwischen Einkommensarten und Familienmitgliedern; ohne 34 Einnahmearten (entspricht nicht EStG, z.B. Geburtsbeihilfen der Arbeitgeber, Leistungen der Kranken- und unfallversicherung die nicht dem Lebensunterhalt dienen, Leistungen öffentlicher Stiftungen, Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz) - Werbungskosten (entsprechend EStG) - Aufwendungen für gesetzliche Unterhaltsverpflichtungen nach Wg-eigenen Höchstbeträgen	=> 1.1. Summe der positiven Einkünfte ohne Verlustausgleich zwischen Einkunftsarten und Ehegatten + ausländische Einkommen + Waisenrenten und -gelder + Ausbildungsbeihilfen + Kindergeld + sonstige Einnahmen zum Lebensunterhalt (ohne Zahlungen der Eltern und Ehegatten) - Afa §§ 7b, 10e EStG	=> 1.1. Summe der positiven Einkünfte ohne Verlustausgleich zwischen Einkunftsarten und Ehegatten zusätzlich mit den/dem - steuerbefreiten Vorsorgeaufwendungen - steuerfreien Entschädigungen, Sterbegelder, Versorgungsabfindungen usw. (§ 22 Nr.4 EStG) - steuerfreien Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit - vom Arbeitgeber pauschal versteuerten Arbeitslohn den Ertragsanteil übersteigenden Teil von Leibrenten - Ansparabschreibungen, Sonderabschreibungen - Renten nach Bundesversorgungsgesetz - Lohnersatzleistungen nach §32b Abs.1 EStG - 50% der AFG-Berufsausbildungsbeihilfe usw. - Unterhaltsbezüge - Sozialhilfeleistungen-Zahlung
2. Gesamteinkünfte	---	---	zu versteuern- des Einkommen - wie ESt	---	- Altersentlastungsbetrag (§ 24a EStG) - Freibetrag für Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft (§ 13 EStG)	---

<p>3. Ausgaben</p> <p>Belastungen und</p> <p>4. zu versteuerndes Einkommen</p> <p>wie in Abb. 1 und 2</p>	<p>- Kinder-/Haushaltsfreibeträge: Kinder und Haushaltsform (alleinerziehend, verheiratet) werden durch Einkommensgrenzen, nicht bei der Einkommensabgrenzung berücksichtigt</p> <p>- 27% der Einkünfte, 22% bei in der gesetzlichen Rentenversicherung freien Personen (EStG §10c Abs. 3)</p> <p>- Unterhaltsleistungen an Kinder bis zum durch Unterhaltstitel oder Vereinbarung festgelegten Betrag, an Sonstige entsprechend EStG § 10 Abs.1 Nr.1, §33a Abs.1</p> <p>- EStG-Pauschbetrag für behindertes Kind (EStG § 33b Abs. 1-3)</p>	<p>- Kinder-/Haushaltsfreibeträge: Kinder und Haushaltsform (alleinerziehend, verheiratet) bei den Einkommensgrenzen nicht der Einkommensabgrenzung berücksichtigt</p> <p>- Einkommenssteuer</p> <p>- Kirchensteuer</p> <p>- steuerlich anerkannte Vorsorgeaufwendungen</p> <p>- Behinderten-Pauschbetrag bzw. entsprechende außergewöhnliche Belastungen</p> <p>- Unterhaltsleistungen an Kinder bis zum durch Unterhaltstitel oder Vereinbarung festgelegten Betrag, an Sonstige entsprechend EStG § 10 Abs.1 Nr.1, §33a Abs.1</p>	<p>zu versteuern- des Einkommen</p> <p>- wie ESt</p>	<p>- diverse Familienfreibeträge (für Kinder u.a. in Höhe des Kindergeldes, für Familienmitglieder über 62. Jahre 2400 DM p.a.)</p> <p>- bei gesetzlicher Unterhaltspflicht:</p> <p>- für Familienmitglied in auswärtiger Berufsausbildung: bis zu 2400 DM p.a.</p> <p>- für nicht zum Haushalt rechnende Personen für die Kindergeld bezogen wird: bis zu 2400 DM p.a.</p> <p>- für nicht zum Haushalt rechnende Personen ohne Kindergeld: bis zu 3600 DM p.a., bei geschiedenen oder dauernd getrennt lebenden Ehegatten bis zu 9000 DM p.a.</p> <p>- Schwerbehindertenfreibetrag</p> <p>- pauschaler Abzüge zwischen 12,5% und 30% für Sozialversicherungsbeiträge</p> <p>- Einkommenssteuerzahlung</p> <p>- Kirchensteuer</p>	<p>- abzüglich Freibeträge des Auszubildenden bzw. der Eltern:</p> <p>- je nach Schulbesuch</p> <p>- für Ehegatten des Auszubildenden</p> <p>- für Kind des Auszubildenden usw.</p> <p>+ plus Vermögensanrechnung des Auszubildenden, seines Ehegatten und der Eltern</p> <p>- Einkommenssteuer</p> <p>- Kirchensteuer</p> <p>- Vorsorgeaufwendungen (nach %-Pauschalierungen und Obergrenzen)</p>	<p>- Freibeträge</p> <p>- für Kinder unter 12 Jahren, 16 bis 24 Jahren (niedrigerer Freibetrag)</p> <p>- für Schwerbehinderte</p> <p>- für junge Ehepaare</p> <p>- pauschale Abzüge (jeweils) vom Einkommen:</p> <p>- ohne Zahlung von Steuern und Pflichtbeiträgen zu Renten- und Krankenversicherung 6%</p> <p>- 10% bei ESt-Zahlung</p> <p>- 10% bei Pflichtbeiträgen zur Krankenversicherung</p> <p>- 10% bei Pflichtbeiträgen zur Rentenversicherung</p> <p>- Unterhaltsverpflichtungen in Höhe des durch Vereinbarung oder Titel oder Bescheid festgesetzten Betrag</p>
---	---	--	--	---	--	---

5. tarifliches Einkommen	Grundbedarf und Wirtschaftsgemeinschaft werden bei den Einkommensgrenzen, nicht der Einkommensdefinition berücksichtigt	Grundbedarf und Wirtschaftsgemeinschaft werden bei den Einkommensgrenzen, nicht der Einkommensdefinition berücksichtigt	zu versteuern- des Einkommen - wie ESt	Grundbedarf wird bei den Einkommensgrenzen berücksichtigt, eine Wirtschafts- gemeinschaft durch miteinander abgestimmte und dennoch einzelne Wg-Rechnungen	Wirtschaftsgemeinschaften werden durch differenzie- rende Eltern-Rechnung, Auszubildenden-Rechnung und Ehegatten-Rechnung berücksichtigt mit den je- weiligen Freibeträgen be- rücksichtigt.	Grundbedarf und Wirt- schaftsgemeinschaft wer- den bei den Einkommens- grenzen, nicht der Einkom- mensdefinition berücksich- tigt
Wei- teres	- einschließlich der allein nach ausländi- schem Steuerrecht zu versteuernder Einnahmen - Anrechnung des Mutterschaftsgeldes auf Erziehungsgeld	- einschließlich der allein nach ausländi- schem Steuerrecht zu versteuernder Einnah- men	----	- Wohnkosten - auch ausländische Einkünfte	- Vermögen - ausländische Einkünfte	- Vermögen (mindestens 10% der Summe als Eigen- kapital) - ausländische Einkünfte

Quelle: Eigene Darstellung

5. Grundstruktur einer pragmatischen Vereinheitlichung der Einkommensbegriffe

Aus arbeitsrationellen Gründen faßt die nachfolgende Abb. 4 wiederum wesentliche Argumente tabellarisch zusammen. Sie vermittelt einen Überblick über einen möglichen allgemeinen harmonisierten Einkommensbegriff für Sozialtransfers - unter Verwendung von ESt-Daten - und faßt die anzuleichenden Positionen bei derzeitigen Transfers zusammen (ohne Details, vgl. Fn1).

Siehe Abb. 4 übernächste Seite

Dabei zeigt sich, daß

* die Einkommensbegriffe beim Erziehungsgeld (und Kindergeld, soweit es künftig nicht zu einem einkommensunabhängigen Festbetrag kommt), Wohngeld, BAföG und beim Sozialen Wohnungsbau ganz erheblich vereinheitlicht werden können, ohne daß es zu Effektivitätsverlusten kommt (keine schlechtere Erreichung der bisherigen Zielgruppen), dennoch sind durch angegliche Einkommensbegriffe mit einer Datenübernahme aus dem ESt-Erhebungsverfahren Rationalisierungseffekte möglich. Der gemeinsame Einkommensbegriff von Erziehungsgeld, ggf. Kindergeld, Wohngeld, BAföG und Sozialem Wohnungsbau wäre beim Wohngeld, BAföG und Sozialem Wohnungsbau um den Kreis der berücksichtigten Personen, die Wohnkosten und den Vermögenseinsatz zu ergänzen, das Grundschema der Einkommensberechnung unter Verwendung von ESt-Daten könnte gleich bleiben:

Einkünfte:

=> 1.1. Summe der positiven Einkünfte ohne Verlustausgleich zwischen den Einkunftsarten, und ohne

- erhöhte Absetzungen nach § 7b (§ 10e: bei Sonderausgaben) EStG
- erhöhte Absetzungen nach §§ 7c-k EStG
- allgemeine Sozialtransfers (wie Wohngeld, Kindergeld, Erziehungsgeld) und ohne z.B. laufender Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Sozialhilfegesetz (Nachrangigkeit beachten, um komplizierte gegenseitige "Verrechnungen" zu vermeiden)

mit

- Alters- und Sozialrenten in voller Höhe
- steuerfreien Einkünften und Einnahmen, soweit sie Ersatzfunktion für Erwerbseinkommen haben entsprechend § 32b Abs. 1 EStG, also u.a. mit Arbeitslosengeld, Schlechtwettergeld, Unterhaltsgeld, Leistungen nach dem Unterhaltssicherungsgesetz, Krankengeld, Kurzarbeitergeld, Mutterschaftsgeld
- und einschließlich der allein nach ausländischem Steuerrecht zu versteuernder Einkünfte.

ohne

Sonderausgabe und Belastungen entsprechend Daten aus ESt-Verfahren, da einzelne Sonderausgaben wie z.B. Unterhaltszahlungen oder einzelne außergewöhnliche Belastungen einen ganz erheblichen Anteil am Einkommen binden können (bis über 50%) und sich damit sinnvollen Pauschalierungen entziehen; Vorsorgeaufwendungen können hingegen pauschal

als %-Satz der Einkünfte berücksichtigt werden, sie können aber als steuerlich anerkannter Vorsorgeaufwand den ESt-Daten entnommen werden, d.h. die steuerlich anerkannten

- Sonderausgaben (§§ 10 - 10c EStG) und
- außergewöhnlichen Belastungen (ohne deren Minderung um 1-7% der gesamten Einkünfte - also in voller Höhe - und realistischen Ansätzen zu den Kinderbetreuungskosten auch bei Ehegatten)

aber mit den EStG-Absetzbeträge für

- > 50% der Bausparbeiträge
- > Kirchensteuer
- > 5% d. Einkünfte für mildtätige, kirchl., relig. wiss. Zwecke
- > Verlustabzug (§ 10d EStG: wie Sonderausgaben): nicht ausgeglichene Verluste aus den zwei vorausgehenden Veranlagungszeiträumen

abzüglich

einheitlicher und damit transparenter dynamisierter und einheitlicher Freibeträge, um Inflationseffekte zu korrigieren anstelle von je Transferart unterschiedlicher Erwachsenen-, Kinder-/Haushaltsfreibeträge bzw. danach gestaffelten Einkommensgrenzen:

- einheitliche und zeitnahe Erwachsenen- und Kinderfreibeträge mindestens entsprechend dem Existenzminimum
- einheitlicher Alleinerziehendenfreibetrag
- einheitliche Kinderbetreuungspauschalen nach Kindesalter und
- pauschaler, aber **realistischer** Abzug für Steuern, ggf. einschließlich Vorsorgeaufwendungen (zusammen über 27% der Einkünfte: zusätzlicher Beitrag für Pflegeversicherung, Solidaritätszuschlag, ab 96 oder 98 steigenden Rentenversicherungsbeträgen usw.)

oder

- real gezahlte Einkommenssteuer einschl. mit Solidaritätszuschlag, ggf. Kirchensteuer

Die Effekte gemeinsamen Wirtschaftens sollten wie bisher bei den Sozialtransfers über abgestufte Einkommensgrenzen möglichst einheitlich (im Abstand der Einkommensgrenzen oder sogar zwischen den Transfers) berücksichtigt werden, nicht aber notwendigerweise im Einkommensbegriff.

* Transfers, die sich derzeit noch auf das zu versteuernde Einkommen beziehen, dabei z.T. erhebliche Beträge erreichen und deutliche Bedarfsorientierungen haben (z.B. Schülerförderung, Baukindergeld, Kindergeldzuschlag trotz seiner behaupteten EStG-Kinderfreibetrags-Ersatzfunktion, die aber "nur" eine verdeckte Bedarfsorientierung ist), dennoch aber das dazu ungeeignete 'zu versteuernde Einkommen' als Bemessungsgrundlage für die wirtschaftliche Lebenssituation verwenden, sollten einer konzeptionellen Überprüfung unterzogen werden: Ist nicht auch bei diesen Transfers die Verwendung Einkommensbegriffes entsprechend dem oben vorgeschlagenen allgemeineren Sozialtransfer-Einkommensbegriff konsequent? Dies ist m.E. für eine widerspruchsfreie Konzeption dringend geboten und über die Diskussion von Einkommensbegriffen allein nicht zu lösen.

Abb. 4: Skizze eines koordinierten Transfereinkommensbegriffes - Grobkonzept und Korrekturbedarf bei ausgewählten Transfers

<p>=> Grobkonzept eines koordinierten Einkommensbegriffes für Sozialtransfers</p>	<p>Erziehungsgeld/Landeserziehungsgeld (z.B. Bayern), Kindergeld, soweit es künftig nicht einkommensunabhängig wird</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Kindergeld-zuschlag (soweit er nicht entfällt) - Baukindergeld - Wohnungsbauprämie - Arb.nehmer-sparzulage - Bayerisches Jugendwerk 	<p>Wohngeld</p>	<p>BAföG-Leistungen</p>	<p>Sozialer Wohnungsbau (Wohnungsbau- und Familienheimgesetz)</p>
<p>Einkünfte: => 1.1. Summe der positiven Einkünfte ohne Verlustausgleich zwischen den Einkunftsarten, aber ohne</p> <ul style="list-style-type: none"> - erhöhte Absetzungen nach § 7b, (§ 10e: bei Sonderausgaben) - erhöhte Absetzungen nach §§ 7c-k - allgemeine Sozialtransfers (wie Wohngeld, Kindergeld, Erziehungsgeld) und ohne z.B. laufender Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Sozialhilfegesetz (Nachrangigkeit beachten, um komplizierte gegenseitige "Verrechnungen" zu vermeiden) <p>mit</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alters- und Sozialrenten in voller Höhe - steuerfreien Einkünften und Einnahmen, soweit sie Ersatzfunktion für Erwerbseinkommen haben entsprechend § 32b Abs. 1 EStG, also u.a. mit Arbeitslosengeld, Schlechtwettergeld, Unterhaltsgeld, Leistungen nach dem Unterhaltssicherungsgesetz, Krankengeld, Kurzarbeitergeld, Mutterschaftsgeld <p>=> 1.2. modifizierte Summe der positiven Einkünfte ohne Verlustausgleich zwischen den Einkunftsarten</p>	<p>wie bisher die Summe der positiven Einkünfte ohne Verlustausgleich, entnommen aus den ESt-Daten, aber ...</p> <p>ohne Sonderabschreibungen (§7 EStG; diese fallen durch den fehlenden Verlustausgleich bisher schon weitgehend raus)</p> <p>mit Einkommensersatzleistungen, z.B. auch Renten in voller Höhe (keine vollständige Übernahme des Kataloges steuerfreier Einkünfte) und einschließlich der allein nach ausländischem Steuerrecht zu versteuernder Einnahmen</p> <p>mit dem Empfänger zuzurechnende Unterhaltsleistungen, auch wenn diese nicht der ESt beim Empfänger unterliegen (Versteuerung beim Geber)</p>	<p>generelle konzeptionelle Überprüfung einer Verwendung eines Sozialtransfer-Einkünftebegriffes entsprechend jenem beim Erziehungsgeld- und Kindergeld (siehe links), nicht mehr das zu versteuernde Einkommen</p>	<p>konzeptionelle Umstellung: gleicher Einkünftebegriff wie beim Erziehungsgeld konzipieren (siehe links) für alle Personen im Haushalt, um die laufend verfügbaren Einkünfte nach einem einheitlichen Verfahren unter Verwendung von ESt-Daten zu ermitteln; Kindergeld sollte berücksichtigt werden (auch wegen der Prüfung der Zahl der Kinder in der Familie)</p>	<p>relativ geringer Modifizierungsbedarf: gleicher Einkünftebegriff wie beim Erziehungsgeld konzipiert (siehe links), um die laufend verfügbaren Einkünfte nach einem einheitlichen Verfahren unter Verwendung von ESt-Daten zu ermitteln; Kindergeld sollte weiter berücksichtigt werden ebenso wie andere Ausbildungsbeihilfen, die Minderungen der Einkünfte nach § 7b und 10e EStG entfallen, ebenso der Altersentlastungsbetrag (§ 24a EStG) und der Freibetrag für Land- und Forstwirtschaft (§ 13 EStG)</p>	<p>relativ geringer Modifizierungsbedarf: gleicher Einkünftebegriff wie beim Erziehungsgeld konzipiert (siehe links); Kindergeld sollte weiter berücksichtigt werden ebenso wie andere Ausbildungsbeihilfen, zusätzlich ebenfalls Sozialhilfeleistungen; die Minderungen der Einkünfte nach § 7b und 10e EStG entfallen, ebenso (wie bisher schon bei diesem Transfer) der Altersentlastungsbetrag (§ 24a EStG) und der Freibetrag für Land- und Forstwirtschaft (§ 13 EStG)</p>

<p>Ausgabe und Belastungen: Daten aus ESt-Verfahren, aber ohne Absatzbeträge für</p> <ul style="list-style-type: none"> > 50% der Bausparbeiträge > Kirchensteuer > 5% d. Einkünfte für mildtätige, kirchl., relig. wiss. Zwecke > Verlustabzug (§ 10d: wie Sonderaus- gaben): nicht ausgeglichene Verluste aus den zwei vorausgehenden Veranla- gungszeiträumen <p>d.h. die übrigen steuerlich anerkannten</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sonderausgaben (§§ 10 - 10c) und - außergewöhnlichen Belastungen (ohne deren Minderung um 1-7% der gesamten Einkünfte - also in voller Höhe - und reali- stischen Ansätzen zu den Kinderbetreu- ungskosten auch bei Ehegatten) 	<p>wie in erster Spalte, da einzelne Sonderausgaben wie z.B Unterhaltszahlungen oder einzelne außergewöhnliche Belastungen ganz erheb- lichen Anteil am Einkommen binden können (bis über 50%) und sich damit sinn- vollen Pauschalierungen entziehen; Vorsorgeaufwendungen kön- nen hingegen pauschal als %-Satz der Einkünfte berück- sichtigt werden, sie können aber als steuerlich anerkannter Vorsorgeaufwand den ESt-Daten entnommen wer- den.</p>	<p>siehe oben</p>	<p>wie in erster und zweiter Spalte</p>	<p>wie in erster und zweiter Spalte</p>	<p>wie in erster und zweiter Spalte</p>
--	--	-------------------	--	--	--

<p>tarifliches Einkommen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - nicht der derzeitige EStG-Kinderfreibetrag: Da der EStG-Kinderfreibetrag nicht dem Kinder-Existenzminimum entspricht (Ergänzung um Kg), kann dieser nicht sinnvoll in der Transfer-Einkommensdefinition übernommen werden - Haushaltsfreibetrag (erhöhte Wirtschaftskosten Alleinerziehender) und Arbeitnehmerfreibetrag (im wesentlichen Pauschale für Werbungskosten) können übernommen werden, Sparerfreibetrag aus Pauschallierungsgründen, der eine ausschließlich steuerliche Funktion erfüllt . - EStG-Grundfreibetrag: Soweit dieser künftig (wieder) das Existenzminimum für Erwachsene ausdrückt und in das allgemeine Transfersystem paßt (abgestimmt insbes. mit Sozialhilfe), könnte er übernommen werden. <p>Der Sachverhalt des gemeinsamen Wirtschaftens wird derzeit bei den Sozialtransfers durch Einkommensgrenzen/Freibeträge uneinheitlich berücksichtigt: Vereinheitlichen. siehe oben</p> <p>Abzug weiterer allgemeiner Aufwendungen, für die ESt-Daten oder Pauschallierungen verfügbar sind und die das verfügbare Einkommen individuell nachhaltig beeinflussen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Einkommenssteuer einschl. mit Solidaritätszuschlag, ggf. Kirchensteuer - Einkommen der Familien-/Haushaltsmitglieder - ohne Wohnkosten nur dann, wenn diese dynamisch bei den von den Einkommen abzuziehenden Existenzminima (einschließlich realistischere Gebührenpauschalen und Nebenkosten) berücksichtigt werden. 	<p>anstelle je Transferart unterschiedlicher Erwachsenen-, Kinder-/Haushaltsfreibeträge bzw. danach gestaffelter Einkommensgrenzen dynamisierte und einheitliche Freibeträge, um Inflationseffekte zu korrigieren:</p> <ul style="list-style-type: none"> - einheitliche und zeitnahe Erwachsenen- und Kinderfreibeträge entsprechend mindestens dem Existenzminimum - einheitlicher Alleinerziehenderfreibetrag - einheitliche Kinderbetreuungspauschalen nach Kindesalter <p>und</p> <ul style="list-style-type: none"> - pauschaler, aber realistischer Abzug für Vorsorgeaufwendungen und Steuern (über 27% der Einkünfte: zusätzlicher Beitrag für Pflegeversicherung, Solidaritätszuschlag, ab 96 oder 98 steigenden Rentenversicherungsbeträgen usw.) oder - Einkommenssteuer einschl. mit Solidaritätszuschlag, ggf. Kirchensteuer <p>sowie zusätzliche Berücksichtigung von Unterhaltslasten und außergewöhnlichen Belastungen.</p>	<p>siehe oben</p>	<p>wie in erster und zweiter Spalte, ergänzt (wie bisher) um die Wohnkosten</p>	<p>wie in erster und zweiter Spalte mit zusätzlicher Vermögensberücksichtigung (wie bisher) in der Eltern-/Auszubildender-/Ehegattenrechnung</p>	<p>wie in erster und zweiter Spalte mit zusätzlicher Vermögensberücksichtigung</p>
--	--	-------------------	---	--	--

6. Weitere Arbeitsschritte

Die Konkretisierung einer Koordination der Einkommensbegriffe erfordert eine Reihe abgestufter Arbeitsschritte:

- * Bilaterale Stellungnahmen und Anregungen der Leistungsträger mit einer Koordinierungsstelle zu einem solchen "Grobkonzept" mit Daten über den "Ertrag" und Aufwand einer nahezu maximal ausdifferenzierten Datenerhebung (wie z.B. beim Wohngeld) je einzelne Position im Erhebungsverfahren.
- * Einkommensschichtungen je Transferart aus den derzeitigen Einkommensdaten der Leistungsträger, um die Auswirkungen von Angleichungen bei Einkommensabgrenzungen und Freibeträgen (z.T. auch Einkommensgrenzen) transparent machen zu können.
- * Auswertungen je Transferart, wie oft (Häufigkeit) mit welchem Durchschnittsbetrag und mit welcher Schwankungsbreite (Varianz) bestimmte Einkommens- und Abzugspositionen real benannt werden, um die bei einem koordinierten Einkommensbegriff möglicherweise veränderte Berücksichtigung abbilden zu können.
- * Erarbeitung eines weiter konkretisierten Harmonisierungsmodells
- * Ahermalige Stellungnahmen der Institutionen
- * Diskussion mit Entscheidungsträgern, Überarbeitung

Ausgewählte Literatur

- KAUSEMANN, E. (1983): Möglichkeiten einer Integration von Steuer- und Transfersystemen, Münster
- LANG, J. (1995): Nur Dumme müssen zahlen, in: Der Spiegel, 29/1995, S. 38-44
- MITSCHE, J. (1985): Steuer- und Transferordnung aus einem Guß, Baden-Baden
- NETZLER, A. (1990): Einkommensbegriffe bei familienbezogenen Transfers, Heft 2 der Berichte des Staatsinstituts für Frühpädagogik und Familienforschung, München
- NETZLER, A. (1992): Familienlastenausgleich: Konzepte für die zweite Hälfte der 90er Jahre, Heft 8 der Berichte des Staatsinstituts für Frühpädagogik und Familienforschung, München
- OBERHAUSER, A. (1989): Familie und Haushalt als Transferempfänger, Frankfurt/New York
- TIPKE, K. (1993): Die Steuerrechtsordnung, Bd. I und II, Köln
- VENTURINI, K. (1985): Einkommensbegriffe und Einkommensermittlung in den Transfergesetzen, Bonn

Ehegattensplitting, Individualbesteuerung und Familienlastenausgleich³

Inhaltsverzeichnis:

	Seite
1. Einleitung: Einige der Kritiken am Ehegattensplitting	22
2. Steuerliche Funktion des Ehegattensplitting und sozialpolitische Aufgaben	23
3. Dem Steuersplitting zugrundeliegende Annahmen	25
4. Modifizierbarkeit des Splitting und effektähnliche steuerliche Regelungen im Rahmen einer Individualbesteuerung	27
4.1. Reduzierter Splittingfaktor	27
4.2. Splittingkappung	31
5. Schlußfolgerungen zum Splitting und einige Anmerkungen zum Unterschied von steuer- und sozialpolitischen Zielen	34
 Literaturverzeichnis	 39

³ Anlässlich einer Anhörung durch den Ausschuß für Gleichberechtigung und Frauenfragen des Niedersächsischen Landtages am 17.3.95

1. Einleitung: Einige der Kritiken am Ehegattensplitting

Zum Ehegattensplitting wird seit langem diskutiert (z.B. Albers 1958, Ehlers 1957, Neumark 1970, Tipke 1993) und auch kritisiert, es habe mit der bei steigendem steuerlichem und höherem Einkommen zunehmenden steuerentlastenden Wirkung eine falsche Verteilungsstruktur (z.B. Ehlers 1957, Gerster 1981, Matthäus-Maier 1988). Die splittingbedingten Steuerausfälle sollten bedarfsorientierter einkommensschwachen Haushalten zugute kommen, eine nachhaltige Modifizierung oder gar Abschaffung des Splitting sei auch im Hinblick auf veränderte Lebensstrukturen angebracht. Das Thema verbindet mehrere sachlich wie politisch seit Jahrzehnten kontinuierlich umstrittene Thesen. Insbesondere werden genannt:

- Die Ehegattenbesteuerung solle oder könne durch andere steuerliche Maßnahmen in einer Weise reformiert werden, daß im Ergebnis eine wesentlich andere und effektivere Besteuerung von Ehegatten mit einer veränderten Verteilungswirkung zugunsten niedriger Einkommen bereits in der Einkommenssteuer erreicht wird.
- Aus einem abgeschafften oder wesentlich veränderten Splitting ergäben sich wesentliche finanzielle Gestaltungsspielräume, denn der Splitting-bedingte Steuerausfall in einer Größenordnung von 30 und mehr Mrd. DM (BMAuS 1994: 178) könne vermieden werden, da an die Stelle eines Ehegattensplittings keine gleichermaßen finanzintensiven Steuermaßnahmen und Ausweichreaktionen der Besteuerten treten müssen oder können.
- Diese aus einer Splittingmodifizierung erhöhten Einkommenssteuereinnahmen könnten oder würden insbesondere zugunsten eines verbesserten Familienlastenausgleich (Fla; seit einiger Zeit wird politisch der Begriff Familienleistungsausgleich besetzt, ein Sachverhalt, der in sehr weiter Ferne liegt, solange der Lasten- und Risikoausgleich so wie derzeit - nicht - erfolgt, weswegen nachfolgend weiterhin Fla für Lastenausgleich steht) genützt werden.

Diese und andere Einschätzungen werfen u.a. Fragen auf nach

- * den normativen, insbesondere verfassungsrechtlich fixierten Vorgaben für eine steuerliche Behandlung von Ehegatten gegenüber Unverheirateten,
- * der sich (auch) daraus ergebenden Veränderbarkeit des Ehegattensplitting,
- * den anstelle des Ehegattensplitting denkbaren und besser geeigneten Instrumenten,
- * den durch steuerpolitische Umstrukturierungen zu gewinnenden finanziellen "Spielräumen" eingedenk von Ausweich- und Anpassungsreaktionen und
- * vorrangigen sozial- und insbesondere familienpolitischen Zielen sowie den dazu erforderlichen Maßnahmen und deren Finanzierungsvolumen.

2. Steuerliche Funktion des Ehegattensplitting und sozialpolitische Aufgaben

Die Diskussion über das Ehegattensplitting ist seit seiner Einführung 1958 nicht verstummt. So äußerte z.B. der Wissenschaftliche Beirat des BMJFFG im Zusammenhang und Nachgang zur Steuerreform 1986/1988: "Der Beirat hält es trotz der in der Diskussion über die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit vorgebrachten Bedenken für richtig, möglichst bald einen reduzierten Splitting-Faktor für Ehepaare ohne Kinder einzuführen. Eine solche Maßnahme würde bei einem Splitting-Divisor von 1,5 erhebliche Summen einbringen, die zur stärkeren kostenmäßigen Entlastung der Familien mit Kindern verwendet werden könnten." (Wissenschaftliche Beirat des BMJFFG 1988). Der Beirat hatte sich seinerzeit für ein phasenspezifisches Ehegattensplitting ausgesprochen, bei dem der Splitting-Faktor nach der Kinderzahl variiert, was nur dann zutreffend sein kann, wenn die implizite Annahme gilt, daß das Splitting etwas mit Familienförderung zu tun hat und nicht nur Ausdruck einer Besteuerung einer Wirtschaftsgemeinschaft Erwachsener nach der Leistungsfähigkeit ist. Mindestens drei Sachverhalte bedingen derzeit, daß Ehegatten in der Einkommenssteuer als Wirtschaftsgemeinschaft zu behandeln sind (vgl. zur Rechtfertigung des Splitting u.a. Borell/Stern 1983: 16 ff., Klein 1987, Neumark 1970: 150 ff., Ossenbühl 1972: 105 ff., Schmidt-Bleibtreu 1968, Tipke 1985: 301 ff., Tipke 1993: 377 ff.), um entsprechend dem Gleichheitsgrundsatz Gleiches gleich und Verschiedenes auch verschieden (Grundsatz der rechtlichen Differenzierung als Teil des Gleichheitsgrundsatzes) zu berücksichtigen:

1. Der progressive Einkommenssteuertarif: Ohne einen progressiven Einkommenssteuertarif ist eine Differenzierung bei den zu versteuernden Einkommen zwischen Ehegatten und Ledigen entbehrlich, denn eine gemeinsame oder getrennte Veranlagung würde sich bei einem einheitlichen Besteuerungstarif nicht differenzierend auswirken. Das Splitting ist also nur im Zusammenhang mit einem ansteigenden Steuertarif relevant, um Ehegatten als eine Wirtschaftsgemeinschaft zu behandeln. Die bei steigendem Steuersatz splittingbedingten Steuerminderungen sind damit nur ein "Reflex" des progressiven Steuertarifes, solange Ehe als Erwerbs-, Konsum- und Vermögensbildungsgemeinschaft mit gleichberechtigten Partnern angesehen wird oder werden sollte. Kernpunkt des Splitting oder anderer an dessen Stelle tretender Maßnahmen ist in diesem Zusammenhang also nicht die Frage einer progressiven Besteuerung (der spezifische Belastungs- und Nutzenannahmen zugrundegelegt werden können), sondern einer Wirtschaftsgemeinschaft, wobei dies nur solange sich differenzierend auswirkt, wie ein progressive Steuertarif besteht.
2. Der Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz (GG)) und der darauf auch wesentlich aufbauende Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit bestimmen im Zusammenhang mit Art. 6 GG (siehe unten): Niemand darf allein deshalb steuerlich benachteiligt werden, weil sie/er verheiratet ist ('Ehe ist kein Besteuerungsgrund'), die durch eine Ehe veränderte steuerliche Leistungsfähigkeit darf - und muß, wenn dies zu Benachteiligungen führen würde - berücksichtigt werden.
3. Der Art. 6 Abs. 1 GG bestimmt einen besonderen Institutionsschutz von Ehe und

Familie (vgl. dazu differenziert z.B. Pechstein 1994: 113 ff.) und der dazu, soweit erforderlich, besonderen Förderung gegenüber Unverheirateten und Kinderlosen. Ob und inwieweit dieser Schutz als steuerliches Förderungsgebot (durchaus zwischen Ehe und Familie differenzierend) über den Gleichheitsgrundsatz hinaus interpretiert werden muß, soll hier im Zusammenhang mit dem Splitting nicht angesprochen werden, da ein besonderer Institutionsschutz der Ehe keine notwendige Begründung des Splitting ist. Das Splitting rekurriert im wesentlichen auf den Grundsatz der Gleichbehandlung (entsprechend der steuerlichen Leistungsfähigkeit) von ehelichen Wirtschaftsgemeinschaften mit Einzelwirtschaftenden und gerät damit nicht notwendig z.B. in einen normativen Gegensatz zum verfassungsrechtlichen Schutzgebot gegenüber nichtehelichen Familien, bei denen andere steuerliche Regelungen die veränderte wirtschaftliche Leistungsfähigkeit berücksichtigen (können). Inwieweit die grundgesetzliche Norm des Schutzes der Ehe einem Schutz der Familie sinnvoll gegenübergestellt werden kann (eine in politischen Auseinandersetzungen häufige Frage: Förderung von Familie "oder" Ehe, insbesondere bei der vermeintlichen steuerlichen Förderung der Ehe durch das Splitting als dysfunktional gegenüber einer Familienförderung anstelle eines Splitting), ist hier nicht notwendigerweise anzusprechen.

Ob die Ehe aufgrund des in Art. 6 GG genannten besonderen Schutzes und losgelöst vom Familienstatus noch einer besonderen steuerlichen (im Gegensatz zu sozialpolitischer) Förderung (über das Gleichbehandlungsgebot hinaus) bedürfe, dies lassen wir hier auch aufgrund der Probleme einer solchen Normkonkretisierung offen. Es soll hier beim Splitting "nur" um eine Gleichstellung zwischen Ehegatten und Ledigen als steuerlicher Notwendigkeit gehen, nicht notwendigerweise um eine darüber hinausgehende Förderung oder einen spezifischen Schutz von Familien. Denn eine Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit hat als steuerpolitische Mindestanforderung mit einer Familienförderung oder einem besonderen Schutz unmittelbar garnichts zu tun: Ein Splitting einerseits und eine Familienförderung als Risiko-, Lasten- oder Leistungsausgleich andererseits stehen sich inhaltlich nicht konkurrierend gegenüber, sie haben - außer daß sie in Form von Steueranfällen und Transfers öffentliches "Geld kosten" und in einem (derzeit) unabgestimmten Steuer-Transfersystem zu sprunghaften Nettoeinkommensverläufen führen (vgl. z.B. Netzler 1992: 93 ff. und 1994: 14 ff.) - nichts miteinander zu tun. Möglicherweise steckt dahinter nur die langjährige Suggestivwirkung einer politischen Debatte,

- in der die Splittingeffekte auf das verfügbare Einkommen von Familien als familienpolitische Maßnahme mißverstanden oder vorsätzlich irreführend zur "Auffüllung" vermeintlich familienpolitischer Aktivitäten interpretiert werden, obwohl die "Entlastung" auch für verheiratete Eltern "nur" eine "Zusatzeigenschaft" einer steuerpolitischen Maßnahme ist;
- in der Ehe und Familie lange - zumindest als ein dominierendes Leitbild, nicht als durchgängige Realität - nahezu gleichbedeutend von vielen erlebt oder erhofft wurde; die Achtung und Förderung insbesondere der Interessen der Kinder wie die Respektierung der Zusatzbelastungen Erziehender in der sozialen Sicherung als zentralste familiäre Funktion ist aber längst nicht mehr zwingend deckungsgleich - und war es real nie - mit Ehe; die Wahrnehmung familialer Funktionen

- und Ehe differenziert sich zunehmend auch im Bewußtsein vieler Bürger;
- in der Mittelschichten scheinbar vorrangig innerhalb eines Politikbereiches (z.B. "Soziales") zu suchen seien ("Ressortdenken") und ein Familienschutz- und -förderung deshalb in einen direkten finanzpolitischen Zusammenhang mit dem Ehegattensplitting gebracht werden.

3. Dem Steuersplitting zugrundeliegende Annahmen

Die Modifizierbarkeit des Einkommenssteuer-Ehegattensplitting läßt sich auf den Sachverhalt oder die Annahme konzentrieren, ob die Ehegatten eine dauerhafte Wirtschaftsgemeinschaft bilden oder ob dies zumindest eine sinnvolle Fiktion ist. Das Ehegattensplitting geht von einer Gemeinschaft des Erwerbs, des Verbrauchs und der Vermögensbildung der Partner aus. Es bestehe eine auf Dauer - zumindest nicht jederzeit beliebig ohne nachfolgende gegenseitige Ansprüche beendbare - Erwerbs- und Vermögensgemeinschaft der Ehegatten, bei der beide Partner grundsätzlich einen gleichwertigen (nicht gleichartigen) Beitrag zum Lebensstandard ihres Haushalts leisten oder doch zumindest erwarten können. Zugewinnsgemeinschaft und Versorgungsausgleich sind - zumindest als ideale Fiktion, wenn auch nicht realiter in jedem Falle - korrespondierende Eigenschaften eines gemeinsamen Wirtschaftens. Nicht die Innigkeit eines Verbundenheitsgeföhles - dies kann und wird realiter vielfach z.B. zu den Kindern ausgeprägter sein können als gegenüber dem Ehegatten -, sondern die Funktion eines dauerhaften gemeinsamen Wirtschaftens (Erwerb materieller und immaterieller Güter, Konsum und Vermögensbildung) mit den gesetzlich daraus folgenden gegenseitigen Verpflichtungen hebt die Wirtschaftsgemeinschaft der Ehegatten von der Unterhaltsverpflichtung (ohne Erwerbsgemeinschaft) z.B. gegenüber Kindern und einem jederzeit ohne (so) wesentliche Folgeverpflichtungen 'auflösbaren' wirtschaftlichen Arrangement zwischen Unverheirateten ab.

Um das Splitting gegenüber Freibetragsregelungen (z.B. als denkbarer Ehegatten-Unterhaltsfreibetrag analog zu Kinderfreibeträgen) "abzuheben", ist ein weiteres Argument erforderlich: Im Gegensatz zu Kindern sei nicht nur eine gegenseitige Unterhaltspflicht zu beachten, sondern eine umfassendere Erwerbs- und Konsum- und damit auch Spar- und Vermögensgemeinschaft. Die gemeinsame wirtschaftliche Lebensgestaltung geht also durch die Erwerbs- und Vermögensgemeinschaft (auch immaterieller Güter) über eine Konsumgemeinschaft (wie sie mit Kindern besteht) hinaus.

Der damalige Zusatz des Gesetzgebers bei der Einführung des Splittings 1958, das Splitting bedeute auch eine besondere Anerkennung der Aufgaben der Ehefrau als Hausfrau und Mutter, ist eine nicht notwendige und heute für viele nur noch geschichtlich interessante Ergänzung, die schon damals - Ende der 50er Jahre - zwar vielleicht naheliegend und doch als überzogene Interpretation irreführend war, weil es sich beim Splitting - auch damals schon - nicht um eine besondere Anerkennung, sondern im Kern nur um eine steuerliche Nichtschlechterstellung der Ehegatten handelte.

Die Kritik am und die Modifizierbarkeit des Splitting bezieht sich auf die angeblich realitätsfremde Fiktion einer Erwerbs- und Verbrauchs- und Spar-/Vermögensgemeinschaft in der Ehe, denn gerade bei höheren Einkommen bliebe vielfach ein Ungleichgewicht zwischen

den Ehegatten in der real ausgeübten Entscheidungsmacht über die Mittelverwertung und -verwendung, dennoch erreichten die "Steuerersparnisse" ein Vielfaches z.B. des Familienlastenausgleiches einkommensschwacher Familien.

Dem stehen folgende Argumente entgegen:

- * Eine pauschale Behauptung, die durch eine Ehe begründete Erwerbs-, Verbrauchs- und Spar- bzw. Vermögensgemeinschaft sei in einer erheblichen (und deshalb beachtlichen!) Anzahl von Fällen heute (noch) nicht real oder nicht "ernst gemeint", dafür sind bisher aus dem Bereich der Sozialforschung keine pauschalen Bestätigungen zu finden. So ist in den meisten Ehen nach wie vor eine nicht nur rechtlich fiktive und idealistische,
- * sondern tatsächlich gemeinsame Willensbildung über den Mittelverwerb und deren Verwendung realistisch (auch wenn die außerehelichen Rahmenbedingungen nicht chancengleich sind) bzw.
- * werden die vorausgehenden Entscheidungszuständigkeiten nicht überwiegend ungleichberechtigt zwischen den Ehegatten ausgehandelt.
- * Desweiteren ist die Gleichberechtigungsvision des Ehegattensplitting (gleich berechtigte Entscheidungsmitwirkung und Teilhabe beider Ehegatten an der wirtschaftlichen Lebensgestaltung) auch als Rechtsideal nicht unzeitgemäß, auch wenn dies in der Realität teilweise rechtsfiktiv bleibt, weil Ehegatten mit unterschiedlichen Sozialisationen und (auch ökonomischer) Durchsetzungsmacht "ihre" Rollen nicht immer gleichgewichtig aushandeln und aufteilen.
- * Der Einwand gegen das Splitting bzw. eine dem Splitting in der Wirkung entsprechende Besteuerung, dies leiste keine Differenzierung zwischen Ehegatten mit und ohne Kinder, geht von der falschen Voraussetzung aus, das Ehegattensplitting habe nicht nur eine steuerliche Gleichbehandlung mit Ledigen zu leisten, sondern darüber hinaus auch noch die Unterhaltspflichten gegenüber Kindern und die erhöhten Lebensrisiken der Eltern, insbesondere der Familienarbeitenden - auch noch lange nach dem Ende einer Kinderbetreuungsphase - adäquat zu berücksichtigen. Das ist und war nie die Aufgabe des Splitting, an diesem Maßstab gemessen muß - nicht nur das Splitting - als einzelne und als eine steuerliche (nicht durch kompensierende Transfers wirksame) Maßnahme allemal scheitern, weil es die ökonomische Leistungsfähigkeit nicht präventiv verbessert und nur eine bestehende Leistungsfähigkeit berücksichtigt wird, ohne deren Mängel durch Mittelübertragungen nach Lebensrisiken, Lasten und Leistungen zu kompensieren oder besser noch vorab zu vermeiden. Dieser Maßstab überfrachtet die steuerliche Kernfunktion (staatliche Einnahmen aus Steuern, verteilt nach der steuerlichen Leistungsfähigkeit) mit verteilungs- und sozialpolitischen Zielen.

Eine uneingeschränkte progressive Besteuerung der kumulierten Ehegatteneinkommen ohne Splitting beinhaltet damit im Ergebnis eine Ungleichbehandlung gegenüber Ledigen, das Splitting erscheint ist grundsätzlich sachgerecht.

4. Modifizierbarkeit des Splitting und effektähnliche steuerliche Regelungen im Rahmen einer Individualbesteuerung

Welche Modifikationen und Einschränkungen sind bei der Ausgestaltung eines Splitting bzw. alternativer Maßnahmen dennoch möglich und sinnvoll? Muß je Ehegatte die

- * Hälfte

- * des gesamten den Ehegatten gemeinsamen steuerlichen Einkommens

als steuerliche Leistungsfähigkeit zugerechnet (soweit nicht Eheverträge etwas anderes bestimmen) und damit mit einem Splitting-Faktor von 2 besteuert werden? Ist nicht mit z.B. einem begrenzenden Unterhaltsanspruch (z.B. auf einen "einfachen" Lebensstandard) eine andere Aufteilung der Einkommen auf die Ehegatten und damit mit einem veränderten Splitting-Faktor (z.B. wegen Haushaltsersparnissen durch ein gemeinsames wirtschaften) eine andere Besteuerung oder eine Splitting-Kappung bei hohen Einkommen sinnvoll? Dazu nochmals z.B. eine Aussage des Wissenschaftlichen Beirat des BMJFFG: "Eine weitere Begrenzung des Ehegatten-Splittings durch die Herausnahme von Kapitaleinkünften und anderen auf Vermögen beruhenden Einkünften ist ebenfalls geboten, da sich der Splitting-Divisor auf Einkommen bezieht, das den Ehepartnern mit gleichen Teilen zugeordnet wird. Dieser Gedanke trifft sicherlich für die Konsumausgaben und die normalen Ersparnisse zu, nicht jedoch auf ein größeres Vermögen, für das häufig Gütertrennung vereinbart wird." (Wissenschaftlicher Beirat BMJFFG 1988: 15).

4.1. Reduzierter Splittingfaktor

Der Splittingfaktor von derzeit 2 kann durch verschiedene Maßnahmen vermindert werden: Entweder wird der Divisor selbst vermindert oder es wird das Einkommen nicht exakt zu gleichen Teilen den Ehegatten zugerechnet oder das Splitting wird unterhalb des Höchststeuersatzes auf einen bestimmten Einkommensbereich beschränkt (Splittingkappung, vgl. Kap. 4.2.):

- * Die zunächst uneingeschränkt hälftige Zurechnung der positiven und negativen Einkünfte bzw. der Einkommen verstößt nicht gegen einen Gleichheitsgrundsatz, er kommt darin vielmehr exemplarisch zum Ausdruck und gleicht quasi die ökonomische "Einkommensmachtungleichheit" zwischen Ehegatten, die sich u.a. auch aus benachteiligenden Erwerbseinkommenschancen der Geschlechter am Arbeitsmarkt ergeben, zumindest zwischen Ehegatten aus. Dies spiegelt zugleich eine Wertäquivalenz der von den Partnern erbrachten Leistungen zum Haushalt wieder, unabhängig davon, welche Entlohnung oder Anerkennung oder Risikoabsicherung die Marktwirtschaft und die gesetzlichen Sozialversicherungen leisten (vgl. Netzler 1995). Jede andere als eine hälftige Einkommens- und Vermögenszurechnung rückt somit implizit zunächst von der Realität oder Vision gleichberechtigter Ehegatten mit gleichwertigen Anteilen an der Lebensgemeinschaft ab. Solange kein entsprechender Ehevertrag über eine Gütertrennung vorliegt, würde der Gesetzgeber also von sich aus pauschal die Fiktion einer wirtschaftlich gleichberechtigten Leistung und Teilhabeanspruch der Ehegatten generell "aufkündigen", obwohl der Gleichberechtigungsgrundsatz durch Art. 3 GG prinzipiell - gerade in diesem Bereich - zu beachten ist. Diese Pauschalierung wäre sowohl unter dem Gesichtspunkt einer Gleichberechtigung der Ehegatten (wenigstens als Rechts-

ideal) wie hinsichtlich der Norm der rechtlichen Freiheit (Freiheit ist auf den Rahmen des Rechtlichen einzugrenzen) ein Verstoß, denn es würde pauschal die Freiheit einer Wirtschaftsgemeinschaft steuerlich außer Betracht bleiben. Dies hätte (vermutlich) keinen Bestand, würde nicht zugleich die Möglichkeit einer gleichberechtigten Teilhabe über einen steuerlich wirksamen Ehevertrag mit erheblicher Breitenwirkung geöffnet und damit gerade wieder eine gleichberechtigte Teilhabe geschaffen, nun allerdings nur jenen Fällen, wo es einem "ökonomisch unterlegenen" Ehepartner in einer separaten Verhandlungsinitiative gelingt, einen gleichberechtigenden Teilhabevertrag durchzusetzen, was derzeit im Splitting die unbeschränkte Basisfiktion ist. Deshalb müßte eine Individualbesteuerung für Verheiratete nach den individuellen Gegebenheiten z.B. eines Ehevertrages ergänzt werden. Umgekehrt ist derzeit bei einer zwischen den Ehegatten vertraglich anders als gleichberechtigt geregelten Gütertrennung die dem Splitting zugrundeliegende Fiktion einer Erwerbs- und Vermögensgemeinschaft eingeschränkt, das Steuerrecht sollte konsequent eine solche zivilrechtliche Realität nicht forgesetzt und pauschal unbeachtet lassen.

- * Kann die hälftige Einkommenszurechnung auch durch eine 'entsprechend' ausgestaltete Individualbesteuerung anstelle des Ehegattensplitting erreicht werden? Eine Individualbesteuerung, bei der eine Unterhaltspflicht gegenüber dem anderen näherungsweise (etwa durch prozentuale Verheiratetenabschläge oder höhere Freibeträge auf das individuelle Einkommen) angerechnet würde, wäre als Realsplitting wirkungsgleich oder doch ähnlich einem Splitting, insofern verfassungsgemäß und insofern mit gleichen Steuereinnahmeausfällen verbunden, allerdings auch ohne nennenswert erhöhte Steuereinnahmen (kein finanzpolitisches Umschichtungspotential).

Mehrere Effekte - oder Gegenargumente je nach Bewertung - wären dabei zu beachten: Erstens stiegen die Steuereinnahmen nur insofern, als die negativen Einkünfte des einen Ehegatten nicht mehr mit den positiven Einkünften des anderen verrechnet werden könnten (wie dies bei einer gemeinsamen Veranlagung der Fall ist), weil eine gleichberechtigte Wirtschaftsgemeinschaft als unreal oder unerwünscht eingestuft und durch einen gegenseitigen Unterhaltsanspruch ersetzt wird, der die (auf eine gewisse Dauer angelegte) Lebensgemeinschaft aber nicht mehr ausdrückt. Obwohl also durch z.B. eine Art Verheiratetenfreibeträge zu einem erheblichen Teil ein gemeinsames Wirtschaften der Ehegatten berücksichtigt würde, würde dies bei einer getrennten Berechnung der Einkommen ohne Verrechnung der negativen Einkünfte der Ehegatten zugleich "übersehen", so, als bestünde doch keine Wirtschaftsgemeinschaft. Zudem wäre bei mittleren und höheren Einkommen durch Einkommens- und Verlustzurechnungen zwischen den Ehegatten dennoch eine weitgehende Kompensation "drohender" Steuermehrzahlungen zu erwarten. Auch eine zivilrechtliche gegenseitige Unterhaltspflicht nach dem Ende einer Ehe entsprechend dem ehelichen Lebensstandard als Ausdruck einer vormals gleichberechtigten Teilhabe der Ehegatten an der Erwerbs- und Familienarbeit über einen minimalen oder allenfalls unterdurchschnittlichen Lebensunterhalt hinaus stünde im Widerspruch zu einer Individualbesteue-

zung mit begrenzten Freibeträgen für Ehegatten, es sei denn, man greift doch wieder auf die Fiktion eines grundsätzlich gemeinsamen Wirtschaftens in der Ehe im Steuer- wie Unterhaltsrecht zurück.

- * Muß es ein Splittingfaktor von 2 sein oder könnte der Faktor z.B. 1,8, 1,7 oder gar 1,5 betragen, um eine Benachteiligung der Ehe gegenüber Partnern in nichtehelichen Lebensgemeinschaften bereits auszuschließen? Oder berührt eine solche Haushaltsersparnis aus einem gemeinsamen wirtschaften nur den Grundfreibetrag, da die für das Existenzminimum erforderliche Haushaltsausstattung pro Ehegatte niedriger ist als bei Alleinstehenden?

Als Begründungen für einen verminderten Splittingfaktor werden in der Regel die Haushaltsersparnisse aus einem gemeinsamen Wirtschaften (andere Begriffe: wirtschaftliche Synergieeffekte, "economics of scale") genannt, da diese sowohl die laufenden Kosten - etwa Mieten - je Ehegatte reduzieren wie auch "Doppelschaffungen" von Haushaltsmitteln gegenüber zwei allein Wirtschaftenden vermeiden (allerdings mit erhöhter Abnutzung, die gegenzurechnen ist).

Nennenswerte Haushaltsersparnisse wirken sich empirisch sowohl bei der Höhe des Existenzminimums als auch bei darüber hinausgehenden Einkommen und laufenden Aufwendungen aus, also sowohl bei der Grundausstattung wie den laufenden Haushaltskosten und erhöhen somit die steuerliche Leistungsfähigkeit. Dies kann durch eine nicht volle Verdoppelung des Grundfreibetrages gegenüber Alleinstehenden wie auch einem Splittingfaktor unter 2 prinzipiell berücksichtigt werden, ohne eine Doppelberücksichtigung zu bedeuten.

Folgende Probleme stellen sich aber bei diesem nur auf die Haushaltsersparnis bezogenen Argumentationsmuster:

- * Die Haushaltsersparnisargumentation bezieht sich nur auf die Konsumgemeinschaft, nicht auf die Erwerbs- und Vermögensgemeinschaft einer Ehe: Denn wenn auch Haushaltsersparnisse bestehen, decken diese nicht den gemeinsamen Zugewinn aus nichtkonsumiertem Einkommen ab - ein "Spar- und Investitionsvorteil" aber für Ehegatten, der einen abgesenkten Splittingfaktor auf die Gemeinschaft begründen würde, gibt es nicht, eher haben im Gegenteil Alleinstehende aufgrund ihrer geringeren Unterhaltsverpflichtungen bei Krankheit, Arbeitslosigkeit, Erwerbsunfähigkeit und Alter des Partners bei gleichem Einkommen geringere Risiken und damit potentielle bessere Chancen, ein Vermögen mit höheren Zinserträgen im Lebensverlauf anzulegen, was partiell sogar für einen erhöhten Splittingfaktor über 2 hinaus bei gleichem Einkommen bei dieser Argumentationsweise spräche, um Ehepaare nicht zu benachteiligen. Bei einkommensstarken Haushalten tritt zunehmend die Vermögensgemeinschaft neben die Konsumgemeinschaft, so daß eine über Haushaltsersparnisse begründete Absenkung des Splittingfaktors sich vorrangig auf niedrige bis mittlere Einkommensgruppen bezieht, da Haushaltsersparnisse bei hohem Einkommen einen zunehmend kleineren relativen Anteil am Einkommen ausmachen.
- * Ein vermindertes Splitting-Faktor träge hauptsächlich jene Ehen, bei denen aufgrund der Familienarbeit ein Ehegatte nicht oder nur teilzeiterwerbstätig ist, da bei Ehegatten ohne Kinder überwiegend beide Ehegatten erwerbstätig sind und dort

die Splittingeffekte durch Einkommensangleichungen zwischen den Partnern gegen null tendieren. Nach wie vor wachsen rund 90% der Kinder in Verheiraten-Haushalten mit einem erheblichen Einkommensausfall der Hauptkindererziehenden auf, so daß tatsächlich faktisch das Ehegattensplitting zum überwiegenden Teil Familien betrifft (was aber mit einer Familienpolitik nichts zu tun hat).

Dennoch ist eine Absenkung des Splittingfaktors verfassungsrechtlich m.E. nicht ausgeschlossen, solange die überwiegende Anzahl der Steuerpflichtigen eine Konsumquote von rund 90% (siehe unten) hat und damit das Argument der Haushaltersparnis aufgrund des hohen Anteiles konsumtiver Ausgaben nicht grundsätzlich irrelevant ist, auch wenn ein abgesenkter Splittingfaktor der Vermögensgemeinschaft - allerdings mit einem relativ kleinen Anteil am Haushaltseinkommen - widerspricht.

Was für Steuererhöhungen könnte ein verminderter Splittingfaktor erbringen? Der derzeitige Splitting-bedingte Steuerausfall für Ehegatten wird auf der Basis des Einkommenssteuertarifes 1994/95 für 1997 auf eine Größenordnung von etwa 37,8 Mrd. DM und für 1993 auf rund 29,7 Mrd. DM geschätzt (BMAuS 1994: 178, 224)⁴.

Bei einer Absenkung des Splittingfaktors auf der Basis (grob-schätzender) Annahmen über

- * eine mit rund 90% pauschalierte Konsumquote für die Mehrzahl der Besteueren⁵ und einer damit resultierenden Vermögensgemeinschaft der Ehegatten von nur rund 10% am ausgabefähigen Einkommen
- * sowie einer Haushaltersparnis - insbesondere bei den Wohnkosten - in einer Größenordnung von pauschal 10% und bei den übrigen laufenden Ausgaben von 5% (auch auf die Wiederbeschaffung abgenutzter Haushaltsgüter) pro Ehegatte am Konsum

könnte einen verminderter Splittingfaktor von 1,73 beispielhaft begründen (15% pro Ehegatte, zusammen 30% auf 90% des ausgabefähigen Einkommens, da 10% als Ersparnis für Konsum und damit Haushaltersparnisse nicht genutzt und deshalb mit einem Splittingfaktor von 2 gewichtet werden). Diese Splittingfaktorminderung um 13,5% (auf 1,73 gegenüber 2) erbrächte rechnerisch max. ca. Steuererhöhungen (nach dem Steuertarif 1994/95) in Höhe von rund 4 Mrd. für 1993 und rund 5 Mrd. DM für 1997, würde keinerlei ausweichendes Verhalten bei den Haushalten durch eine andere Einkommens- und Verlustzurechnung erfolgen und damit ein Realsplitting praktiziert, das sich dem Faktor 2 annähert. Verschiedene Schätzungen belaufen sich in diesem Rahmen auf ein reales Volumen von 3 bis 4,5 Mrd. DM, u.a. auch deshalb, weil 33 % der Steuerpflichtigen bereits 65% der Lohn- und Einkommenssteuer 1989 (früheres Bundesgebiet) aufbrachten und deshalb

⁴ Das Realsplitting aus einer steuerlichen Absetzung von Unterhaltsaufwendungen wird für 1994 auf rund 450 Mill. DM geschätzt (unabhängig vom Ehegattensplitting.) (BMAuS 1994: 172).

⁵ Vgl. dazu u.a. die "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung über die Einkommen der privaten Haushalte und seine Verwendung" (Statistisches Bundesamt 1994: 572 ff.): Diese zeigt eine 10%ige Ersparnis am verfügbaren Einkommen nach Umverteilung als Durchschnitt der Jahre 1990-1993 in den früheren Bundesländern. Die Sparquoten der Haushaltstypen 1 und 2 betragen nach den Daten der "Laufenden Wirtschaftsrechnung privater Haushalte" 1992 in den alten Bundesländer rund 9% bzw. 12% und in den neuen Bundesländer rund 10% bzw. 11%.

gleichverteilende Umschichtungen zwischen den Ehegatten der nach der Splittingtabelle am höchsten Besteuernten ganz erhebliche Wirksamkeiten für das Steueraufkommen zeigen. Zur Belastung von Haushalten mit erhöhten Einkommenssteuern durch einen Splittingfaktor von 1,73 und den Auswirkungen auf andere Transfers vermittelt Tab. 1 einen Eindruck am Beispiel eines Ehepaares mit zwei Kindern für 1994:

Siehe Tab. 1 nächste Seite

Demnach würde sich das verfügbare Einkommen bei z.B. 4000 DM Bruttoeinkommen pro Monat um 30 DM vermindern, bei 5000 DM um 38 DM, bei 6000 DM um 50 DM, bei 8500 DM um 91 DM und bei 12000 DM um 178 DM. In einem relativ engen Einkommensbereich von rund 3000-3600 DM Bruttoeinkommen (hier für ein Ehepaar mit zwei Kindern) würden außerdem die Aufwendungen beim Wohngeld und bei der Sozialhilfe ansteigen, der Kindergeldzuschlag z.B. würde sich vermindern (vgl. zu den Modellrechnungen detaillierter Netzler 1994: 11 ff. und Netzler 1995: 66 ff.).

4.2. Splittingkappung

Muß das gesamte gemeinsame Einkommen dem Splitting unterliegen oder ist auch eine Splitting-Kappung funktional für die Gleichbehandlung von Ehegatten gegenüber Ledigen? Eine Splitting-Kappung geht davon aus, daß die Erwerbs-, Konsum- und Vermögensgemeinschaft zwischen gleichberechtigten Ehegatten bei einem bestimmten (meist überdurchschnittlichen) Einkommen aufhört und der eine Ehegatte - auch wenn kein Ehevertrag darüber besteht und dies damit nicht in der Absicht der Eheleute liegt - für sich einen Übergewichtigen Anteil am gemeinsam erwirtschafteten beanspruchen kann. Hier wiederholt sich die oben bereits gegen eine andere als hälftige Einkommenszurechnung geführte Argumentation: Solange kein entsprechender Ehevertrag über eine Gütertrennung vorliegt, würde der Gesetzgeber von sich aus pauschal die Fiktion einer ehelichen wirtschaftlichen gleichberechtigten Teilhabe und Arbeitsteilung ab einem bestimmten Einkommen und Vermögen "aufkündigen". Auch diese Pauschalierung wäre sowohl unter dem Gesichtspunkt einer Gleichberechtigung der Ehegatten (wenigstens idealrechtlich als Ziel) wie unter dem Norm einer rechtlichen Freiheit - denn es leugnet zunächst pauschal die Freiheit einer gleichberechtigten Wirtschaftsgemeinschaft auch bei höheren Einkommen - verfassungsrechtlich zweifelhaft. Dies hätte vermutlich keinen Bestand, würde nicht wiederum die Möglichkeit einer gleichberechtigten Teilhabe über einen Ehevertrag mit erheblicher Breiten

Tab. 1: Veränderung der verfügbaren Einkommen und einzelner Transfers bei einem von 2 auf 1,73 verminderten Splitting-Faktor am Beispiel eines Ehepaares mit zwei Kindern (8. - 14. Lebensjahr) für den Zeitraum 1. Halbjahr 1994

bei einem Splitting-Faktor von 2											Veränderungen bei einem Splitting-Faktor von 1,73							
Bek	verf. Eink.	Fla insg.	Fla/Kiko	Kinder-geld	Kg.-Zuschlag	EKSt Kfb.	Wohn-geld	Sozial-hilfe	EKSt	gesetzl. Soz.v.	verf. Eink.	Fla insg.	Kinder-geld	Kg.-Zuschlag	EKSt-Kfb.	Wohn-geld	Sozial-hilfe	EKSt
1500	3042	313	0,27	200	113	0	495	1024	0	290	0	-24	0	-24	0	0	0	0
1750	3042	275	0,24	200	75	0	445	911	0	339	0	-24	0	-24	0	0	0	0
2000	3042	236	0,21	200	36	0	395	797	0	387	0	-36	0	-36	0	0	0	0
2250	3042	200	0,18	200	0	0	345	682	0	435	0	0	0	0	0	0	0	0
2500	3042	200	0,18	200	0	0	295	530	0	484	0	86	0	0	86	0	0	0
2750	3042	313	0,27	200	0	113	245	379	0	532	0	108	0	0	108	0	0	0
3000	3042	454	0,40	200	0	254	195	227	0	581	0	9	0	0	9	0	0	0
3250	3042	496	0,43	200	0	296	146	75	0	629	0	-84	0	0	-84	77	18	94
3500	3135	473	0,41	200	0	273	178	0	66	677	-94	-147	0	0	-147	0	65	158
3750	3121	344	0,30	200	0	144	135	0	238	726	-28	-16	0	0	-16	0	0	28
4000	3238	347	0,30	200	0	147	91	0	279	774	-30	-16	0	0	-16	0	0	30
4250	3346	350	0,31	200	0	150	47	0	329	822	-31	-16	0	0	-16	0	0	31
4500	3451	353	0,31	200	0	153	4	0	382	871	-33	-16	0	0	-16	0	0	33
4750	3595	356	0,31	200	0	156	0	0	436	919	-35	-16	0	0	-16	0	0	35
5000	3742	359	0,31	200	0	159	0	0	491	968	-38	-16	0	0	-16	0	0	38
5250	3833	308	0,27	146	0	162	0	0	547	1016	-20	-16	0	0	-16	0	0	40
5500	3963	306	0,27	140	0	166	0	0	613	1064	-43	-16	0	0	-16	0	0	43
5750	4099	309	0,27	140	0	169	0	0	682	1109	-46	-16	0	0	-16	0	0	46
6000	4246	313	0,27	140	0	173	0	0	753	1142	-50	-16	0	0	-16	0	0	50
6250	4392	316	0,28	140	0	176	0	0	825	1174	-54	-16	0	0	-16	0	0	54
6500	4546	319	0,28	140	0	179	0	0	888	1206	-57	-16	0	0	-16	0	0	57
6750	4699	323	0,28	140	0	183	0	0	953	1238	-61	-16	0	0	-16	0	0	61
7000	4851	326	0,29	140	0	186	0	0	1019	1270	-64	-16	0	0	-16	0	0	64
7250	5002	329	0,29	140	0	189	0	0	1085	1302	-68	-16	0	0	-16	0	0	68
7500	5152	332	0,29	140	0	192	0	0	1153	1334	-73	-16	0	0	-16	0	0	73
7750	5320	335	0,29	140	0	195	0	0	1223	1347	-77	-16	0	0	-16	0	0	77
8000	5500	338	0,30	140	0	198	0	0	1293	1347	-81	-16	0	0	-16	0	0	81
8250	5679	341	0,30	140	0	201	0	0	1364	1347	-86	-16	0	0	-16	0	0	86

Fortsetzung von Tab. 1:

bei einem Splitting-Faktor von 2											Veränderungen bei einem Splitting-Faktor von 1,73							
Bek	verf. Eink.	Fla Insg.	Fla/Kiko	Kinder-geld	Kg.-Zuschlag	EKSt Kfb.	Wohn-geld	Sozial-hilfe	EKSt	gesetzl. Soz.v.	verf. Eink.	Fla Insg.	Kinder-geld	Kg.-Zuschlag	EKSt-Kfb.	Wohn-geld	Sozial-hilfe	EKSt
8500	5856	344	0,30	140	0	204	0	0	1437	1347	-91	-16	0	0	-16	0	0	91
8750	6032	348	0,30	140	0	208	0	0	1511	1347	-96	-16	0	0	-16	0	0	96
9000	6207	351	0,31	140	0	211	0	0	1586	1347	-101	-16	0	0	-16	0	0	101
9250	6381	354	0,31	140	0	214	0	0	1662	1347	-107	-16	0	0	-16	0	0	107
9500	6554	357	0,31	140	0	217	0	0	1739	1347	-112	-16	0	0	-16	0	0	112
9750	6726	360	0,32	140	0	220	0	0	1817	1347	-118	-16	0	0	-16	0	0	118
10000	6896	363	0,32	140	0	223	0	0	1896	1347	-124	-16	0	0	-16	0	0	124
11000	7567	376	0,33	140	0	236	0	0	2226	1347	-150	-16	0	0	-16	0	0	150
12000	8220	388	0,34	140	0	248	0	0	2573	1347	-178	-16	0	0	-16	0	0	178
13000	8854	401	0,35	140	0	261	0	0	2938	1347	-209	-16	0	0	-16	0	0	209
14000	9471	413	0,36	140	0	273	0	0	3322	1347	-243	-16	0	0	-16	0	0	243
15000	10069	425	0,37	140	0	285	0	0	3724	1347	-280	-16	0	0	-16	0	0	280
16000	10648	438	0,38	140	0	298	0	0	4145	1347	-320	-16	0	0	-16	0	0	320
17000	11210	450	0,39	140	0	310	0	0	4583	1347	-363	-16	0	0	-16	0	0	363
18000	11753	463	0,41	140	0	323	0	0	5040	1347	-408	-16	0	0	-16	0	0	408
19000	12278	475	0,42	140	0	335	0	0	5515	1347	-456	-22	0	0	-22	0	0	456
20000	12785	488	0,43	140	0	348	0	0	6008	1347	-493	-34	0	0	-34	0	0	493

Erläuterung der Abkürzungen:

BEK: Bruttoeinkommen in DM;

verf.Eink.: verfügbares Einkommen in DM, d.h. Bruttoeinkommen minus Einkommenssteuer, minus Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung, plus aller positiver expliziter staatlicher Transfers (Kindergeld und Kindergeldzuschlag, Wohngeld, Sozialhilfe, Arbeitslosengeld)

Fla Insg.: Summe aus Kindergeld und Kindergeldzuschlag sowie der Einkommenssteuerersparnis durch den Kinderfreibetrag in DM;

Fla/Kiko: Relation der Fla-Summe zu den Kinderkosten, hier dem Existenzminimum der Kinder in %;

Ekst.Kfb.: Einkommenssteuerersparnis durch den Kinderfreibetrag in der Einkommenssteuer in DM;

Ekst: Zu zahlende Einkommenssteuer in DM

gesetzl. Soz.v.: Summe der Pflichtbeiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung

Quelle: Eigene Berechnungen (vgl. zu den detaillierten Annahmen und Rechenwegen Netzler 1994: 11 ff. und 1995: 66 ff.)

wirkung geöffnet, allerdings auch hier möglicherweise real vorrangig nur jenen, denen es aus einer "ökonomisch unterlegenen" Position heraus gelingt, einen gleichberechtigenden Teilhabervertrag durchzusetzen - was das Splitting ohne Begrenzung bereits als Ausgangsbasis gewährleistet.

Eine zeitliche Kappung des Ehegattensplittings z.B. ab dem Zeitpunkt, an dem die Kinder den Haushalt verlassen, ist - neben der leider falschen familienpolitischen Fiktion, die dahintersteht, daß es dem Familienarbeitenden dann nachteilsfrei wieder möglich wäre, ins Erwerbsleben zurückzukehren - falsch, auch weil es wiederum das Splitting mit Familienförderung verwechselt, weil der Splittingeffekt allenfalls eine für viele Haushalte willkommene Zusatzeigenschaft ohne steuerlichen oder familienpolitischen Fördercharakter ist.

5. Schlußfolgerungen zum Splitting und einige Anmerkungen zum Unterschied von steuer- und sozialpolitischen Zielen

Damit ergibt sich als ein Resümee zum Splitting:

- * Die Ehe sollte (auch) in der Einkommenssteuer als umfassende Wirtschaftsgemeinschaft betrachtet werden. Ehe ist (dann) eine Wirtschaftsgemeinschaft, wenn eine auf Dauer - zumindest nicht jederzeit beliebig ohne nachfolgende gegenseitige Ansprüche beendbare - Gemeinschaft des Erwerbs materieller und immaterieller Güter, des Konsum und der Vermögensbildung mit den gesetzlich daraus folgenden gegenseitigen Verpflichtungen (auch Versorgungsausgleich nach dem Ende einer Ehe) der Ehegatten besteht, bei der beide Partner grundsätzlich gleichberechtigt einen gleichwertigen (nicht gleichartigen) Beitrag zum Lebensstandard ihres Haushalts leisten oder doch zumindest erwarten können. Dies unterscheidet die eheliche Wirtschaftsgemeinschaft (zumindest rechtsidealistisch, wenn auch nicht immer real) von Konsumgemeinschaften (auch mit Kindern), die 'nur' zu Unterhaltsansprüchen führen und von jederzeit ohne (so) wesentliche Folgeverpflichtungen 'aufkündbaren' wirtschaftlichen Arrangements zwischen Unverheirateten.
- * Splitting als die einer Wirtschaftsgemeinschaft entsprechende Besteuerung ist keine Förderung oder spezifischer Schutz der Ehe, sondern nur eine Gleichstellung zwischen Ehegatten und Ledigen als steuerliche Notwendigkeit. Denn eine Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit hat als steuerpolitische Mindestanforderung mit einer Familienförderung oder einem besonderen Schutz unmittelbar gar nichts zu tun: Ein Splitting einerseits und eine Familienförderung als Risiko-, Lasten- oder Leistungsausgleich andererseits stehen sich inhaltlich nicht konkurrierend gegenüber, sondern ergänzen bestenfalls im Rahmen eines Verteilungskonzeptes partiell einander, sie haben in ihrer Begründung nichts miteinander zu tun.
- * Die bei steigendem Steuersatz splittingbedingten Steuerminderungen sind 'nur' ein 'Reflex' des progressiven Steuertarifes, solange Ehe als Erwerbs-, Konsum- und Vermögensbildungsgemeinschaft mit gleichberechtigten Partnern angesehen wird oder angesehen werden sollte.

- * Eine uneingeschränkte progressive Besteuerung der kumulierten Ehegatteneinkommen ohne Splitting beinhaltet damit im Ergebnis eine Ungleichbehandlung gegenüber Ledigen, das Splitting erscheint zumindest grundsätzlich sachgerecht. Denn jede andere als eine hälftige Einkommens- und Vermögenszurechnung rückt somit implizit von der Realität oder Vision gleichberechtigter Ehegatten ab. Solange kein entsprechender Ehevertrag über eine Gütertrennung vorliegt, würde der Gesetzgeber also von sich aus pauschal die Fiktion einer wirtschaftlich gleichberechtigten Leistung und Teilhabe der Ehegatten entgegen z.B. dem Gleichberechtigungsgrundsatz nach Art. 3 GG generell "aufkündigen".
- * Eine Kappung oder Begrenzung des Splitting ist problematischer als eine Verminderung des Splittingfaktors von derzeit 2 auf z.B. 1,7. Ein verminderter Splittingfaktor wäre noch mit den Sachverhalten der gleichberechtigten Wirtschaftsgemeinschaft bei jedem Einkommens- und Vermögensniveau vereinbar. Eine grundlegende Reformierbarkeit des Ehegattensplitting hin zu einer in wesentlichen Teilen ersatzlosen Aufhebung oder einem pauschalen familienphasenorientierten Splitting nach der Kinderzahl (Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirates des BMJFFG 1988) ist m.E. aus vielerlei Gründen ineffektiv (vgl. Netzler 1995). Allenfalls ergeben sich also Ansatzpunkte für eine Reduzierung des Splittingfaktors.

Auch aus der Begründung heraus ist weitgehend unabhängig von der Splittingfrage die Gestaltung eines künftigen Fla zu sehen. Denn die Besteuerung einer Wirtschaftsgemeinschaft nach der Leistungsfähigkeit und eine Nichtbesteuerung unabweisbarer Aufwendungen für Unterhaltsberechtigte (z.B. BVerfG-Urteile zum Kindergeld, Kinderfreibetrag und der steuerlichen Berücksichtigung von Unterhaltsaufwendungen für Kinder: BVerfG-Entscheidungen vom 12.6.90, 29.5.90 und 26.1.94) ist kein Fla, sondern nur minimale steuerpolitische Notwendigkeit. Gemessen an sozial- und familienpolitischen Zielen einerseits und steuerpolitischen Merkmalen andererseits ergibt sich zwischen beiden Bereichen folgender Unterschied bzw. Gemeinsamkeit (vgl. zur Sozialpolitik Netzler 1992, 1994, 1995):

- * Bedarfs-(einkommens-)orientierung: Die Wertäquivalenz der Familie(narbeit) begründet sozialpolitisch mindestens das Ziel, das Risiko aufzufangen, durch Familienlasten/Familienarbeit und -leistung zu verarmen (auch der Kinder), um auf diese Weise die Achtung vor dem hohen und gegenüber Erwerbsarbeit äquivalenten soziokulturellen Wert der Familie und Familienarbeit auszudrücken, d.h. einer Chancengleichheit, Familie zu leben (vgl. dazu ausführlich Netzler 1995: 28 ff.). Diese Wertäquivalenz der Familienarbeit gegenüber einer Erwerbsarbeit ist auch Teil der Begründung des Splitting, da in der Wirtschaftsgemeinschaft der Beitrag der Gatten als gleichrangig betrachtet wird. Hier besteht also eine Normübereinstimmung, die in der Einkommenssteuer durch das Splitting hinsichtlich der ehelichen Eltern realisiert ist (mehr als in der Sozialpolitik). Hinsichtlich der Kinder würde dies z.B. ein mindestens dem Kinderexistenzminimum entsprechenden einkommensabhängigen Transfer (z.B. Kindergeld) bedeuten, um einen sozialpolitisch wirksamen Schutz vor einer Verarmung durch Kinder und unabhängig von einer Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit - und dieser ist auch angesichts von z.B. Kinderarmutsquoten von bis zu 15% (vgl. z.B. Hauser 1994: ..) längst überfällig - anzustreben. So brauchten z.B. bei einem Kinderexistenzminimum von

rund 600 DM im ersten Halbjahr 1994 Familien gegenüber Kinderlosen ein zusätzliches Bruttoeinkommen von rund 1230 - 2000 DM, um nicht durch ein Kind (bei 150 DM Betreuungskosten insgesamt) trotz Kindergeld (und -zuschlag), Einkommenssteuer-Kinderfreibetrag und Wohngeld zum (potentiellen) Sozialhilfeempfänger zu werden (vgl. zu diesen und den nachfolgenden Ergebnissen Netzler 1995: 66 ff.). Bei einem Kinderexistenzminimum von rund 630 DM Anfang 1995 sind dies rund 1300 - 2120 DM an zusätzlich erforderlichem Bruttoerwerbseinkommen gegenüber Kinderlosen, um die Sozialhilfegrenze (einschließlich Kinderbetreuungskosten) zu überspringen. Solche steuer- und familienpolitischen Modelle wachsen in finanzielle Größenordnungen von 60 und mehr Mrd. DM (vgl. Netzler 1995: 125 ff.), was auch ein Ausdruck des erheblichen familienpolitischen Nachholbedarfes ist - wenn Familie und Familienarbeit ist kein sozio-kulturell minderwertiges Lebenskonzept gegenüber Erwerbstätigkeit ist und langfristig das Ziel besteht, Familien(-arbeit) in ihren wirtschaftlichen Folgen auf die laufenden Einkommen und die Alterssicherung mindestens soweit abzusichern, wie diese ökonomischen Folgen die Lebbarkeit von Familie in Frage stellen und damit soziokulturell massiv abwerten.

- * Dynamisierung der Transfers: Die Anpassung der Transfer(effekte) an die allgemeine Preis- und Lebensstandardentwicklung, um eine "schleichende Abwertung" der Familie/Familienarbeit und steigendes Verarmungsrisiko durch real immer wertlosere Transfers zu vermeiden, wirkt beim Ehegattensplitting anders als z.B. bei steuerlichen Freibeträgen und Sozialtransfers wie Erziehungsgeld, Kindergeld oder Wohngeld. Ein Splitting gewährleistet durch die immer hälftige Einkommenszurechnung eine dynamische Anpassung der Splittingeffekte, solange nicht beide Ehegatten dem höchsten Grenzsteuersatz unterliegen. Eine solche dynamische Anpassung fehlt z.B. bei wichtigen Freibetragsregelungen in der Einkommenssteuer ("verschleppte" Anpassung), da diese explizit angepasst werden müssen, was in der Vergangenheit z.T. mit ganz erheblicher Verzögerung geschah und zu unrealistisch niedrigen Werten führte und immer noch führt (Netzler 1994: 11 ff.), so z.B. beim Grundfreibetrag und Kinderfreibetrag. Dies gilt noch mehr für Sozialtransfers wie Erziehungsgeld, Kindergeld usw., so daß sich hier eine "Schere" z.B. zwischen der Wirkung des Ehegattensplitting und familienbezogener Transfers für den einzelnen Haushalt zunehmend weiter "öffnet" und dieser steuerlichen Regelung implizit ein größeres Gewicht verleiht.
- * Vermeidung von "Selbstfinanzierung": Eine Selbstfinanzierung liegt vor, wenn eine Leistung(erhöhung) aus einer gleichzeitig erfolgenden Steuer-/Beitrags-/Abgabenerhöhung finanziert wird, welche die Leistungsempfänger selber erbringen, so daß sich kein (nennenswerter) positiver Nettoeffekt ergibt. Der Umfang der Selbstfinanzierung ist empirisch oftmals schwierig zu konkretisieren: Da das Ehegattensplitting, EKsT-Freibeträge oder die Mehrwertsteuer ebenso wie z.B. Kindergeld und Erziehungsgeld in das allgemeine Steueraufkommen einfließen bzw. daraus finanziert werden, variiert der Nettoeffekt individuell erheblich je nach der familialen Konstellation (insbesondere Einkommen, Familienform und spezifische familiale Lasten)(vgl. z.B. Netzler 1994: 11 ff.). Das Argument bezieht sich

vorrangig auf die Effizienz einer Verteilungspolitik (Vermeidung unnötigen Verwaltungsaufwandes durch eine "Umverteilung von der rechten in die linke Tasche") und eine Vermeidung von Verteilungs- und Finanzierungszugewinn als Teil glaubwürdiger Politik, nicht auf die Effektivität (Zielerreichung) der Sozialpolitik, die sich vorrangig auf die aus den Verteilungsströmen resultierende relative Wohlstandsposition einer Gruppe gegenüber anderen beziehen muß. Insofern sind z.B. das Ehegattensplitting und familienpolitische Maßnahmen als das allgemeine Steueraufkommen beeinflussende Maßnahmen nicht generell wirkungsverschieden.

- * Zielgenauer und dadurch sparsamen Mittelverwendung, um Mittelbindungen durch ungewollte Gießkanneneffekte zu vermeiden: Soweit dem Ehegattensplitting keine anderen Ziele als jenes der Besteuerung einer Wirtschaftsgemeinschaft zugeschrieben wird, weißt es einen hohen Grad an 'Treffsicherheit' auf als seine Wirkung sich exakt an den Wirtschaftsverhältnissen der Partner orientiert. Der Splittingfaktor von 2 mindert möglicherweise etwas die Treffsicherheit gegenüber einem Faktor von z.B. 1,8. Durch die vielfach durchaus begründete Bedarfsorientierung bei positiven Sozialtransfers zur Prävention und Kompensation von Chancenungleichheiten ist dort eine 'Treffsicherheit' schwieriger zu erreichen, weil mehr Variablen zur familialen Situation und der Preis- und Wohlstandsentwicklung einfließen müssen. Diese höhere Differenzierung ist aber kein Negativum, sondern vielfach zielbestimmt und für die Effektivität erforderlich.

Unter diesem Aspekt ist z.B. das "duale System" aus Kindergeld und Kinderfreibetrag nicht grundsätzlich ineffektiv, im Gegenteil: Denn mit einem solchen "System" von Kindergeld und Ekst-Kinderfreibetrag könnte (obwohl es sich um kein System, sondern eigenständige Politikbereiche handelt) einerseits eine Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit, andererseits eine Kompensation der verminderten Chancen von Familien entsprechend der Wertäquivalenz von Familien(arbeit) gegenüber Erwerbstätigkeit) erfolgen. Die Nichtbesteuerung des Kinderexistenzminimums wird durch kinderfreibeträge insofern in einer effizienten Weise gewährleistet, als exakt immer nur die steuerliche Freistellung erfolgt, die bei dem jeweiligen Einkommen erforderlich ist, was eine steuerliche Einzelfallgerechtigkeit mit den geringsten Steuerausfällen verbindet.

- * Damit im Zusammenhang stehend ist auch das Ziel einer möglichst weitgehenden Einfachheit und Transparenz für Bürger wie Verwaltung bei den positiven Sozialtransfers schwieriger zu erreichen - wenn auch noch vielfach wesentlich verbesserungsfähig (Netzer 1995: 113 ff.) - als bei bedarfsunabhängigen steuerlichen Regelungen wie dem Ehegattensplitting.
- * Harmonisierung mit anderen Transfersystemen (Tarife, Bemessungsgrenzen, Leistungsniveaus, Einkommensbegriffe), um "Sprünge" und sogar geringere verfügbare Einkommen trotz gestiegener Primäreinkommen zu vermeiden: In dieser Hinsicht besteht kein grundsätzlicher Unterschied zwischen dem "Steuerwirrwarr" und der Unsystematik der Sozialtransfers. Gerade die unharmonisierten Steuereffekte und positiven Sozialtransfers führen zu "sprunghaften" Einkommensverläufen mit z.T. "perversen" Effekten sinkender verfügbarer Einkommen bei steigen-

dem Bruttoeinkommen (Netzler 1995: 73 ff.).

Ein Beispiel für eine teilweise Verwechslung steuer- mit familienpolitischer Ziele ist bei der Bewertung der von der Bundesregierung derzeit geplanten Maßnahmen zu beobachten, d.h. einem Kindergeldbetrag von 200,-DM je Kind (ab 3. Kind 300,-DM) und einem Einkommenssteuer-Kinderfreibetrag von 6264,- DM. Damit wird nur ein allererster Schritt in Richtung auf eine Erfüllung der minimalsten Anforderungen an eine Steuerpolitik, kaum an eine Familienpolitik, vollzogen:

- * Durch ein an einem (möglicherweise ganz erheblich unrealistisch niedrigen) Existenzminimum für Erwachsene (Grundfreibetrag) und Kinder (Kinderfreibetrag) orientierten Einkommenssteuersystem wird allenfalls das Gebot der Nichtbesteuerung des Existenzminimums erfüllt, das Prinzip einer Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit also verfassungskonformer als bisher beachtet. Diese steuerpolitische Maßnahme ist wie das Ehegattensplitting keine Familienpolitik, sondern nur ein steuerpolitisches Minimum. Dies muß in den Folgejahren konsequent durch eine Anpassung der Grund- und Kinderfreibeträge (und des Kindergeldes) an ein reales Existenzminimum und die ständige Kostenentwicklung fortgeführt werden (Dynamisierung). Denn bereits bei einem künftig in den unteren Einkommensgruppen zu erwartenden Grenzsteuersatz von 30% und einem z.B. realistischen Kinderexistenzminimum (noch ohne Kindergartengebühren usw.!) von ca. 7500 DM pro Jahr (625,- pro Monat) ab 1996 müßte das Kindergeld mindestens 210 DM betragen, ohne auch nur eine Spur mehr zu sein als eine Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit ohne einen minimalsten Fla (Netzler 1995: 114 ff.).
- * Ein Kindergeld von z.B. 200,- deckt nicht einmal ein Drittel des Existenzminimums von Kindern 1996 ab und nicht einmal ein Viertel der durchschnittlichen Aufwendungen je Kind. Ein die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit entsprechend der Wertäquivalenz von Familie(narbeit) gestaltender Fla kann sich bei niedrigen Einkommen nicht auf das Niveau oder eine Leistungsbereichnähe zur Sozialhilfe beschränken. Zugleich "droht" diesem Kindergeld wiederum eine Nichtanpassung an steigende Preise und Kosten, so daß die geringe familienpolitische Komponente in dem "Konzept" neben der steuerpolitischen Anforderung real nahezu bedeutungslos bleibt. Damit sind Kinder nach wie vor ein massiver Faktor für Verarmung und sozialen Abstieg - von einer Anerkennung der Wertäquivalenz von Familie(narbeit) ganz zu schweigen. Bei einem so geringen Fla, der im Kern nicht oder kaum mehr ist als die Beachtung der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit (gemessen an den familialen Risiken und Lasten, nicht den aufaggregierten Finanzvolumina), erübrigt sich der Maßstab der Bedarfsorientierung und "man" kann auf diesem familienpolitisch unmaßgeblichen Niveau solche sekundären Kriterien wie z.B. Einfachheit und Transparenz in den Mittelpunkt stellen.

Literaturverzeichnis

- ALBERS, W. (1958): Die Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit in der deutschen Einkommenssteuer. In: Finanzarchiv, Bd. 18/1958, S. 423-446, Tübingen
- BALKE, M. (1982): Geplante Splitting-Kappung ist nicht verfassungswidrig. In: *Finanz-Rundschau*, Heft 18/1982, S. 449, Köln
- BMAuS (Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung) (1994): Sozialbericht 1993, Bonn.
- BORELL, R., STERN, V. (1983): Zur Neuregulierung der Familienbesteuerung, Karl-Bräuer-Institut, Wiesbaden
- EHLERS, H. (1957): Zur Kritik am Spruch von Karlsruhe (Stellungnahme zu den kritischen Äußerungen über die Entscheidung zur Verfassungswidrigkeit der Ehegattenbesteuerung), in: *Steuer und Wirtschaft*, 7/1957, S. 413-424, Berlin
- GERSTER, F. (1981): Ehegattensplitting: Umverteilung nach oben! In: *Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit*, Heft 9/1981, S. 325-329, Bonn
- KLEIN, F. (1987): Ehe und Familie im Steuerrecht als verfassungsrechtliches Problem, in: Festschrift für W. Zeidler, hrsg. von Fürst, W., Herzog, R., Umbach, D., Bd. 1, S. 773 ff.
- MATTHÄUS-MAIER, I. (1988): Für einen gerechten und einfachen Familienlastenausgleich, *Zeitschrift für Rechtspolitik*, S. 252
- NETZLER, A. (1992): Familienlastenausgleich: Konzepte für die zweite Hälfte der 90er Jahre, Heft 8/1992 der Berichte des Staatsinstituts für Frühpädagogik und Familienforschung, München.
- NETZLER, A. (1992b): Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbstätigkeit. Familienpolitische Perspektiven der Teilzeitarbeit und Arbeitszeitflexibilisierung, Sonderdruck 1/1992 der *Politischen Studien*, *Zweimonatszeitschrift für Politik und Zeitgeschehen*.
- NETZLER, A. (1993): Familie als Risiko? Zur Anerkennung von Erziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung - Konsequenzen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts, Vektor-Verlag Grafschaft.
- NETZLER, A. (1994): Allgemeiner Familienlastenausgleich 1994: Minimalaufgaben, Leistungen und Defizite, Vektor-Verlag Grafschaft.
- NETZLER, A. (1995): Wertäquivalenz familialer Leistungen und Risiken: Sozialpolitische Situation, Perspektiven und Konsequenzen, *ifb-Forschungsbericht Nr. 1*, Bamberg.
- NEUMARKK, F. (1970): Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik
- OSSENBÜHL, K. (1972): Die gerechte Steuerlast, Heidelberg
- PECHSTEIN, M. 1994: Familiengerechtigkeit als Gestaltungsgebot für die staatliche Ordnung, Baden-Baden
- SCHMIDT-BLEIBTREU, B. (1968): Steuerrechtliche Behandlung von Ehe und Familie nach der Spruchpraxis des Bundesverfassungsgerichts. In: *Deutsche Steuer-Zeitung*, 13/1968, S. 201-206, Heidelberg
- STATISTISCHES BUNDEAMT (1994): Statistisches Jahrbuch 1994, Wiesbaden
- TIPKE, K. (1985): Steuerrecht. Ein systematischer Grundriß. 11 Auflage, Köln
- TIPKE, K. (1993): Die Steuerrechtsordnung, Bd. 1, Köln
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT DES BMJFFG (Bundesministers für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit) (1988): Familienpolitik nach der Steuerreform, Band 241 der BMJFFG-Schriftenreihe, Stuttgart u.a.O.