

## Die Berücksichtigung der „Leistungsfähigkeit“ von Familien im deutschen Steuerrecht

### I. Einführung: Leistungsfähigkeitsprinzip und Familienbesteuerung

Familienstand und Familiengröße werden im Steuersystem der Bundesrepublik Deutschland wie auch in vielen anderen Ländern als Bestimmungsfaktoren der steuerlichen Leistungsfähigkeit angesehen. Vor allem im Rahmen der Einkommensteuer, aber auch bei der Vermögens- und Erbschaftsbesteuerung erfolgt eine familienbezogene Differenzierung der Steuerlasten, die vor allem mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip begründet wird, obwohl dabei auch andere Ziele eine Rolle spielen. Inhalt und Aussagefähigkeit des Leistungsfähigkeitsprinzips sind allerdings umstritten. Es bedarf daher – insbesondere im Hinblick auf die Familienbesteuerung – zunächst einer Konkretisierung dieser zentralen Maxime der Steuerpolitik.

Schon Adam Smith hat sich dafür ausgesprochen, daß die Steuerpflichtigen gemäß ihrer persönlichen finanziellen Leistungsfähigkeit zur Finanzierung der Staatsleistungen beitragen sollten<sup>1</sup>. Aus dieser Forderung ergeben sich zwei allgemeine und daher weitgehend akzeptierte Anforderungen an die Besteuerung: Im Sinne der horizontalen Gerechtigkeit müssen Steuerpflichtige in gleicher wirtschaftlicher Lage gleich besteuert werden und Steuerpflichtige in unterschiedlichen wirtschaftlichen Positionen sind mit Blick auf die vertikale Gerechtigkeit unterschiedlich zu besteuern. Allerdings bleiben diese Regeln solange inhaltsleer, wie nicht festgelegt ist, worin die wirtschaftliche Lage der Steuerpflichtigen zum Ausdruck kommt. Zunächst muß also ein Indikator der steuerlichen Leistungsfähigkeit gefunden werden, der als Steuerbemessungsgrundlage dienen kann. Im zweiten Schritt ist dann nach dem Steuertarif zu fragen, der bei gegebener Bemessungsgrundlage die erwünschte vertikale Differenzierung der Steuerlasten herbeizuführen vermag.

[100] Hinsichtlich der Steuerbemessungsgrundlage dürfte auch heute noch die Auffassung dominieren, das Einkommen sei zwar nicht der einzige, wohl aber der wichtigste Ansatzpunkt einer Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit. Zwar kann man in den letzten Jahren in der Finanzwissenschaft eine gewisse Neuorientierung in Richtung konsumbasierter Steuersysteme beobachten, die gegenüber der Einkommensbesteuerung vor allem unter Effizienzgesichtspunkten favorisiert werden. In der Praxis dient jedoch weiterhin das Einkommen als Grundlage der personellen Besteuerung; und zwar nicht

---

<sup>1</sup> „Die Bürger eines jeden Landes sollten eigentlich zur Finanzierung der öffentlichen Aufgaben soweit als möglich im Verhältnis zu ihren Fähigkeiten beisteuern, was bedeutet, daß sich ihr Beitrag nach dem Einkommen richten sollte, daß sie jeweils unter dem Schutz des Staates erzielen.“ *Smith, A. (1974), S. 703.*

zuletzt deshalb, weil eine persönliche Konsumsteuer auch bei progressiver Gestaltung den herrschenden verteilungspolitischen Vorstellungen kaum entsprechen dürfte<sup>2</sup>.

Der progressive Tarifverlauf der Einkommensteuer wird meist damit begründet, daß ein relativ gleiches Opfer aller Steuerpflichtigen bei abnehmendem Grenznutzen des Geldes tendenziell einen Anstieg der Steuerquote mit dem Einkommen impliziert. Diese opfertheoretisch fundierte Belastungskonzeption auf der Grundlage einer gesellschaftlichen Nutzenbewertung entspricht dem Leistungsfähigkeitsprinzip<sup>3</sup> und bildet daher den Eckpfeiler einer Steuerpolitik, mit der eine vertikal gerechte Verteilung der Steuerlasten herbeigeführt werden soll. Verteilungspolitik im engeren Sinne ist jedoch im allgemeinen darauf gerichtet, die Verteilungsrelationen zu verändern. Sofern eine gewisse Einkommensnivellierung angestrebt wird, ergibt sich daraus ein zusätzliches Argument für die Steuerprogression, das neben dem Leistungsfähigkeitsprinzip im engeren Sinne bei der Tarifgestaltung zu berücksichtigen ist.

Familienstand und Kinderzahl spielen im Rahmen einer Einkommensbesteuerung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip eine erhebliche Rolle. Neben der Höhe des Einkommens entscheidet die Anzahl der aus diesem Einkommen zu versorgenden Personen über die steuerliche Leistungsfähigkeit. Eine entsprechende Differenzierung der Steuerlasten zwischen Ledigen, kinderlosen Ehepaaren und Familien mit Kindern dient dazu, die horizontale und vertikale Steuergerechtigkeit herzustellen, hat also nichts zu tun mit einem Ausgleich von Familienlasten, der aus sozial- und [101] verteilungspolitischen Gründen angestrebt wird. In welchem Umfang die steuerliche Leistungsfähigkeit mit steigender Haushaltsgröße abnimmt, läßt sich allerdings nicht eindeutig festlegen. Daher verwundert es kaum, daß die Besteuerung der Familieneinkommen im internationalen Vergleich und im Zeitablauf sehr unterschiedlichen Regelungen unterworfen war und ist.

In der Bundesrepublik Deutschland praktiziert man ein umfassendes Ehegattensplitting und berücksichtigt die Kinder durch Freibeträge, die bislang aus steuersystematischer Sicht zu niedrig ausfallen. Ab 1996 tritt allerdings eine Neuregelung in Kraft, welche diesen Defekt beheben wird. Auch muß man sehen, daß die Familien mit dem Kinder-

---

<sup>2</sup> Eine konsequente Einkommensbesteuerung gemäß der Reinvermögenszugangstheorie ist einer persönlichen Konsumsteuer unter Gerechtigkeitsaspekten im wesentlichen aus folgenden Gründen vorzuziehen: (1) Die ökonomische Leistungsfähigkeit ist eine Potentialgröße. Sie hat wenig damit zu tun, in welchem Maße ein Wirtschaftssubjekt dieses Potential für Konsumzwecke ausschöpft oder Ersparnisse bildet. Das persönliche Einkommen bringt die Möglichkeiten der Bedürfnisbefriedigung umfassender zum Ausdruck und ist daher als Steuerbemessungsgrundlage besser geeignet. (2) Entgegen einer häufig geäußerten Kritik führt die Einkommensbesteuerung auch nicht zu einer ungerechtfertigten Doppelbelastung der Ersparnisse. Betrachtet man das Einkommen als den adäquaten Indikator der steuerlichen Leistungsfähigkeit, so sind die Zinsen als zusätzliches Einkommen selbstverständlich der Besteuerung zu unterwerfen; und zwar nicht erneut, sondern zum ersten Mal. (3) Schließlich ist zu beachten, daß ein insgesamt aufkommensneutraler Ersatz der Einkommen- durch die Konsumsteuer die oberen Einkommenschichten mit hoher Sparquote deutlich begünstigen würde. Daran ändert auch die Möglichkeit einer gegenüber der Einkommenssteuer verschärften Progression nur wenig, denn (Grenz-) Steuersätze in der erforderlichen Größenordnung lassen sich politisch nicht durchsetzen.

<sup>3</sup> Vgl. Pohmer, D. (1988), S. 138.

geld eine Sozialleistung erhalten, die mit den für sich genommen unzureichenden Entlastungseffekten der Kinderfreibeträge zu verrechnen ist.

Neben diesen Maßnahmen zur einkommensteuerlichen Berücksichtigung der Belastungen einer „Durchschnittsfamilie“ existieren weitere, die auf Familien mit besonderem Unterstützungsbedarf gerichtet sind. So wird Alleinerziehenden ein zusätzlicher Haushaltsfreibetrag und ein Freibetrag für die Kinderbetreuungskosten eingeräumt, Familien mit erhöhtem Pflegeaufwand dürfen Pauschalbeträge von der Bemessungsgrundlage abziehen und für die Ausbildung eines Kindes können Freibeträge geltend gemacht werden. Des Weiteren sind verschiedene Maßnahmen zu beachten, die den Familien zugute kommen, wenn sie selbstgenutzten Wohnraum erwerben.

Familienrelevante Bestimmungen finden sich auch bei den anderen Personalsteuern, bei denen das Leistungsfähigkeitsprinzip ein wichtiges Gestaltungskriterium ist. Die deutsche Vermögensteuer wird durch Freibeträge in Abhängigkeit von der Familiengröße abgestuft. Gleiches gilt für die Erbschaft- und Schenkungsteuer, die zudem einen nach Höhe des Erbes und Verwandtschaftsgrad gestaffelten, zweifach progressiven Tarif aufweist. Diese Steuern, die auch quantitativ kaum ins Gewicht fallen, werden jedoch nur ergänzend in die Betrachtung einbezogen. Die folgenden Überlegungen konzentrieren sich auf den zentralen Bereich der Einkommensbesteuerung und dabei insbesondere auf die Besteuerung der Ehegatten und die Berücksichtigung der Kinder.

## **II. Die Berücksichtigung der „Leistungsfähigkeit“ von Familien im Rahmen der Einkommensteuer**

Das Problem einer gerechten Einkommensbesteuerung unter Berücksichtigung der familiären Situation läßt sich in drei Teilfragen gliedern. (1) Zunächst geht es um die Differenzierung der Steuerlasten zwischen Alleinstehenden und Ehepaaren; [102] (2) im Anschluß daran um die Verminderung der steuerlichen Leistungsfähigkeit durch Kinder. (3) Schließlich ist zu prüfen, inwiefern die Besteuerung auf besondere Bedarfslagen der Familien Rücksicht nehmen sollte. In diesem Zusammenhang spielen vor allem die Ausbildungsförderung und familienorientierte Steuervergünstigungen für den Wohnungsbau eine Rolle. Unter Leistungsfähigkeitsaspekten kommt den beiden ersten Teilfragen, die sich auf die Familieneinkommensbesteuerung im engeren Sinne beziehen, grundlegende Bedeutung zu. Der dritte Punkt betrifft dagegen auch die adäquate Gestaltung staatlicher Subventionen, ist aber sinnvollerweise einzubeziehen, da in der politischen Diskussion häufig auf die steuerliche Leistungsfähigkeit Bezug genommen wird.

### **1. Die Besteuerung der Ehegatten**

Die gegenwärtige Besteuerung der Ehegatten in Deutschland wurde stark durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geprägt. Dieses hatte 1957 die gemeinsame Veranlagung bei Anwendung des normalen Steuertarifs für nichtig erklärt; und zwar wegen Verstoßes gegen Art. 6 Abs. 1 GG, der den staatlichen Schutz von Ehe und

Familie proklamiert. Daraufhin wurde 1958 ein Wahlrecht zwischen der getrennten Veranlagung und der Zusammenveranlagung der Ehegatten auf der Grundlage des Splittingprinzips eingeführt. Das unbegrenzte Ehegattensplitting entspricht der Vorgabe des Verfassungsgerichts, daß die Besteuerung keine Benachteiligung der Ehepaare gegenüber Ledigen zur Folge haben darf, ist aber vermutlich nicht die einzig zulässige Lösung.

### 1.1. Getrennte Veranlagung

Auch die getrennte Veranlagung, bei der jedem Ehegatten die von ihm bezogenen Einkünfte zugerechnet werden, scheint eine mit der Verfassung vereinbare Form der Individualbesteuerung zu sein, denn sie gewährleistet eine Gleichbehandlung von Steuerpflichtigen mit gleichem Einkommen unabhängig von ihrem Familienstand. Gegen die getrennte Veranlagung lassen sich jedoch gewichtige Einwände vorbringen<sup>4</sup>.

- (1) Ehepaare mit insgesamt gleichem Einkommen, aber unterschiedlichen Anteilen der Ehegatten werden unterschiedlich belastet. Die stärkste Belastung erfahren Ehepaare, bei denen nur ein Ehegatte verdient. Dies betrifft insbesondere Familien mit Kindern, bei denen ein Partner nicht berufstätig sein kann<sup>5</sup>.
- (2) Ledige und Verheiratete werden ohne Rücksicht auf ihre unterschiedlichen Lebensverhältnisse gleichbehandelt. Der gemeinsamen Lebensführung der [103] Ehegatten wird damit jegliche steuerliche Relevanz abgesprochen. Dies dürfte dem Charakter der Ehe als umfassender Lebens- und Wirtschaftsgemeinschaft kaum entsprechen.
- (3) Steuerpflichtige, die ihre Steuerbelastung durch eine möglichst gleichmäßige Aufteilung ihrer Einkünfte untereinander minimieren können, werden insbesondere gegenüber abhängig Beschäftigten, denen diese Möglichkeit nicht offensteht, privilegiert.

Die getrennte Veranlagung kommt daher als alleinige oder dominierende Form der Ehegattenbesteuerung unter Gerechtigkeitsaspekten kaum in Betracht.

### 1.2. Ehegattensplitting

Das Splittingverfahren vermeidet die genannten Nachteile der getrennten Veranlagung. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts entspricht das Ehegattensplitting „dem Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit. Es geht davon aus, daß zusammenlebende Eheleute eine Gemeinschaft des Erwerbs und des Verbrauchs bilden, in der ein Ehegatte an den Einkünften und Lasten des anderen wirtschaftlich jeweils zu Hälfte

---

<sup>4</sup> Vgl. *Steuerreformkommission* (1971), Z. 550 ff.

<sup>5</sup> Der Bundesfinanzhof hat in seinem Urteil vom 2. April 1957 die Auffassung vertreten, daß es sowohl mit Art. 6 GG als auch mit dem in Art. 3 GG enthaltenen Gleichheitsgrundsatz unvereinbar sei, „Ehen mit eigenen Einkünften beider Ehegatten ohne besonders stichhaltige Gründe günstiger zu besteuern als Ehen, in denen der Ehemann die gesamten Einkünfte bezieht, die Ehefrau aber, weil sie im Haushalt tätig ist und die Kinder erzieht, sich im Wirtschaftsleben nicht betätigen kann“. Zitiert nach *Neumark, F.* (1970), S. 114. Wenn dies zutrifft, muß die getrennte Veranlagung auch aus verfassungsrechtlichen Gründen abgelehnt werden.

teil hat. ... Damit knüpft das Splitting an die wirtschaftliche Realität der intakten Durchschnittsehe an, in der ein Transfer steuerlicher Leistungsfähigkeit zwischen den Partnern stattfindet“<sup>6</sup>.

Die besonderen Vorzüge des Splittings bestehen darin, daß (1) eine stärkere Steuerbelastung durch die Eheschließung in aller Regel ausgeschlossen ist und (2) Ehepaare mit gleichem Einkommen unabhängig von dessen Verteilung gleich belastet werden. Die Entlastung gegenüber Ledigen mit gleichem Einkommen ist dem Grunde nach zielgerecht, da Ledigen das Einkommen allein zur Verfügung steht, so daß sie über eine entsprechend höhere Leistungsfähigkeit verfügen. „Die steuerliche Besserstellung gegenüber anderen Haushaltsgemeinschaften findet ihre Rechtfertigung in dem Charakter der Ehe als einer auf Dauer bestehenden Lebensgemeinschaft“<sup>7</sup>.

[104] Ausgehend von dieser Sicht der Ehe ist das Splitting keine Steuervergünstigung, die man aus verteilungspolitischen oder fiskalischen Gründen der Höhe nach beliebig begrenzen könnte. Die häufig als „Splittingvorteil“ bezeichneten Entlastungswirkungen resultieren vielmehr unmittelbar aus einer konsequenten Anwendung des Leistungsfähigkeitsprinzips im Sinne einer sachgerechten Berücksichtigung der Einkommensumverteilung innerhalb der intakten Ehe<sup>8</sup>. Daß die Entlastung mit dem Einkommen absolut, aber nicht relativ steigt, folgt zwangsläufig aus der Steuerprogression, die ihrerseits vor allem mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip begründet wird. Die häufig vorgeschlagene Limitierung des Splittings auf einen Höchstbetrag erscheint schon deshalb nicht vertretbar, weil dabei Eheleute mit etwa gleichem Einkommen ab einem bestimmten Einkommensniveau stärker besteuert werden als nicht Verheiratete oder getrennt Lebende.

Das Ehegattensplitting steht im übrigen nicht im Widerspruch zum Konzept der Individualbesteuerung, das dem Einkommensteuerrecht zugrunde liegt und mit einer Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit eng verbunden ist. Die Zusammenveranlagung von Ehegatten läuft darauf hinaus, daß die zu versteuernden Einkommen zusammengerechnet werden und jeder Ehegatte die Hälfte der zusammengerechneten Einkommen zu versteuern hat<sup>9</sup>. Die Regel der hälftigen Einkommensaufteilung impliziert also keineswegs einen Übergang zur Haushaltsbesteuerung, sondern knüpft – bei Aufrechterhaltung des Individualprinzips – an dem als Regelfall angesehenen Transfer steuerlicher Leistungsfähigkeit zwischen Ehegatten an<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. November 1982, in: Bundessteuerblatt 1982 II, S. 726.

<sup>7</sup> Vgl. *Steuerreformkommission* (1971), Z. 557.

<sup>8</sup> Vgl. *Lang, J.* (1983), S. 113.

<sup>9</sup> § 26 b EStG ist in dieser Hinsicht allerdings unglücklich formuliert: „Bei der Zusammenveranlagung von Ehegatten werden die Einkünfte, die die Ehegatten erzielt haben, zusammengerechnet, den Ehegatten gemeinsam zugerechnet und ... die Ehegatten sodann gemeinsam als Steuerpflichtige behandelt.“

<sup>10</sup> Wenn die Ehegatten Gütertrennung vereinbart haben, besteht keine Erwerbsgemeinschaft, die das Ehegattensplitting rechtfertigt. Dennoch ist in diesem Fall eine Abkehr vom Splittingprinzip nicht zu empfehlen. Da die Gütertrennungsvereinbarungen meist Einschränkungen vorsehen, die einen angemessenen Anteil des nicht verdienenden Ehegatten am Einkommen des anderen sichern, wäre mit erheblichen Abgren-

Trotz der auch hier vorgetragenen Argumente zugunsten des Ehegattensplittings werden in der steuerpolitischen Diskussion immer wieder Vorschläge zur Begrenzung des vermeintlichen Splittingvorteils unterbreitet; vor allem, wenn die Finanzierung zusätzlicher kinderbezogener Entlastungen der Familien zur Debatte steht. Einer sachgerechten, das heißt mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip zu vereinbarenden Reform des Ehegattensplittings sind jedoch enge Grenzen gesetzt. Auf die in diesem Zusammenhang wesentlichen Aspekte sei kurz eingegangen.

Ein erster Einwand gegen das Vollsplitting ergibt sich aus der Existenz der sogenannten Haushaltsersparnis. Eine gerechte Ehegattenbesteuerung müßte die Kostenersparnisse eines Mehrpersonenhaushalts gegenüber dem Einzelhaushalt im [105] Prinzip leistungsfähigkeitserhöhend berücksichtigen. In der Literatur werden verschiedene Verfahren diskutiert<sup>11</sup>: (1) die Verminderung des Splittingdivisors, zum Beispiel von 2 auf 1,8, (2) ein besonderer Freibetrag für Alleinstehende oder (3) eine Kürzung der Grundfreibeträge der Ehegatten.

Der letztgenannte Vorschlag scheint dem Problem am besten gerecht zu werden, denn bei der Haushaltsersparnis handelt es sich um eine Verminderung der Lebenshaltungskosten, die eine Korrektur der persönlichen Abzüge zur Berücksichtigung des Existenzminimums rechtfertigt. Mit dem Einkommenstransfer zwischen Ehegatten hat die Haushaltsersparnis jedenfalls nichts zu tun, so daß eine Absenkung des Splittingdivisors keine sachgerechte Lösung darstellt<sup>12</sup>. Würde man aber bei den Familienhaushalten eine Haushaltsersparnis berechnen, so müßte man, schon um eine Diskriminierung der Familien zu vermeiden, bei den übrigen gemeinsam geführten Haushalten analog verfahren. Praktisch ist dies jedoch nicht durchführbar, weil man das Vorliegen einer gemeinsamen Haushaltsführung nicht kontrollieren kann<sup>13</sup>.

Einen Ausweg scheint der Alleinstehendenfreibetrag als Ausgleich der entfallenden Haushaltsersparnis zu bieten, der den persönlichen Abzug nur anders platziert, im Ergebnis aber wie die Kürzung des zweiten Grundfreibetrags der Ehegatten wirkt. Voraussetzung für die Gewährung eines solchen Freibetrags wäre der Nachweis, daß keine gemeinsame Haushaltsführung vorliegt; hier dürfte eine eidesstattliche Erklärung ausreichen. Die Problematik der adäquaten Bemessung eines solchen Freibetrags legt jedoch den Schluß nahe, von einer Berücksichtigung der Haushaltsersparnis abzusehen<sup>14</sup>.

---

zungsschwierigkeiten zwischen splittingverträglichen und -unverträglichen Eheverträgen zu rechnen. Vgl. Lang, J. (1983), S. 114.

<sup>11</sup> Vgl. dazu *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* (1967), S. 34 ff; Haller, H. (1981), S. 16 ff; Lang, J. (1983), S. 115.

<sup>12</sup> Eine Absenkung des Splittingdivisors wäre nur in Betracht zu ziehen, wenn die Haushaltsersparnis mit dem Einkommen steigen würde.

<sup>13</sup> Haller, H. (1981), S. 19.

<sup>14</sup> *Steuerreformkommission* (1971), Z. 564.

Ein zweiter Einwand gegen das Ehegattensplitting ergibt sich aus der Nichtberücksichtigung des Wertes der Hausfrauen-/männerarbeit und der daraus resultierenden Privilegierung der Einverdiener Ehe. Vor Anwendung des Splittings wäre es nach verbreiteter Auffassung eigentlich angebracht, zum Geldeinkommen den Wert der vom anderen Ehegatten erbrachten häuslichen Dienste hinzuzurechnen. Dieser Vorschlag scheitert nicht nur an praktischen Bewertungs- und Durchführungsproblemen, sondern kann auch im Grundsatz nicht überzeugen. Die Wertschöpfung in der Privatsphäre bleibt im Rahmen der Einkommensbesteuerung generell außer Ansatz, so daß mit der Anrechnung häuslicher Dienste eine Ausnahmeregel getroffen würde, die gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßen dürfte. Akzeptabel ist allenfalls die Gewährung persönlicher Abzüge zur Berücksichtigung beruflich [106] veranlaßter Mehraufwendungen für die Zweiverdiener Ehe und für erwerbstätige Alleinstehende mit Kindern; eine Maßnahme, die jedoch nicht in den Bereich der „Familienbesteuerung“ fällt und in Form des zweiten Arbeitnehmerfreibetrags für Ehepaare auch praktiziert wird.

Ein weiterer Mangel des Ehegattensplittings, der in den letzten Jahren verstärkte Aufmerksamkeit gefunden hat, wird darin gesehen, daß Ehefrauen gutverdienender Männer vom Eintritt in das Erwerbsleben Abstand nehmen, weil das zusätzliche Einkommen leistungsfeindlich hohen Steuersätzen unterworfen wäre. Daß dieser Effekt eine Rolle spielen mag, ist kaum zu bestreiten, auch wenn die Entscheidungen über die Aufnahme einer Berufstätigkeit oftmals nicht allein unter Einkommensaspekten getroffen werden. Es handelt sich dabei jedoch um eine unvermeidliche Nebenwirkung des Splittings, das allein dem Zweck dient, eine Benachteiligung der Familien zu vermeiden, und zwar auch für den Fall, daß sich die Ehegatten in freier Disposition über die innerfamiliäre Aufgabenverteilung für die Einverdiener Ehe entschieden haben. „Das Ehegattensplitting bezweckt nicht die Spitzenbesteuerung der Frau, sondern knüpft lediglich an der Realität der Einkommenspartizipation an. Ebenso wenig bezweckt z. B. die Spitzensteuerbelastung der Nebeneinkünfte eines Beamten ..., den Beamten von der Nebentätigkeit abzuhalten“<sup>15</sup>.

Zusammenfassend kann man sagen, daß das Ehegattensplitting auch unter Berücksichtigung der vorgetragenen Kritik als geeignetste Art der Ehegattenbesteuerung anzusehen ist; insbesondere wenn die Besteuerung nach der persönlichen Leistungsfähigkeit im Vordergrund steht. Die vertretbaren Modifikationen betreffen nicht die Anwendung des Splittingdivisors von 2 im Sinne der hälftigen Aufteilung des Einkommens, sondern die Ermittlung des zu versteuernden Einkommens vor Anwendung des Splittingverfahrens.

## 2. Berücksichtigung der Kinderzahl<sup>16</sup>

Das Ehegattensplitting knüpft allein am Tatbestand der Ehe an und berücksichtigt die Existenz von Kindern nicht. Vor dem Hintergrund der steigenden Zahl kinderloser Ehe-

<sup>15</sup> Lang, J. (1983), S. 117.

<sup>16</sup> Vgl. zum folgenden Scherf, W. (1994), S. 259 ff.

paare hat dies Kritik hervorgerufen: Das Ehegattensplitting sei keine Förderung der Familie mehr, sondern belohne nur die bloße Eheschließung<sup>17</sup>. Eine solche Argumentation kann jedoch nicht überzeugen, wenn man das Ehegattensplitting korrekterweise als zwingende Folge der Anwendung des [107] Leistungsfähigkeitsprinzips und nicht als Instrument der Familienförderung<sup>18</sup> interpretiert. Es stellt sich allerdings die Frage, ob die Berücksichtigung der Kinder im Rahmen der Einkommensbesteuerung unter Leistungsfähigkeitsaspekten nicht konsequenterweise eine Ausweitung des Splittingprinzips, das heißt die Anwendung des Familiensplittings erfordert. Entsprechende Reformvorschläge werden in Deutschland seit langem diskutiert, konnten sich jedoch bislang – auch aus fiskalischen Gründen – nicht durchsetzen.

### 2.1. Ziele des Familienlastenausgleichs

Wer die Auffassung vertritt, eine am Leistungsfähigkeitsprinzip orientierte Besteuerung müsse alle im Familienverband lebenden Personen in das Splittingverfahren einbeziehen, kann die derzeit praktizierte und auch die ab 1996 geplante Regelung des Familienlastenausgleichs nur als unzulänglich ansehen, da Familien „im Verhältnis zu Kinderlosen ungleich und je nach (Pro-Kopf-)Einkommen, Kinderzahl und Familienstand zumeist nachteilig behandelt werden“<sup>19</sup>. Gemessen am Familiensplitting ergeben sich nämlich in der Regel erhebliche Nachteile durch die relativ geringere steuerliche Berücksichtigung der Kinder über Freibeträge und das – ab 1996 wahlweise gezahlte – Kindergeld; und zwar vor allem bei den oberen Einkommensschichten.

Bei der kritischen Auseinandersetzung mit dieser Auffassung ist zu beachten, daß der Gesetzgeber mit dem Familienlastenausgleich, der neuerdings – aus politischen Gründen – auch als Familienleistungsausgleich bezeichnet wird, unterschiedliche Ziele verfolgt. Im Hinblick auf die Steuergerechtigkeit sollen der Familienstand und die Familiengröße bei der Bemessung der Steuerlasten berücksichtigt werden. Darüber hinaus will der Staat jedoch mit dem Kindergeld aus sozialpolitischen Gründen eine finanzielle Begünstigung der Familien und damit einen Lastenausgleich im engeren Sinne herbeiführen.

Die steuersystematische Zielsetzung, die hier im Vordergrund steht, ist begrenzt. Ausgaben für die Kinder vermindern die steuerliche Leistungsfähigkeit der Familien im Vergleich zu Ledigen und Ehepaaren ohne Kinder; nicht zuletzt, weil der Unterhalt der Kinder vorgeschrieben ist und erzwungen werden kann<sup>20</sup>. Die Berücksichtigung dieses

<sup>17</sup> *Selmann*, C. (1993), S. 212.

<sup>18</sup> Als Maßnahme mit Fördercharakter interpretiert *Birk*, D. (1983), S.174 ff, das Ehegattensplitting, weil der „Splittingvorteil“ höher sei als die Verminderung der steuerlichen Leistungsfähigkeit durch die gegenüber dem Ehegatten bestehenden Unterhaltsverpflichtungen. Diese entsprechen jedoch nicht dem als typisch unterstellten Leistungsfähigkeitstransfer zwischen den Ehegatten, der für die Rechtfertigung des Splittings relevant ist.

<sup>19</sup> *Krause-Junk*, G./von *Oehsen*, H. (1995), S. 191.

<sup>20</sup> Vgl. *Andel*, N. (1980), S. 386.

Tatbestandes wird im Rahmen der Einkommensteuer derzeit durch Kinderfreibeträge angestrebt, kann aber auch durch ein Familiensplitting erfolgen. [108] In beiden Fällen soll die Differenzierung der Besteuerung nicht primär dem Ausgleich der Familienlasten dienen, sondern eine steuerliche Benachteiligung der Familien verhindern. Im Vordergrund steht also die horizontale Gleichbehandlung der Steuerpflichtigen unter Berücksichtigung der aus dem jeweiligen (Familien-)Einkommen zu versorgenden Personen<sup>21</sup>.

Demgegenüber ist der Familienlastenausgleich im engeren Sinne, der durch das Kindergeld erfolgen soll, in erster Linie sozialpolitisch motiviert. Dabei spielen verschiedene Aspekte eine Rolle. Der Familienlastenausgleich soll ein allzu starkes Absinken der Familien aus ihrer sozialen Schicht verhindern, die Leistungen der Familien durch den Unterhalt und die Erziehung der Kinder honorieren<sup>22</sup> und bezogen auf die Kinder eine Förderung durch die Gesellschaft und eine Annäherung der Startchancen herbeiführen. Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip, das die Eigenverantwortung der Familien betont, kommt ein voller Ausgleich der durch die Kinder entstehenden Kosten durch den Staat aus sozialpolitischer Sicht allerdings nicht in Betracht<sup>23</sup>.

## 2.2. Kinderfreibeträge oder Familiensplitting?

Die steuersystematisch notwendige Berücksichtigung der Kinder kann durch Kinderfreibeträge oder durch ein Familiensplitting erfolgen. Die heutigen Kinderfreibeträge in Höhe von 4.104 DM werden allerdings zu Recht als unzureichend angesehen. Erst die für 1996 beschlossene Erhöhung auf 6.264 DM gewährleistet eine steuerliche Freistellung des Existenzminimums der Kinder und genügt damit den steuersystematischen Minimalanforderungen. Dennoch stellt sich die Frage, ob die horizontale Differenzierung der Steuerlasten zwischen Familien mit Kindern und anderen Einkommensbezieheren durch Kinderfreibeträge dem Leistungsfähigkeitsprinzips voll gerecht wird. Zwar nimmt die steuerliche Leistungsfähigkeit der Familien mit wachsender Kinderzahl ab, aber diese Verminderung kann nicht eindeutig quantifiziert werden. Daher unterscheiden sich die Vorstellungen über den Inhalt des Leistungsfähigkeitsprinzips bezogen auf die Familienbesteuerung erheblich<sup>24</sup>.

- (1) Für die Freibetragsregelung spricht eine erste Interpretation, die davon ausgeht, daß nur ein für alle Familien gleicher Normbedarf für die Konsumausgaben der Kinder als Ausdruck der Verminderung der steuerlichen Leistungsfähigkeit anzuerkennen ist.

<sup>21</sup> Zimmermann, H. (1989), S. 151 ff.

<sup>22</sup> Dieser Aspekt wird von den Schöpfern des Begriffs „Familienleistungsausgleich“ einseitig in den Vordergrund gestellt.

<sup>23</sup> Vgl. zu den Zielen des Familienlastenausgleichs *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* (1971), S. 52 ff; *Oberhauser, A.* (1980 b), S. 585 ff.

<sup>24</sup> Vgl. *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* (1971), S. 64 ff.

- (2) [109] Man kann aber auch die Auffassung vertreten, die schichtenspezifischen Konsumausgaben für die Kinder seien der adäquate Maßstab für die Verminderung der steuerlichen Leistungsfähigkeit – ein Grundgedanke, auf dem das sogenannte Realsplitting basiert<sup>25</sup>. Dabei dürfen Eltern von der Steuerbemessungsgrundlage die gesetzlichen Unterhaltsleistungen abziehen, die aber von den Kindern als Transfer-einkommen individuell zu versteuern sind.
- (3) Schließlich kann man das Gesamteinkommen einer Familie auf die Familienmitglieder aufteilen. Dies läuft auf ein einkommensbezogenes Familiensplitting analog zum heutigen Ehegattensplitting hinaus. Für die Kinder werden dabei in der Regel Splittingdivisoren verwendet, die kleiner als 1 sind. Grundsätzlich besteht – wie auch bei den anderen Verfahren – die Möglichkeit einer Staffelung nach dem Alter der Kinder.

Alle Varianten des Familiensplittings verstärken gegenüber den Kinderfreibeträgen die Entlastungseffekte in den oberen Einkommensschichten. Abbildung 1 illustriert dies für den Fall einer Familie mit einem Kind unter Verwendung eines relativ geringen Splittingfaktors von 0,5. Bei höheren Splittingfaktoren – manche Autoren<sup>26</sup> verwenden sogar den Faktor 1 – fallen die Entlastungseffekte in den oberen Einkommensschichten noch stärker aus<sup>27</sup>.

Die stärksten Entlastungswirkungen hat das einkommensbezogene Familiensplitting. Dabei wird die Steuerschuld der Familie ermittelt, indem man das zu versteuernde Einkommen zunächst durch den Faktor 2,5 dividiert und die auf diesen Betrag nach der Grundtabelle entfallende Einkommensteuer anschließend wieder mit 2,5 multipliziert<sup>28</sup>. Der Splittingeffekt ist bei geringem Einkommen gleich Null und entspricht nach Überschreiten der Besteuerungsgrenze zunächst etwa der Entlastung, die durch einen Kinderfreibetrag von 6.264 DM zustande kommt. Mit wachsendem Einkommen nimmt der Splittingvorteil dann aber sehr stark zu und erreicht [110] mit einem Höchstwert von 952 DM im Monat annähernd das 3,5-fache der Maximalentlastung durch den Kinderfreibetrag.

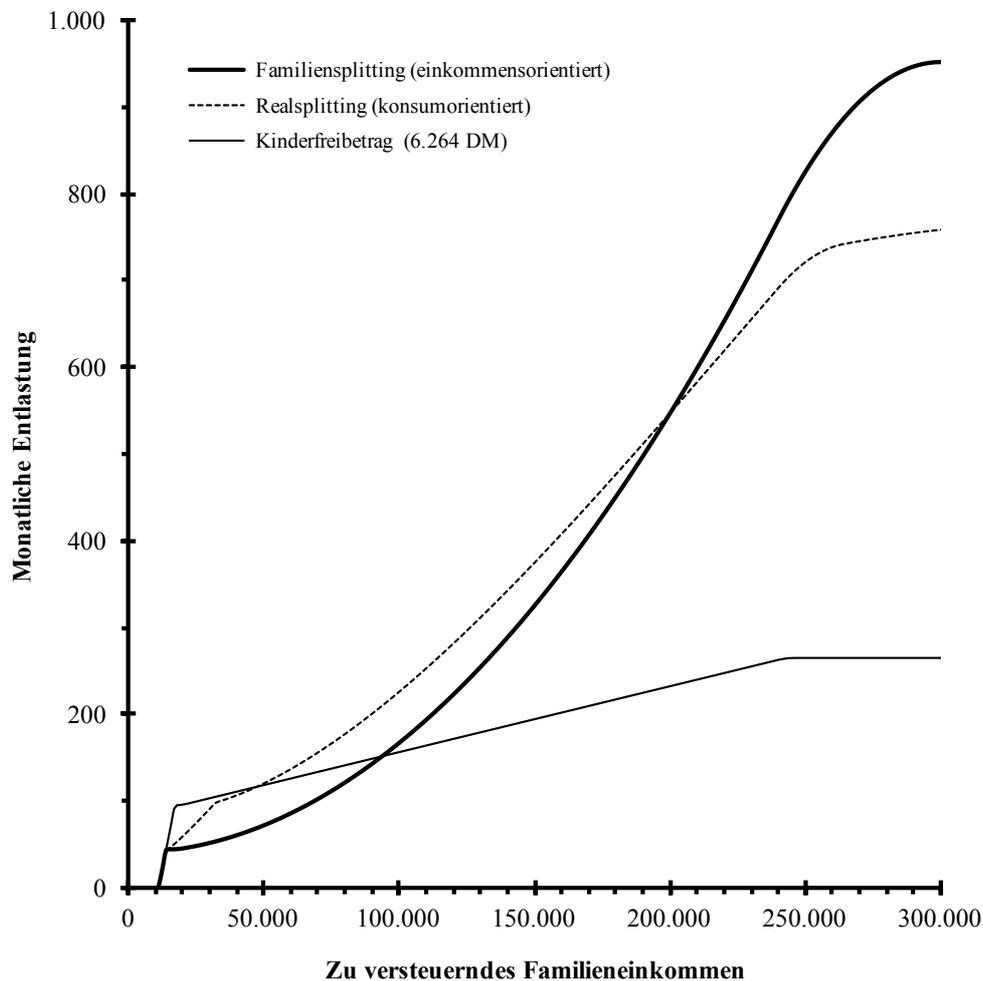
<sup>25</sup> Vgl. zum Realsplitting *Lang, J.* (1990), S. 343 ff; *Lang, J.* (1983), S. 123 ff.

<sup>26</sup> *Krause-Junk, G./von Oehsen, H.* (1995), S. 188 ff.

<sup>27</sup> Die Abbildung basiert auf dem Steuertarif T 90 ohne Berücksichtigung der Übergangsregelung zur Freistellung des Existenzminimums bei geringem Einkommen, die im föderalen Konsolidierungsprogramm 1993 getroffen wurde. „Erwerbsbezüge“ werden seither bis zu einem bestimmten Betrag (1995: 11.555/23.111 DM) von der Einkommensteuer freigestellt und danach zunächst (1995: bis 15.173/30.347 DM) einer gemilderten Einkommensteuer unterworfen (§ 32d EStG).

<sup>28</sup> Gegen diese Vorgehensweise kann man einwenden, daß sie zu „falschen“ Ergebnissen führt, wenn die Splittingdivisoren verschieden hoch sind. Dem Prinzip des einkommensbezogenen Familiensplittings würde es eher entsprechen, wenn man die den einzelnen Mitgliedern zugerechneten Anteile dem Grundtarif unterwerfen und die so ermittelten Steuerbeträge anschließend zusammenrechnen würde. Der maximale Splittingvorteil wäre dann noch wesentlich größer (ca. 1.450 DM monatlich bei einem Splittingfaktor von 0,5). Vgl. dazu *Borell, R./Stern, V.* (1983), S.39 ff.

**Abbildung 1: Entlastung durch Familiensplitting für eine Familie mit einem Kind (Splittingfaktor 0,5)**



[110]

Derartige Entlastungswirkungen sind zumindest familienpolitisch, aber wohl auch unter dem Gesichtspunkt der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit kaum vertretbar<sup>29</sup>. Das einkommensbezogene Familiensplitting ist zwar dem Prinzip des Ehegattensplittings nachgebildet, läßt sich aber nur scheinbar als dessen konsequente Fortsetzung deklarieren. Das Ehegattensplitting entspricht dem Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit, weil zusammenlebende Eheleute eine Erwerbs- und Verbrauchsgemeinschaft bilden, in der ein Ehegatte an den Einkünften [111] und Lasten des anderen wirtschaftlich jeweils zu Hälfte teil hat. Dies trifft auf die Kinder nicht zu. „Kinder sind in erster Linie als *Versorgungspersonen* zu betrachten, deren Lebensunterhalt aus dem Einkommen der Eltern mitbestritten wird“<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Vgl. *Andel*, N. (1980), S.387.

<sup>30</sup> *Borell*, R./*Stern*, V. (1983), S. 36.

Unter Versorgungsaspekten erscheint es angebracht, eine Verminderung der steuerlichen Leistungsfähigkeit höchstens im Umfang des Konsums der Kinder anzuerkennen. Dies entspricht dem Realsplitting, bei dem im Verhältnis der Eltern zu den Kindern von einer Unterhaltsgemeinschaft ausgegangen wird, die mit einem Transfer steuerlicher Leistungsfähigkeit in Höhe der zivilrechtlichen Unterhaltsverpflichtungen verbunden ist. Daher muß dem Verpflichteten das Recht eingeräumt werden, die Unterhaltsleistungen von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer abziehen zu können, während der Berechtigte die Unterhaltsbezüge zu versteuern hat<sup>31</sup>. Die daraus resultierenden Entlastungseffekte hängen von den getroffenen Annahmen über die schichtenspezifischen Konsumausgaben für die Kinder ab.

Die in Abbildung 1 dargestellte Entlastungsfunktion geht davon aus, daß sich der gesamte Familienkonsum, an dem die Kinder mit dem Faktor 0,5 beteiligt sind, am verfügbaren Familieneinkommen orientiert<sup>32</sup>. Die durchschnittliche Konsumquote liegt bis zu einem Nettoeinkommen von 40.000 DM bei 1 und sinkt dann im betrachteten Einkommensbereich linear auf ca. 2/3. Das Realsplitting führt unter diesen Bedingungen zu Entlastungseffekten, die bis zu einem Einkommen von 200.000 DM die eines einkommensbezogenen Familiensplitting übersteigen, mit einem Maximalwert von ca. 760 DM monatlich in der Spitze aber darunter liegen. Insofern wäre ein Realsplitting unter familienpolitischen Aspekten etwas günstiger zu beurteilen, aber gemessen am Kinderfreibetrag schneidet auch dieser Vorschlag schlecht ab. Das Realsplitting impliziert immer noch fast eine Verdreifachung der Entlastung im oberen Einkommensbereich, während der Freibetrag für die Familien mit geringem Einkommen vorteilhafter ist<sup>33</sup>.

[112] Die Splittingmodelle haben nicht nur ungünstige Verteilungswirkungen, sie können auch im Hinblick auf die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit nicht voll überzeugen. Alle Varianten laufen auf eine in gewissem Umfang willkürliche Bemessung der Versorgungsaufwendungen für die Kinder hinaus. Das einkommensmäßige Splitting dürfte der typischen Partizipation der Kinder am Familieneinkommen kaum entsprechen. Ein konsumorientiertes Verfahren wären in dieser Hinsicht besser geeignet, ist aber mit dem Problem behaftet, daß der typische Zusammenhang zwischen Einkommen und Konsum geschätzt werden muß. Demgegenüber verursacht die adäquate Bemessung der Kinderfreibeträge, die den Normbedarf für die Konsumausgaben der Kinder berücksichtigen und damit die Steuerfreiheit des Existenzminimums gewährleisten sollen, keine besonderen Probleme.

<sup>31</sup> Vgl. Lang, J. (1990), S. 343.

<sup>32</sup> Beim Realsplitting ist das Nettoeinkommen wegen der Interdependenz zwischen Nettoeinkommen, Konsum und Einkommensbesteuerung nicht genau zu ermitteln. Als Näherungsgröße dient daher das verfügbare Einkommen nach Anwendung des normalen Splittingtarifs (ohne Berücksichtigung der Kinder).

<sup>33</sup> Die Entlastungswirkungen des Realsplittings fallen geringer aus, wenn man nicht die schichtenspezifischen Konsumausgaben, sondern nur die rechtlichen Unterhaltsverpflichtungen in Ansatz bringt. Dabei erscheint auch eine absolute Obergrenze für den Unterhalt vertretbar, die den maximalen Realsplitting-Vorteil bestimmen würde.

Derartige Überlegungen können den Streit zwischen den Befürwortern der Freibetrags- bzw. Splittinglösung nicht entscheiden, da sich die „korrekte“ Berücksichtigung der Kinder im Rahmen der Einkommensbesteuerung einer streng wissenschaftlichen Beurteilung entzieht. Gleichwohl kann man festhalten, daß Leistungsfähigkeitsaspekte keineswegs zwingend für den Ersatz der Kinderfreibeträge durch ein Familiensplitting sprechen. Steuersystematisch korrekt bemessene Kinderfreibeträge schneiden gegenüber dem Familiensplitting hinsichtlich der vertikalen Verteilungseffekte günstiger ab. Ihre horizontalen Verteilungseffekte genügen den grundlegenden Anforderungen, die sich aus dem Leistungsfähigkeitsprinzip ergeben, und sind daher nicht zu beanstanden.

### 2.3. Verknüpfung mit dem Kindergeld

Unter sozialpolitischen Aspekten ergibt sich das Problem, daß Familien mit geringem Einkommen weder durch ein Familiensplitting, noch durch Kinderfreibeträge wirksam entlastet werden. Daher ist es erforderlich, neben der steuerlichen Berücksichtigung der Kinder ein Kindergeld als Sozialleistung zu gewähren. Nun könnte man sagen, das Kindergeld habe mit der Besteuerung wenig zu tun und sei – wie im sogenannten dualen System bislang praktiziert – (weitgehend<sup>34</sup>) unabhängig vom [113] Kinderfreibetrag zu gestalten. Manche Autoren vertreten gar den Standpunkt, es sei „eine der großen – bewußt oder unbewußt gestifteten – politischen Verwirrungen dieser Tage, die Kindergeldleistungen immer wieder mit der Besteuerung in Zusammenhang zu bringen“<sup>35</sup>. Dieser Auffassung ist entgegenzuhalten, daß eine Würdigung des Familienlastenausgleichs die Berücksichtigung aller relevanten Ziele erfordert.

Die Kombination steuersystematischer und sozialpolitischer Ziele bzw. Zielkomplexe darf allerdings nicht darauf hinauslaufen, daß Kinderfreibeträge plötzlich als sozialpolitisch disponible Steuervergünstigung betrachtet werden. Sie bilden vielmehr die Untergrenze der Entlastung<sup>36</sup>, die der Gesetzgeber im Sinne einer steuerlichen Freistellung des Existenzminimums der Kinder in jedem Fall gewähren muß. Soweit die Kinderfreibeträge die existenzminimale Höhe nicht erreichen, erfüllen sie diese Funktion jedoch nur zum Teil. Das Kindergeld darf dann nicht mehr in vollem Umfang als sozialpolitische Zusatzleistung angesehen werden, sondern dient auch der Kompensation fehlender

<sup>34</sup> Im dualen System, das noch bis Ende 1995 gilt, hat der Gesetzgeber eine Verzahnung beider Instrumente nur in einem, allerdings wichtigen Punkt realisiert. Als Ausgleich für den nicht voll genutzten Kinderfreibetrag wird bei geringem Einkommen ein Kindergeldzuschlag gewährt. Daher ist die Gesamtentlastung bis zum Ende der unteren Proportionalzone der Einkommensteuer konstant.

<sup>35</sup> Krause-Junk, G./von Oehsen, H. (1995), S. 190. Einen engen Zusammenhang zwischen Kindergeld und Kinderfreibetrag sieht demgegenüber Schemmel, L. (1989), S. 59: „Dafür spricht bereits die normative Verbindung beider Regelungen durch das Leistungsfähigkeitsprinzip. Bedürftigkeit, eines der wichtigsten Kriterien für den Bezug von Sozialleistungen, kann als Synonym für geringe Leistungsfähigkeit angesehen werden. Sowohl Leistungsfähigkeit als auch Bedürftigkeit lassen sich anhand des verfügbaren Einkommens feststellen.“

<sup>36</sup> „Entlastung“ ist demnach im vorliegenden Zusammenhang nicht mit „Vergünstigung“ gleichzusetzen, sondern bezieht sich auf die nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip gebotene Differenzierung der Steuerlasten der Familien (und Alleinstehenden) mit Kindern gegenüber Kinderlosen.

Entlastungswirkungen der Besteuerung<sup>37</sup>. Schon aus diesem Grund ist eine simultane Berücksichtigung von Kindergeld und Kinderfreibeträgen angezeigt.

Die Folge einer unzulänglichen Verknüpfung beider Instrumente im dualen System sind ausgesprochen unsystematische Entlastungsverläufe bei Familien mit mehreren Kindern. Derzeit variiert beispielsweise die monatliche Gesamtentlastung einer Familie mit zwei Kindern zwischen 330 DM bei geringem Einkommen und knapp über 500 DM in der oberen Proportionalzone (Abbildung 2). Die einkommensabhängige Gestaltung des Kindergeldes sorgt dabei für einen diskontinuierlichen [114] Verlauf der Gesamtentlastungsfunktion, der mit wachsender Kinderzahl immer stärker ins Gewicht fällt und weder steuersystematisch noch verteilungspolitisch zu begründen ist.

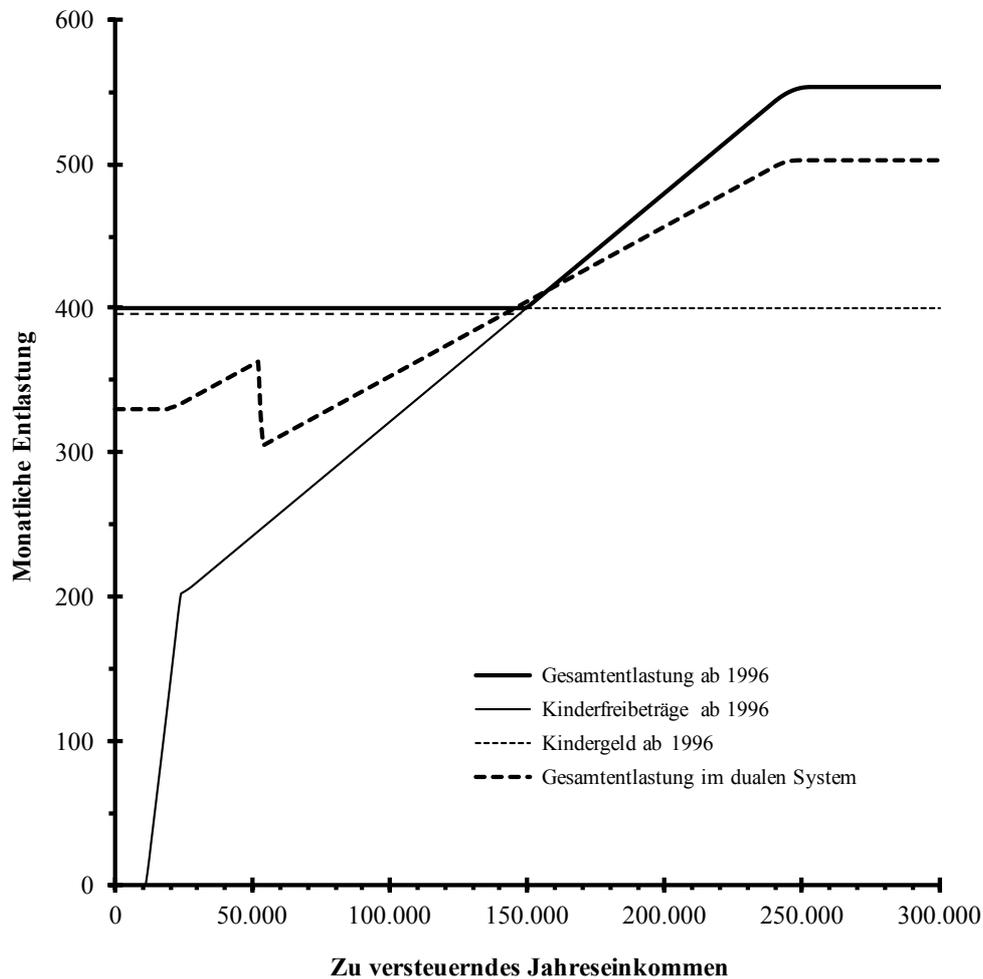
Abhilfe wird die von der Bundesregierung vorgeschlagene und im Jahressteuergesetz 1996 beschlossene Neuregelung schaffen, die ein Wahlrecht zwischen Kindergeld und Kinderfreibetrag vorsieht. Mit der Anhebung des Kinderfreibetrags von derzeit 4.104 auf 6.264 DM (ab 1997 6.912 DM) erfüllt das Modell hinsichtlich der steuerlichen Komponente die Anforderungen, die sich aus der Notwendigkeit einer Freistellung des Existenzminimums der Kinder ergeben. Das Kindergeld steigt für das erste und zweite Kind auf 200 DM (ab 1997 220 DM), für das dritte Kind auf 300 DM und für weitere Kinder auf 350 DM im Monat. Den Familien wird automatisch die günstigste Lösung eingeräumt, das heißt, sie erhalten entweder [115] Kindergeld oder Kinderfreibeträge. Infolgedessen dient das Kindergeld nur in dem Maße einem sozialpolitisch begründeten Familienlastenausgleich, in dem seine Entlastungswirkungen über die des neuen Kinderfreibetrags hinausgehen.

Abbildung 2 enthält die monatlichen Entlastungseffekte für eine Familie mit 2 Kindern, die sich bei Verwendung des geltenden Einkommensteuertarifs ergeben<sup>38</sup>. In den oberen Einkommensschichten kommen nur die steuersystematisch korrekten Freibeträge zum Tragen. Das Kindergeld spielt ab dem Einkommen, ab dem die Freibetragslösung per

<sup>37</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Zusammenhang zwischen Kindergeld und Kinderfreibetrag gesehen. Der Kinderfreibetrag darf das Existenzminimum unterschreiten, wenn der Staat die fehlenden steuerlichen Entlastungseffekte durch das Kindergeld kompensiert, so daß per saldo mindestens die steuersystematisch erforderliche Gesamtentlastung zustande kommt. Vgl. Verfassungsmäßigkeit des Grundfreibetrags (§ 32 a Abs. 1 EStG), der Kinderfreibeträge (§ 32 Abs. 6 EStG) und von Unterhaltshöchstbeträgen für Auslandskinder (§ 33 a Abs. 1 EStG). Urteile des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Mai und vom 12. Juni 1990, in: Bundessteuerblatt 1990 II, S. 653 und 664.

<sup>38</sup> Schon mit dem föderalen Konsolidierungsprogramm 1993 hat sich die Besteuerung der Geringverdiener im Sinne einer Freistellung des Existenzminimums für einen Übergangszeitraum geändert (vgl. Anmerkung 23). Ab 1.1.1996 gilt nun ein neuer Steuertarif. Der Grundfreibetrag, der die Steuerfreiheit des Existenzminimums gewährleisten soll, wird beträchtlich (von 5.616/11.132 auf 12.095/24.190 DM) erhöht. Um die daraus resultierenden Steuerausfälle zu begrenzen, wird der Eingangsteuersatz von 19 auf 25,9% angehoben und von diesem Niveau aus linear fortgeschrieben, bis der neue Grenzsteuersatz bei einem Einkommen von 55.700/111.400 DM den bisherigen Tarif erreicht. Die in der Progressionszone bislang durchgehend linear ansteigende Grenzsteuersatzfunktion erhält dadurch eine Knickstelle. Im Sinne einer besseren Vergleichbarkeit zwischen alter und neuer Regelung des Familienlastenausgleichs bleiben diese Änderungen unberücksichtigt, zumal sie die Grundaussagen der Gegenüberstellung nicht berühren.

**Abbildung 2: Entlastung durch Kindergeld und Kinderfreibeträge für eine Familie mit zwei Kindern**



[114]

saldo vorteilhaft wird (bei 2 Kindern sind dies 150.000 DM), keine Rolle mehr. Bis zu diesem kritischen Punkt enthält das Kindergeld materiell aber auch die jeweils relevante Entlastung durch die Freibeträge, setzt sich also aus einem steuersystematisch notwendigen Element und einer darüber hinausgehenden Sozialleistung zusammen. Die sozialpolitische Komponente, die man als Kindergeld im engeren Sinne bezeichnen kann, verliert bei steigendem Einkommen kontinuierlich an Bedeutung, was den verteilungspolitischen Intentionen wesentlich besser entspricht als die grobe und mit den Freibeträgen nicht abgestimmte Kindergeldstaffelung im heutigen dualen System.

Diese Überlegungen unterstreichen, daß Kindergeld und Kinderfreibeträge nicht isoliert betrachtet werden dürfen. Zwar ist das Kindergeld im engeren Sinne kein Instrument einer Steuerpolitik, die sich am Leistungsfähigkeitsprinzip orientiert. Es muß aber geprüft werden, ob und in welchem Maße der Gesetzgeber den aus einer solchen Politik resultierenden Anforderungen schon auf der steuerlichen Ebene oder erst unter Zuhilfenah-

me von Transferzahlungen gerecht wird. Trifft letzteres zu, so dient das Kindergeld faktisch teilweise auch der Realisierung des Leistungsfähigkeitsprinzips.

### 3. Ausbildungsfreibeträge und Wohnungsbauförderung

[116] Neben dem Kindergeld und den Kinderfreibeträgen werden den Eltern in Deutschland Ausbildungsfreibeträge eingeräumt; derzeit 2.400 DM für Kinder über 18 Jahre, die im Haushalt leben und 4.200 DM bei auswärtiger Unterbringung<sup>39</sup>. Analog zu den Kinderfreibeträgen liegt den Ausbildungsfreibeträgen die Vorstellung zugrunde, daß die Eltern für den Unterhalt ihrer in Ausbildung befindlichen Kinder aufzukommen haben und dadurch ihre steuerliche Leistungsfähigkeit beeinträchtigt sei<sup>40</sup>. Das Ziel besteht also nicht darin, den Eltern aus sozialpolitischen Gründen einen Teil der Ausbildungskosten abzunehmen, sondern primär in der Berücksichtigung einer verminderten steuerlichen Leistungsfähigkeit. Die Entlastungswirkungen variieren in Abhängigkeit vom Grenzsteuersatz, was jedoch nicht zu beanstanden ist, wenn man die steuersystematische Berechtigung der Ausbildungsfreibeträge anerkennt. Im Ansatz handelt es sich dabei um ein Instrument zur Anpassung der Einkommensbesteuerung an unterschiedliche Lebensphasen, die mit entsprechenden Differenzen in der ökonomischen Belastbarkeit der Familien einhergehen.

Ähnlich könnte man auch im Zusammenhang mit der steuerlichen Förderung des Erwerbs selbstgenutzten Wohneigentums argumentieren. Sie erfolgt nach § 10e EStG in Deutschland derzeit hauptsächlich durch eine spezielle Art von Sonderausgaben, die von der Steuerbemessungsgrundlage abgezogen werden können<sup>41</sup>. Diese Regelung läuft auf eine starke Zielverfehlung hinaus<sup>42</sup>. Im Gegensatz [117] zu den zwangsläufigen und die Leistungsfähigkeit mindernden Aufwendungen für Kinder in Ausbildung handelt es

<sup>39</sup> Bei auswärtiger Unterbringung wird auch für Kinder unter 18 Jahre ein Ausbildungsfreibetrag in Höhe von 1.800 DM gewährt.

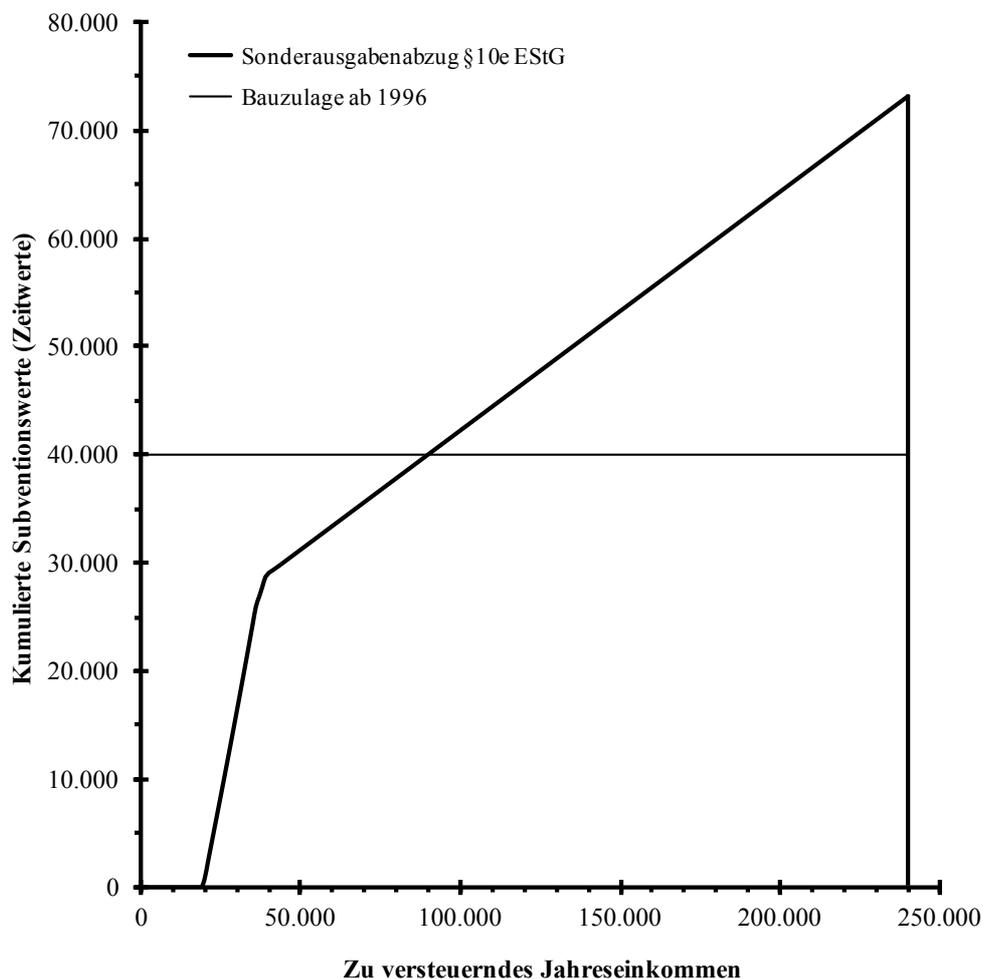
<sup>40</sup> Oberhauser, A. (1989), S. 72.

<sup>41</sup> Der Erwerb selbstgenutzten Wohneigentums wird seit 1987 schon dadurch begünstigt, daß die Erträge selbstgenutzter Wohnungen, die sich in den gesparten Nettomieten zeigen, im Rahmen der sogenannten Konsumgütlösung steuerfrei bleiben. Auf die Problematik der Konsumgütlösung kann hier jedoch nicht eingegangen werden. Vgl. dazu Oberhauser, A./Rüsch, C. (1994), S. 6 ff. Für die speziellen Fördermaßnahmen gelten im einzelnen seit 1994 folgende Regelungen: (1) Beim Neubau von selbstgenutztem Wohneigentum dürfen in den ersten vier Jahren 6% und in den folgenden vier Jahren 5% der Anschaffungs- oder Herstellungskosten, maximal jedoch 330.000 DM (150.000 DM bei Erwerb aus dem Bestand), als Sonderausgaben von der steuerlichen Bemessungsgrundlage abgezogen werden. Der Sonderausgabenabzug beträgt daher höchstens 19.800 DM in den ersten und 16.500 DM in den folgenden 4 Jahren. Diese Fördermaßnahme kann nur bis zu einem steuerbaren Einkommen von 120.000 DM bei Ledigen bzw. 240.000 DM bei Verheirateten in Anspruch genommen werden. (2) Erwerber neu geschaffenen selbstgenutzten Wohnraums dürfen in den ersten drei Jahren unabhängig von der Höhe ihres Einkommens Schuldzinsen bis maximal 12.000 DM pro Jahr als Sonderausgaben abziehen, sofern der Wohnraum bis zum 31.12.1994 erworben wurde. (3) Zusätzlich erhalten Familien mit Kindern nach § 34f EStG ein „Baukindergeld“ in Höhe von 1.000 DM pro Jahr und Kind; wiederum beschränkt auf Einkommen bis 120.000 bzw. 240.000 DM. Das Baukindergeld ist als Abzug von der Steuerschuld gestaltet. Allerdings werden negative Beträge nicht ausgezahlt, sondern können nur begrenzt auf vor- und nachgelagerte Förderjahre übertragen werden.

<sup>42</sup> Vgl. Oberhauser, A./Rüsch, C. (1994), S.10.

sich bei der Wohneigentumsförderung um die familien- und vermögenspolitisch motivierte Begünstigung einer bestimmten Form der Einkommensverwendung. Unhaltbar ist daher die zur Verteidigung der bisherigen Regelung nach § 10e EStG angeführte These, ihre progressiven Entlastungseffekte seien mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip vereinbar. Vielmehr verstößt der Gesetzgeber massiv gegen die Subventionsgerechtigkeit, wenn die Entlastungseffekte bei gleicher Objektsumme mit dem Einkommen und dem davon abhängigen individuellen Grenzsteuersatz stark zunehmen (Abbildung 3).

**Abbildung 3: Steuerliche Wohneigentumsförderung nach § 10e EStG und Bauzulage für eine Familie mit 2 Kindern**



[117]

[118] Ab 1996 wird die progressionsabhängige Förderung durch eine „Bauzulage“ ersetzt<sup>43</sup>. Sie beläuft sich für Neubauten auf 5 % der Anschaffungs- oder Herstellungskosten, maximal aber 5.000 DM jährlich (höchstens 2.500 DM für Altbauten) über einen Förderzeitraum von 8 Jahren und wird bis zu einem zu versteuernden Einkommen von

<sup>43</sup> Darüber hinaus soll das Baukindergeld auf 1.500 DM je Kind angehoben werden.

120.000 DM für Alleinstehende bzw. 240.000 DM für Verheiratete gewährt<sup>44</sup>. Mit der Neuregelung werden die wesentlichen Mängel des bisherigen Fördersystems behoben. Daß alle Familien nun Entlastungen in (weitgehend<sup>45</sup>) gleicher Höhe erfahren (Abbildung 3), kommt insbesondere jungen Familien mit vergleichsweise geringem Einkommen und entsprechend hohem Unterstützungsbedarf zugute. Vor allem aber hat sich endlich die Erkenntnis durchgesetzt, daß die Schaffung von Wohneigentum nichts mit einer Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit zu tun hat.

### III. Die Berücksichtigung der „Leistungsfähigkeit“ von Familien im Rahmen der Vermögens- und Erbschaftsbesteuerung

Hauptsächlich betrifft die adäquate Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der Familien die Gestaltung der persönlichen Einkommensteuer, doch finden sich familienbezogene Differenzierungen, wie bereits erwähnt, auch bei der Vermögen- und bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer; insbesondere in Form verminderter Steuersätze und der Gewährung spezieller Freibeträge:

- (1) Die deutsche Vermögensteuer hat einen proportionalen Steuersatz von 1% für natürliche<sup>46</sup> und 0,6% für juristische Personen. Für den Steuerpflichtigen, seinen Ehegatten und jedes Kind wird ein Steuerfreibetrag in Höhe von 120.000 DM eingeräumt, der eine indirekte Progression bewirkt. Aufgrund des proportionalen Steuersatzes sind die Entlastungseffekte für alle Familien, deren Vermögen die Freibeträge übersteigt, gleich hoch.
- (2) Bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer gelten nach Verwandtschaftsgrad gestaffelte persönliche Freibeträge. Sie belaufen sich für den Ehegatten auf [119] 250.000 DM und für die Kinder auf 90.000 DM. Darüber hinaus gibt es, ebenfalls in Abhängigkeit vom Verwandtschaftsgrad, 4 Steuerklassen mit progressivem Tarifverlauf, aber unterschiedlichem Niveau der Steuersätze<sup>47</sup>.

Auf die Bedeutung der „Leistungsfähigkeit“ von Familien im Rahmen der Vermögensteuer und der Erbschaft- und Schenkungsteuer wird im folgenden nur ergänzend und in der gebotenen Kürze eingegangen. Dafür spricht einerseits die geringe quantitative Bedeutung beider Steuern, die in auffallendem Gegensatz zu ihrem Gewicht in der steuer-

<sup>44</sup> Maßgeblich soll das Jahreseinkommen des zweiten Jahres vor Beginn der Förderung sein, welches dann für den gesamten Förderzeitraum gelten soll.

<sup>45</sup> Die prozentuale Orientierung an den Anschaffungs- oder Herstellungskosten dürfte materiell bedeutungslos sein, da schon bei 100.000 DM (Neubauten) das Fördermaximum ausgeschöpft werden kann. Bis zur Einkommengrenze fallen die Entlastungseffekte daher gleich aus.

<sup>46</sup> Dieser Steuersatz gilt ab dem Veranlagungszeitraum 1995. Für natürliche Personen beträgt der Steuersatz jedoch weiterhin 0,5%, soweit land- und forstwirtschaftliches Vermögen, Betriebsvermögen und Anteile an Kapitalgesellschaften enthalten sind.

<sup>47</sup> Ehegatten und Kinder werden in die günstigste Steuerklasse I eingeordnet. In den Steuerklassen II, III und IV gelten geringere Freibeträge (50.000, 10.000 und 3.000 DM) und deutlich höhere Steuersätze.

politischen Diskussion steht<sup>48</sup>; zum anderen ist eine Rechtfertigung mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip bei der Vermögensteuer ohnehin fraglich.

### 1. Die Problematik der Einheitsbewertung

Bevor die Familienkomponenten behandelt werden, erscheint es angebracht, auf ein Grundproblem der Vermögens- und Erbschaftsbesteuerung hinzuweisen, das der Realisierung des Leistungsfähigkeitsprinzips entgegensteht. Die Bewertung des Vermögens basiert in Deutschland bisher auf sogenannten „Einheitswerten“. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Bewertungspraxis inzwischen als nicht verfassungskonform klassifiziert und eine Änderung der gesetzlichen Bestimmungen verlangt. Die Problematik der Einheitsbewertung liegt in erster Linie in den Bewertungsungleichheiten, die zwischen und innerhalb der verschiedenen Vermögensarten bestehen.

Insbesondere das Grundvermögen wird steuerlich begünstigt, denn seine Bewertung beruht immer noch auf Einheitswerten von 1964. Schon damals gab es bei bebauten Grundstücken starke und vor allem unterschiedliche Abweichungen vom Verkehrswert. Die Verzerrungen wurden durch eine sehr unterschiedliche Wertentwicklung im Zeitablauf erheblich verstärkt. Auch die Bewertung von Neubauten auf der Grundlage von 1964 spiegelt den Verkehrswert nicht adäquat wider. Das Betriebsvermögen wird aktueller bewertet, da es alle 3 Jahre neu ermittelt wird<sup>49</sup>. Allerdings spielen auch hier die Einheitswerte der Betriebsgrundstücke eine große Rolle und bringen die genannten Mängel mit sich. Andere Vermögensteile, insbesondere das Geldvermögen werden mit ihrem Verkehrswert angesetzt. Insgesamt [120] ergeben sich höchst ungleichmäßige Steuerbelastungen je nach der Vermögensstruktur der einzelnen Vermögensbesitzer.

Aus diesen unterschiedlichen Wertansätzen resultieren massive Verstöße gegen das Gebot der steuerlichen Gleichbehandlung. Darüber hinaus besteht die Gefahr, daß Vermögensanlageentscheidungen durch steuerliche Überlegungen beeinflußt werden und die Allokation verzerren. Daher hat sich die Mehrheit des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen in einem Gutachten zur Einheitsbewertung sogar für eine Abschaffung der Vermögensteuer ausgesprochen. Im Gutachten heißt es: „Das Ziel der Vermögensteuer, das Gesamtvermögen gleichmäßig zu belasten, wird derzeit so unvollkommen erreicht, daß diese Steuer unter Leistungsfähigkeitsaspekten nicht mehr gerechtfertigt werden kann“<sup>50</sup>. Die Erbschaft- und Schenkungsteuer solle zwar beibehalten werden, doch die Bewertung der übertragenen Vermögensteile müsse sich in Zukunft an den Verkehrswerten orientieren.

<sup>48</sup> Der Anteil der Vermögensteuer am Gesamtsteueraufkommen liegt bei ca. 1 %; der Anteil der Erbschaft- und Schenkungsteuer bei ca. 0,5 %.

<sup>49</sup> Die Vermögensteuer hat sich infolgedessen zu einer Sonderabgabe auf Betriebsvermögen entwickelt. Das Betriebsvermögen wird zudem doppelt belastet, soweit es bei den Anteilignern nochmals der Vermögensteuer unterliegt.

<sup>50</sup> *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* (1989), S. 44.

Die Umsetzung des Leistungsfähigkeitsprinzips im Bereich der Vermögens- und Erbschaftsbesteuerung erfordert also zunächst einmal eine grundlegende Revision der einheitswertabhängigen Steuern. Demgegenüber ist die Frage nach einer adäquaten familienbezogenen Differenzierung dieser Steuern von nachrangiger Bedeutung.

## 2. Vermögensteuer

Die Vermögensteuer wird mit unterschiedlichen und im einzelnen stark umstrittenen Argumenten begründet. Unter Leistungsfähigkeitsaspekten spielen vor allem zwei Auffassungen eine Rolle<sup>51</sup>: (1) Relativ zu anderen Einkommensteilen wird den Vermögenserträgen eine höhere steuerliche Leistungsfähigkeit beigemessen, weil es sich dabei um „fundierte Einkommen“ handele. (2) Darüber hinaus sei mit dem Vermögensbestand eine besondere Leistungsfähigkeit verbunden, die unabhängig von den Erträgen eine Vermögensteuer rechtfertigen könne<sup>52</sup>.

Wie erwähnt, gilt das Einkommen als Hauptbestimmungsfaktor der steuerlichen Leistungsfähigkeit. Vorausgesetzt dieses Einkommen wird umfassend und unter [121] Ein-schluß aller Zuwächse gemäß der Reinvermögenszugangstheorie definiert, gibt es in einem rationalen Steuersystem eigentlich keinen Platz für eine gesonderte Besteuerung der Vermögenserträge. Naheliegend wäre vielmehr – dem Grundgedanken der synthetischen Einkommensteuer entsprechend – die Gleichbehandlung gleich hoher Einkommen unabhängig von Herkunft oder Verwendung des Einkommens. Selbst wenn man eine Zusatzbelastung „fundierter“ Einkommen als gerechtfertigt ansieht, läßt sich diese unmittelbar im Rahmen der Einkommen- und Körperschaftsteuer vornehmen, erfordert also keine eigenständige Vermögensteuer.

Deren Existenzberechtigung hängt also davon ab, ob dem Vermögensbestand eine eigene, vom Einkommen unabhängige Leistungsfähigkeit zukommt. Begründet wird diese Position im wesentlichen mit der Sicherheitsfunktion des Erwerbsvermögens, der Kreditfähigkeit des Sachvermögens, der Liquidationsmöglichkeit im Bedarfsfall sowie der ökonomischen Macht und dem gesellschaftlichen Ansehen, die aus dem Vermögenbesitz resultieren. Man mag diese Rechtfertigungsversuche heute für konstruiert und gekünstelt halten und sich konsequenterweise für eine Abschaffung der Vermögensteuer aussprechen. Wer allerdings die leistungsfähigkeitsbezogenen Argumente zugunsten der Vermögensteuer akzeptiert, und nur um diese geht es hier, wird einer Differenzierung nach Familienstand und -größe durch Steuerfreibeträge als folgerichtig ansehen. „Für die Leistungsfähigkeit ist wieder neben der Höhe des Vermögensbestandes auch die

<sup>51</sup> Vgl. *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* (1989), S. 28. Die Vermögensteuer kann nicht nur mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip, sondern auch mit dem Ziel einer Verbesserung der Vermögensverteilung begründet werden.

<sup>52</sup> Vgl. zur Kritik an diesen Begründungen *Hedtkamp*, G. (1988), S. 327 ff.

Anzahl der Familienangehörigen relevant, für die das Vermögen Sicherheit bietet und als Einkommensquelle dient<sup>53</sup>.

### 3. Erbschaft- und Schenkungsteuer

Die Erbschaftsteuer kann als Nachlaß- oder Erbanfallsteuer gestaltet und begründet werden. Die folgenden Überlegungen beschränken sich auf die Erbanfallsteuer, da die Besteuerung nach der persönlichen Leistungsfähigkeit nur diese Unterform betrifft. Auch bleiben die nicht an der Leistungsfähigkeit anknüpfenden Argumente hier außer Betracht<sup>54</sup>. Für die Erbschaftsbesteuerung spricht unter Leistungsfähigkeitsaspekten, daß Erbschaften in ähnlicher Weise wie Einkommen die Leistungsfähigkeit der Erben mitbestimmen und daher der Besteuerung zu unterwerfen sind. Wenn alle Vermögenszugänge – im Sinne der strengen Reinvermögenszugangstheorie – als Einkommen angesehen oder diesem gleichgestellt werden, ergibt sich [122] als naheliegende Konsequenz die volle Einbeziehung der Erbschaften in die Einkommensbesteuerung; das heißt aber, eine selbständige Erbschaftsteuer ist überflüssig.

Gegen diese Interpretation des Leistungsfähigkeitsprinzips sprechen jedoch einige Einwände. Von vergleichsweise untergeordneter Bedeutung ist der Hinweis auf ungerechtfertigt hohe Steuersätze bei Anwendung der normalen Einkommensteuerprogression auf einmalige bzw. diskontinuierliche Vermögenszugänge; denn dieses Problem kann beispielsweise durch Anwendung eines durchschnittlichen individuellen (Grenz-) Steuersatzes der zurückliegenden Jahre entschärft werden. Das Grundproblem liegt vielmehr in der isolierten Betrachtung des Leistungsfähigkeitsprinzips aus der Perspektive des Erben. Dabei geht verloren, daß die Erbschaft in der Regel bereits beim Erblasser steuerlich als Einkommen erfaßt wurde, so daß eine Doppelbelastung zustande kommt. Vertretbar wäre dies nur im Rahmen einer ausschließlich dem Individualprinzip verpflichteten Auslegung des Leistungsfähigkeitsprinzips.

Man kann aber auch den Familienverband als die umfassendere und generationsübergreifende Steuereinheit betrachten. Dafür spricht die Überlegung, daß die vermögensmäßige Vorsorge für die Nachkommen eines der stärksten Motive für die Vermögensbildung darstellt. Akzeptiert man diese Wertung, so läßt sich eine von der Einkommenssteuer getrennte Erbschaftsteuer mit progressivem Tarifverlauf rechtfertigen<sup>55</sup>, bei der – im Sinne des Familienprinzips – eine Differenzierung nach dem Verwandtschaftsgrad zielgerecht erscheint. Die doppelte Progression der deutschen Erbschaftsteuer nach der

<sup>53</sup> Oberhauser (1989), S. 38.

<sup>54</sup> Die Erbschaftsteuer soll nicht nur die erhöhte Leistungsfähigkeit der Erben erfassen, sondern auch zu einer gleichmäßigeren Vermögensverteilung und einer Annäherung der wirtschaftlichen Startchancen beitragen. Vgl. zur Begründung der Erbschaftsteuer Oberhauser, A. (1980 a), S. 489 ff.

<sup>55</sup> Der Tarifverlauf und die Spitzensteuersätze sollten allerdings auf die Einkommensteuer abgestimmt sein, denn die Berechtigung einer Erbanfallsteuer basiert primär auf der Erhöhung der persönlichen Leistungsfähigkeit der Erben im Sinne der Reinvermögenszugangstheorie, auch wenn erhebliche familienbezogene Abweichungen akzeptiert werden.

Höhe der Erbschaft und dem Verwandtschaftsgrad ist nur mit einer derartigen Interpretation des Leistungsfähigkeitsprinzips vereinbar. Allerdings könnte man daran denken, eine Abstufung der Erbschaftsteuer nur zwischen den engsten Familienangehörigen und den übrigen Erben vorzusehen, das heißt lediglich 2 und nicht 4 Steuerklassen zu unterscheiden<sup>56</sup>.

#### IV. Abschließende Bemerkungen zur Familienorientierung der Personalsteuern

[123] Gewiß ist die Besteuerung der Familien nach der Leistungsfähigkeit im deutschen Steuerrecht bislang nicht völlig befriedigend realisiert. Die im Bereich der Einkommensbesteuerung getroffenen wichtigsten Regelungen können jedoch kaum beanstandet werden. Das unbeschränkte Ehegattensplitting dürfte gerade unter Leistungsfähigkeitsaspekten die gerechteste Form der Ehegattenbesteuerung sein und bei den Kinderfreibeträgen handelt es sich um eine im Ansatz sachgerechte Maßnahme zur Berücksichtigung des Existenzminimums der Kinder. Daß die Kinderfreibeträge derzeit noch zu gering sind, trifft isoliert gesehen zu<sup>57</sup>, doch wird dieser quantitative Mangel ab 1996 ebenso behoben sein wie die unzulängliche Abstimmung mit dem Kindergeld. Jedenfalls folgt aus dem Leistungsfähigkeitsprinzip keineswegs eine Präferenz für das von vielen geforderte Familiensplitting als Ersatz der Freibetragsregelung.

Andere Maßnahmen im Einkommensteuerrecht können weniger überzeugen. Die Ausbildungsfreibeträge lassen sich mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip rechtfertigen, sollten aber mit den übrigen Maßnahmen zur Ausbildungsförderung besser abgestimmt werden; ein Aspekt, auf den hier nicht näher einzugehen war<sup>58</sup>. Gravierende Mängel charakterisieren vor allem die Wohneigentumsförderung über Sonderausgabenabzüge, die mit einer Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit nicht zu vereinbaren ist und weder den familienpolitischen, noch den wohnungsbaupolitischen Zielen gerecht wird. Glücklicherweise ist mit der Bauzulage eine zielkonforme Neuregelung in Sicht, die den Subventionscharakter der Wohneigentumsförderung korrekt widerspiegelt.

Für die übrigen Personalsteuern kann man konstatieren, daß wesentlicher Reformbedarf besteht, aber nicht hinsichtlich der Berücksichtigung familiärer Belange, sondern hinsichtlich der Grundkonzeption. Die Vermögensteuer und die Erbschaft- und Schenkungsteuer kranken an der völlig unbefriedigenden Einheitsbewertung des Vermögens, die nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts gegen den Gleichheitsgrundsatz verstößt und geändert werden muß. Es bleibt zu hoffen, daß der Gesetzgeber diese Gelegenheit zu einer umfassenden Neuordnung der bislang [124] einheitswertabhängigen

<sup>56</sup> *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* (1967), S. 73.

<sup>57</sup> Bei einer Anrechnung des Kindergeldes zeigt sich jedoch, daß eine unzulängliche Freistellung des Existenzminimums nur für erste und zweite Kinder in den oberen Einkommensschichten zustande kommt.

<sup>58</sup> Als Ausbildungsförderungsmaßnahmen können vor allem das Kindergeld, die Kinderfreibeträge, die Ausbildungsfreibeträge und die BAföG-Leistungen angesehen werden.

Steuern<sup>59</sup> nutzen wird. Eine gelungene Reform würde auch den im Grundsatz berechtigten familienbezogenen Differenzierungen dienlich sein, denn diese kommen nur voll zur Geltung, wenn Vermögen- und Erbschaftsteuer stärker als bisher dem Leistungsfähigkeitsprinzip Rechnung tragen.

## Literatur

- Andel, N.* (1980), Einkommensteuer, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Band 2, 3. Auflage, Tübingen, S. 331 ff.
- Birk, D.* (1983), Das Leistungsfähigkeitsprinzip als Maßstab der Steuernormen, Köln.
- Borell, R./Stern, V.* (1983), Zur Neuregelung der Familienbesteuerung, Schriften des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler, Heft 55, Wiesbaden.
- Haller, H.* (1981), Besteuerung der Familieneinkommen und Familienlastenausgleich, Tübingen.
- Hedtkamp, G.* (1988), Eine allgemeine persönliche Vermögensteuer in einem rationalen Steuersystem, in: Finanzarchiv 1988, S. 323 ff.
- Krause-Junk, G./von Oehsen, H.* (1995), Die Option zwischen Kindergeld und Kinderfreibeträgen, in: Wirtschaftsdienst, Heft 4, S. 188 ff.
- Lang, J.* (1983), Familienbesteuerung. Zur Tendenzwende der Verfassungsrechtsprechung durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3.11.1982 und zur Reform der Familienbesteuerung, in: Steuer und Wirtschaft, Heft 2, S. 103 ff.
- Lang, J.* (1990), Verfassungsrechtliche Gewährleistung des Familienexistenzminimums im Steuer- und Kindergeldrecht, in: Steuer und Wirtschaft, Heft 4, S. 331 ff.
- Neumark, F.* (1970), Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, Tübingen.
- Oberhauser, A.* (1980 a), Erbschaft- und Schenkungssteuern, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Band 2, 3. Auflage, Tübingen, S. 487 ff.
- Oberhauser, A.* (1980 b), Familienlastenausgleich, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Band. 2, Stuttgart u.a., S. 583 ff.
- Oberhauser, A.* (1989), Familie und Haushalt als Transferempfänger, Frankfurt/New York.
- Oberhauser, A./Rüsch, C.* (1994), Wohnungspolitik für Familien, 2. Auflage, Familienbund der deutschen Katholiken (Hrsg.), Graftschaft.
- Pohmer, D.* (1988), Einige Bemerkungen zu Inhalt und Bedeutung des Leistungsfähigkeitsprinzips, in: Finanzarchiv 1988, S. 135 ff. [125]
- Schemmel, L.* (1989), Kinderfreibetrag und Grundgesetz, Schriften des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler, Heft 64, Wiesbaden.
- Scherf, W.* (1994), Familienbesteuerung und Familienlastenausgleich. Ansatzpunkte einer Reform des dualen Systems, in: Sozialer Fortschritt, Heft 11, S. 259 ff.
- Seltmann, C.* (1993), Die steuerliche Berücksichtigung familiärer Belastungen in den Staaten der Europäischen Gemeinschaft, in: Neubauer, E./Dienel, C./Lohkamp-Himmighofen, M., Zwölf Wege der Familienpolitik in der Europäischen Gemeinschaft, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie und Senioren, Stuttgart u.a., S. 205 ff.
- Smith, A.* (1974), Der Wohlstand der Nationen. Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen, München.
- Steuerreformkommission* (1971), Gutachten der Steuerreformkommission 1971, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 17, Bonn.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* (1967), Gutachten zur Reform der direkten Steuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Vermögensteuer und Erbschaftsteuer) in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 9, Bad Godesberg.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* (1971), Gutachten zur Neugestaltung und Finanzierung von Alterssicherung und Familienlastenausgleich, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Wirtschaft und Finanzen, Heft 18, Bonn.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* (1989), Die Einheitsbewertung in der Bundesrepublik Deutschland – Mängel und Alternativen, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 41, Bonn.
- Zimmermann, H.* (1989), Kindergeld, Kinderfreibetrag oder Familiensplitting?, in: Wirtschaftsdienst, Heft 3, S. 149 ff.

<sup>59</sup> Neben der Vermögen- und der Erbschaftsteuer betrifft dies auch die einheitswertabhängigen Gemeindesteuern (Gewerbekapital- und Grundsteuern), deren Neugestaltung im Zusammenhang mit der längst überfälligen Reform der Kommunalsteuern zu sehen ist. Vgl. *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* (1989), S. 42 ff.