

Die Familien- und Ehegattenbesteuerung aus deutscher Sicht – rechtliche und ökonomische Aspekte

Prof. Dr. rer. pol. Peter Bareis



*Peter Bareis, Prof. Dr. rer. pol.,
Institut für Betriebswirtschaftslehre,
Universität Hohenheim, Stuttgart*

Inhalt

1	Einführung
2	Zur Theorie der Einkommensteuer
2.1	Orientierung am Finanzzweck
2.2	Berücksichtigung von Sozialaspekten
2.2.1	Freistellung des Existenzminimums
2.2.2	Direkte Progression
2.2.3	Berücksichtigung der Ehe
2.2.4	Berücksichtigung der Familie
3	Geltende Tarife und ihr Zusammenhang mit den Modellfunktionen
4	Vergleichende Bewertung des geltenden Rechts
5	Das Reformvorhaben in der Schweiz
5.1	Geltend gemachte Hauptmängel des geltenden Rechts
5.2	Qualitative Belastungsrelationen im Vergleich
5.3	Zu den drei Reformvorschlägen der Kommission und ihrer Bewertung
6	Fazit
	Literatur
	Urteile

1 PETER LOCHER, Neuordnung der Familienbesteuerung in der Schweiz, in: Festschrift für KLAUS VOGEL, Heidelberg 2000, S. 741 ff.

2 ERICH BOSSHARD, Familienbesteuerung im Umbruch, in: Archiv für Schweizerisches Abgaberecht, Band 69 (2000/01), S. 757 ff. mit umfangreichen Nachweisen. Siehe bereits MARKUS REICH, Zur Frage der Ehegattenbesteuerung, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 1985, S. 234 ff.

1 Einführung

Die Schweiz plant bei der Ehe- und Familienbesteuerung eine «Neuordnung».¹ Es wird auch von einem «Umbruch» gesprochen.² Wegweisend ist ein umfassender, sorgfältig die vielen Aspekte diskutierender Bericht einer Expertenkommission.³ Ausgelöst durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wird auch in Deutschland seit 1992 intensiv, aber auch kontrovers über die Ehe- und Familienbesteuerung diskutiert, und der Gesetzgeber hat umfangreiche Rechtsänderungen vorgenommen.⁴ In den USA sind Bemühungen im Gange, die «Strafsteuer für Verheiratete» («marriage penalty») abzuschaffen.⁵ Die vorliegenden Ansätze sollen hier miteinander verglichen werden, wobei eine Beschränkung auf die Schweiz und Deutschland geboten ist und nicht alle Aspekte behandelt werden können.⁶

Um diese Ansätze einordnen und beurteilen zu können, ist vorab eine Skizze der Theorie der Einkommensteuer

3 Bericht der Expertenkommission zur Überprüfung des schweizerischen Systems der Familienbesteuerung (Kommission Familienbesteuerung), erstattet dem Eidgenössischen Finanzdepartement, Bern 1998 (im Folgenden als «Bericht» zitiert); Vorsitzender: PETER LOCHER. Siehe dazu auch die Vernehmlassungsvorlage zur Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung; Internet-Adresse siehe Literaturverzeichnis.

4 Zur Entwicklung in Deutschland mit weiteren Nachweisen: DIETER DZIADKOWSKI, Zur Berücksichtigung des Familienstandes bei der Einkommensteuer 50 Jahre nach Verkündung des Grundgesetzes, DStZ 1999, S. 273 ff.; PAUL KIRCHHOF, Ehe- und familiengerechte Gestaltung der Einkommensteuer, NJW 2000, S. 2792 ff.

5 Eine die Probleme ironisch beschreibende Darstellung – u. a. mit Empfehlungen zur Steuerplanung durch Scheidung und Wiederverheiratung – findet sich bei: MICHAEL J. GRAETZ, The Decline (and Fall?) of the Income Tax, New York 1997.

6 Steuerliche Fragen im Zusammenhang mit Ehe und Familie können sich auch bei Vermögen-, Erbschaft- und Schenkungsteuer sowie bei den Verbrauchsteuern, speziell bei der Mehrwertsteuer, stellen. Sie bleiben ausgeklammert. Nicht explizit behandelt werden können ferner die Fragen nach der konkreten Höhe der Haushaltersparnis, der Kinderkosten, des Zusammenhangs zwischen Bundessteuer – sie wird hier ausschliesslich diskutiert (Gesetz über die direkte Bundessteuer – DBG) – und den kantonalen Steuern, der Faktorenaddition bei Kindern sowie die weiteren Stellungnahmen zum Vorschlag der Expertenkommission, wie sie in der Vernehmlassungsvorlage beschrieben sind.

notwendig. Die unterschiedlichen Instrumente zur Berücksichtigung ehe- und familienbezogener Sachverhalte müssen auf ihre unterschiedlichen Wirkungen hin untersucht und können erst danach bewertet werden. Der Bewertungsmaßstab hierfür ist m.E. eine Einkommensteuer, die sich ausschliesslich am Finanzzweck – Einnahmeerzielung für den Staat – orientiert.

2 Zur Theorie der Einkommensteuer

2.1 Orientierung am Finanzzweck

Die einzelne natürliche Person ist ökonomisch wie juristisch die grundlegende Handlungseinheit (methodologischer Individualismus).⁷ Die synthetische Einkommensteuer⁸ hat das von einem Individuum in einer Periode erwirtschaftete realisierte Markteinkommen vor Konsum (Y) als Besteuerungsgrundlage.⁹ Nur der am Markt erwirtschaftete (realisierte) Reinvermögenszuwachs einer Periode sollte der Einkommensteuer unterworfen werden. Es handelt sich dabei um Nettogrößen, d.h. die erwerbswirtschaftlich bedingten Ausgaben (Aufwendungen) sind von den erwerbswirtschaftlich bedingten Einnahmen (Erträgen) abzuziehen.¹⁰ Damit wird das in der Periode über den Markt realisierte zusätzliche Konsumpotential vor dessen Verbrauch nach dem sog. «objektiven Nettoprinzip» erfasst.

Grundsätzlich ist die gesamte erwerbswirtschaftliche Tätigkeit des Individuums Steuergegenstand.¹¹ Doch müssen rein private Aktivitäten – Liebhaberei – i.d.R. ebenso aus der Besteuerung ausscheiden wie die Haushaltsproduktion, obwohl beide Tätigkeiten Werte schöpfen, die eigentlich erwirtschaftetes Einkommen sind. Sie sind jedoch nicht ausreichend über den Markt objektiviert.

Folgt man dem «leave-them-as-you-find-them principle»¹², so muss der Steuersatz (die Steuerfunktion) die Steuerpflichtigen in der relativen Stellung zurücklassen, in der sie der Staat vor der Besteuerung angetroffen hat. Das geschieht durch einen konstanten Steuersatz, der so

zu wählen ist, dass der notwendige Haushaltsbetrag für den Staat erreicht wird («gegebenes Budget»). Eine Proportionalsteuer [$T(Y) = a_1 Y$ mit $0 < a_1 < 1$] erfüllt diese Bedingungen. Sie ist zugleich der Maßstab für die Beurteilung der Wirkungen, die sich bei Berücksichtigung weiterer Sachverhalte bei der Besteuerung ergeben.

2.2 Berücksichtigung von Sozialaspekten

Dagegen wird eingewandt, es müssten weitere Aspekte bei der Besteuerung berücksichtigt werden. Dazu gehören folgende, für das Thema relevante Forderungen:

1. Freistellung des Existenzminimums,
2. direkte oder zumindest indirekte Steuerprogression,
3. Berücksichtigung der Ehe,
4. Berücksichtigung der Familie, ggf. unabhängig von der Ehe,
5. Berücksichtigung von Haushaltsersparnissen durch Zusammenleben.

Diese Forderungen werden teilweise schon seit Jahrhunderten erhoben. So schreibt FRITZ KARL MANN, zur Zeit Richelieus seien bereits «radikalere Ansichten geläufig» gewesen, «die in schnellem Siegeszug die öffentliche Meinung zu erobern begannen. Das gilt in erster Linie von den Vorschlägen der *Steuerprogression* und der *Freilassung des Existenzminimums*. Es waren die grossen politischen Schriftsteller der Aufklärungszeit, die die öffentliche Meinung für die beiden sozialpolitischen Massnahmen gewonnen haben.»¹³ Diese «sozialpolitischen Massnahmen» im weitesten Sinne haben mit dem Fiskalzweck der Besteuerung nichts zu tun; sie sind nur aus dem Sozialstaatsprinzip (Bedürftigkeitsprinzip) abzuleiten; es handelt sich um Umverteilungsforderungen. Deren Wirkungen auf den Staatshaushalt wie auf die Entscheidungen der Steuerpflichtigen müssen bei ihrer Bewertung bedacht werden.

7 CHARLES B. BLANKART, *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, 4. Aufl., München 2001, S. 10 ff.

8 Die Diskussion um die Einkommensteuer als «Konsumausgabensteuer» muss hier vernachlässigt werden. Siehe dazu: MARKUS REICH, *Ein neues Steuerrecht für die Schweiz*. Anmerkungen zu den St.Galler Reformvorschlägen.

9 Vgl. dazu die ausführliche Diskussion bei DIETER SCHNEIDER, *Steuerbilanzen*, Wiesbaden 1978, S. 34 ff.

10 Deshalb ist die Formulierung «organische Abzüge» (Betriebsausgaben, Werbungskosten, Gewinnungskosten) leicht falsch zu verstehen. Denn es sind keine Abzüge von der Be-

messungsgrundlage (so z.B. PETER LOCHER, a.a.O., S. 748), sondern Negativposten bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage «Einkommen».

11 Sie umfasst sämtliche Einkunftsarten. Der Begriff ist hier weiter gefasst als die unselbständige bzw. selbständige «Erwerbstätigkeit» nach Art. 17 und 18 DBG und soll auch die Einkünfte nach Art. 19–23 DBG enthalten.

12 Bereits PETTY forderte dies 1692. Siehe dazu FRITZ KARL MANN, *Steuerpolitische Ideale*, Jena 1937, S. 158 f.

13 Ebd. S. 160; im Original gesperrt statt kursiv.

2.2.1 Freistellung des Existenzminimums

Die Forderung nach Freistellung des Existenzminimums ist in Deutschland vom BVerfG aus der Verfassung abgeleitet worden und gilt als zwingend. Die Schweizer Rechtslage dürfte nicht so eindeutig sein.¹⁴ Technisch kann die Freistellung bis zum Existenzminimum (Y_0) durch Abzug von der Bemessungsgrundlage oder durch ein Abzugsglied (Abzug von der Steuerschuld) bei der (linearen) Steuerfunktion erreicht werden.¹⁵ Dadurch entsteht zu Beginn eine Nullzone. Die Steigung – der Steuersatz – dieser Funktion ist grösser als bei einer Funktion ohne negatives Absolutglied ($b_1 > a_1$). Wird diese Steuerfunktion realisiert, dann ergibt sich eine indirekte Progression: Die durchschnittliche Steuerbelastung steigt mit steigendem Einkommen, jedoch ist der Grenzsteuersatz konstant.

2.2.2 Direkte Progression

Häufig wird auch eine direkte Progression als zusätzliche Umverteilung gefordert. Danach soll innerhalb eines Bereiches nach dem Existenzminimum und vor Geltung des Höchststeuersatzes der Grenzsteuersatz steigen. Zwangsläufig muss diese Steigung rechtzeitig beendet werden, da sonst die Steuer die Bemessungsgrundlage übersteigen würde. Der Grenzsteuersatz muss dann konstant bleiben. Dies ist auf zwei Wegen möglich. Folgt am Ende der direkten Progressionszone eine allgemeine lineare Funktion, deren Steigung an diesem Übergangspunkt derjenigen der vorherigen Funktion entspricht (Tangentenpunkt), so ergibt sich die «deutsche» Lösung («Tarif D»). Sie erfüllt die zusätzliche Forderung, dass der Grenzsteuersatz mit zunehmendem Einkommen zunehmen oder gleichbleiben, aber nicht sinken darf. Infolgedessen bleibt die Steuerfunktion immer progressiv, d.h. der Durchschnittsteuersatz steigt, weil das Gewicht des negativen Absolutgliedes mit steigendem Einkommen abnimmt, aber nicht verschwindet.

Anders verfährt die Schweiz. Sie verlangt bei sehr hohen Einkommen eine lineare Funktion durch den Nullpunkt, verwirklicht ab einer bestimmten Einkommenshöhe somit die reine Proportionalsteuer. Die einleuchtende Begründung hierfür lautet: Wer ein (sehr) hohes Einkommen erzielt, benötigt keine sozialpolitisch motivierten Entlastungen mehr. Diese Tarifstruktur wird abgekürzt als «Tarif CH» bezeichnet.

In stilisierter Form¹⁶ sehen die beiden grundsätzlich unterschiedlichen Funktionstypen so aus (siehe Graphik 1 auf der folgenden Seite).

Graphik 1 enthält jeweils die Steuerbetragsfunktionen, Graphik 2 die zugehörigen Grenz- und Durchschnittsteuerfunktionen. Bei der Struktur «D» endet die direkte Progression am Tangentenpunkt A; es schliesst sich die allgemeine lineare Funktion an, die mit «indirekte Progression» gekennzeichnet ist. Bei der Struktur «CH» geht die direkte Progression weiter, bis sie den Schnittpunkt B erreicht, von dem ab die Proportionalsteuer als lineare Funktion durch den Nullpunkt (gestrichelte Hilfslinie) gilt. Diese Funktionen ergeben unterschiedliche Steuereinnahmen: Die Struktur «CH» führt c.p. zu einem höheren Budget als die Struktur «D».¹⁷ Die Schweizer Proportionalsteuer ist zugleich der Massstab für die sozialpolitisch motivierte Entlastung der Einkommensgruppen, die unterhalb des Punktes B liegen. Diese Entlastungsfunktion ist in der Graphik 3 dargestellt. Ab dem Tangentenpunkt A wird bei «CH» die sozialpolitisch motivierte Entlastung zurückgeführt und ist beim Punkt B verschwunden, während sie bei der Struktur «D» erhalten bleibt.

2.2.3 Berücksichtigung der Ehe

Vom methodologischen Individualismus aus betrachtet besteht keine Notwendigkeit, den Zivilstand, insbesondere die Ehe, steuerlich zu berücksichtigen. Massstab der Besteuerung kann auch bei der Ehe das von dem jeweiligen Ehepartner selbst erwirtschaftete Markteinkommen vor Konsum sein.

Diesen Argumenten wird in Deutschland entgegengehalten, Art. 6 GG gebiete einen besonderen Schutz für Ehe und Familie.¹⁸ Deshalb hat das BVerfG schon 1957 die damals geltende Regelung abgelehnt, wonach Eheleute ihre getrennt ermittelten Einkommen zusammenrechnen und dann auf das Gesamteinkommen den für dieses Einkommen geltenden höheren Steuersatz anwenden mussten. Daraufhin wurde in Deutschland das Splitting-Verfahren eingeführt. Es bewirkt, dass der für die Hälfte der addierten Einzeleinkommen geltende Steuersatz angewendet wird. Damit stellen sich Eheleute aufgrund des Tarifs nicht schlechter als getrennt Veranlagte mit demselben Gesamteinkommen; in der Regel sind Eheleute besser gestellt. Dies gilt vor allem für «Einverdiener-ehe», weil hier ein zweites Existenzminimum freige-

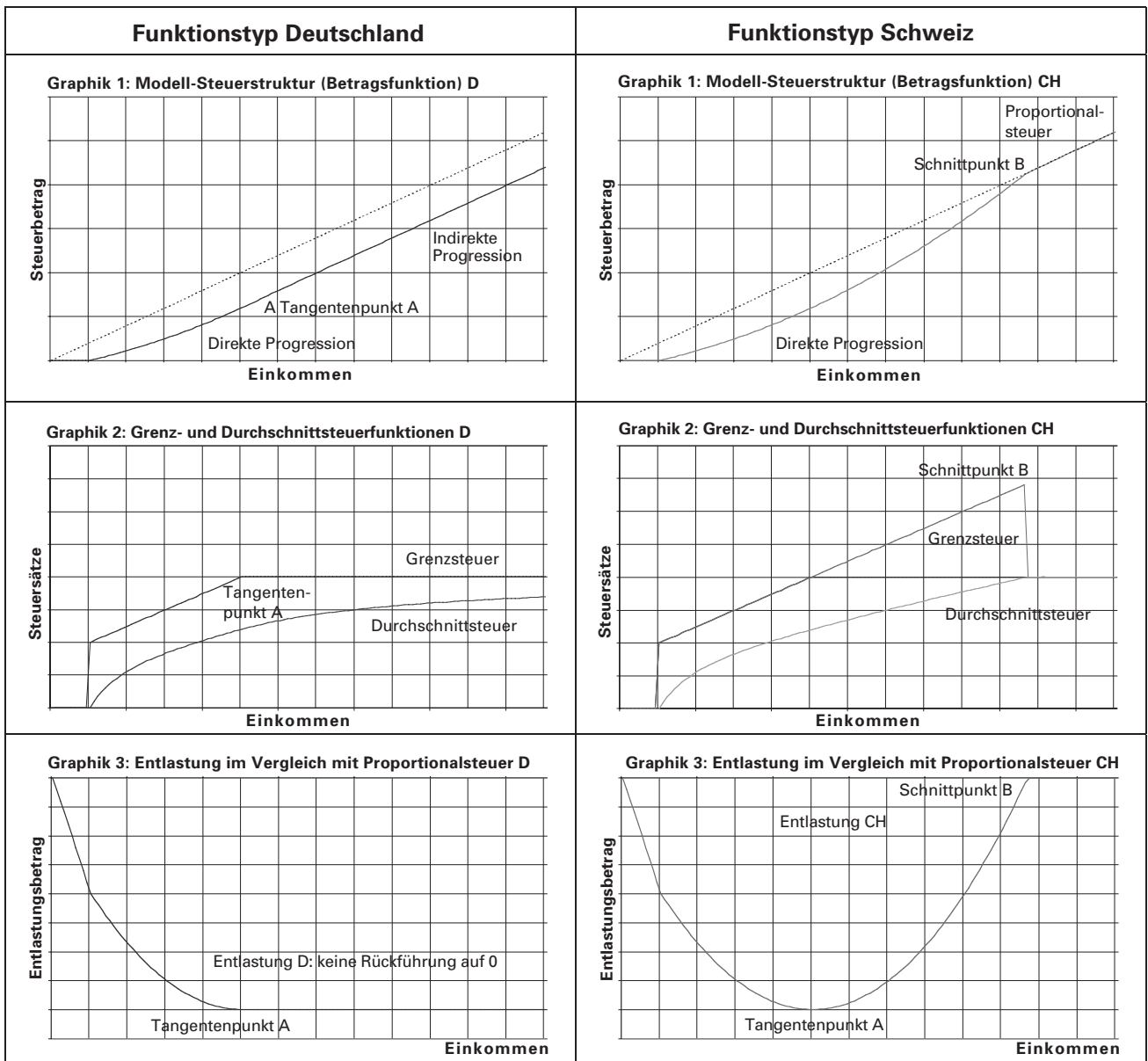
14 Bericht, S. 37, Fn. 138.

15 $T(Y) = b_1(Y - Y_0) = b_1 Y - b_1 Y_0$ mit Y_0 als Existenzminimum. Es handelt sich um eine lineare Funktion mit negativem Absolutglied.

16 Zur Vereinfachung wird eine stetige Parabelfunktion unterstellt, an die sich die jeweiligen linearen Funktionen anschliessen.

17 Dies ist hier nicht weiter vertieft.

18 «Ehe und Familie stehen unter dem besonderen Schutz der staatlichen Ordnung.»



stellt wird und ausserdem der niedrige, für die Hälfte des Einkommens geltende Steuersatz angewendet wird. M.E. zu Recht wird an diesem Verfahren kritisiert, dass es nicht die Ehe schlechthin, sondern nur bestimmte Formen der Ehe begünstigt. Denn Ehegatten mit jeweils demselben Einkommen haben vom Splitting keinerlei Vorteile. Am

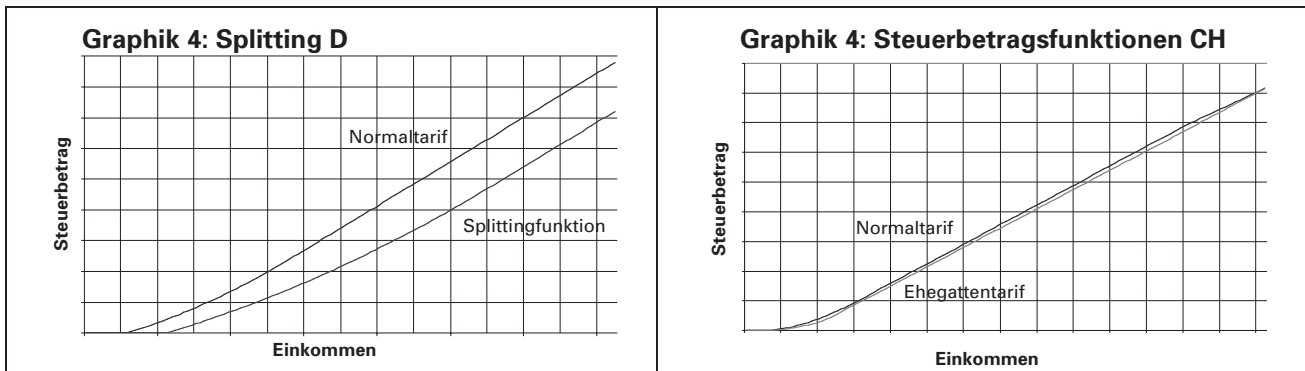
Modell-Steuersystem führt das Splitting zu folgendem Tarifverlauf bei der «deutschen» Struktur (siehe Graphik 4 auf der folgenden Seite).¹⁹

Nach geltendem Schweizer Recht gilt für Eheleute²⁰ ebenfalls ein besonderer Tarif, der jedoch grundsätzlich zu höherer Besteuerung im Vergleich mit dem uneinge-

19 Die Darstellung beschränkt sich auf den obigen Modelltarif; der konkrete deutsche Tarif bringt keine zusätzlichen Erkenntnisse. In Deutschland wird von der vorherrschenden juristischen Lehre die Ehe als «Erwerbsgemeinschaft» interpretiert, bei der die Eheleute das Gesamteinkommen beider Eheleute je hälftig erworben hätten. Dem wird – m.E. zutreffend – vor allem von ökonomischer Seite heftig widersprochen. Siehe dazu auch MARKUS REICH, Ein neues Steuerrecht für die Schweiz, a.a.O., S. 1390. Tatsächlich sind Eheleute, die z.B. an einer Offenen Handelsgesellschaft je hälftig beteiligt

sind und dementsprechend auch je hälftig das eheliche Gesamteinkommen am Markt erwerben, nur eine kleine Minderheit. In allen anderen Fällen ist die behauptete Erwerbsgemeinschaft eine Fiktion. Es handelt sich sicherlich um eine Verbrauchsgemeinschaft, bei der sich wie bei sonstigen Privatsachverhalten die Frage stellt, ob und ggf. wie diese bei der Besteuerung berücksichtigt werden sollten.

20 Art. 36 DBG bestimmt, dass dieser Tarif auch bei bestimmten Personen mit Kindern anzuwenden ist; dennoch wird hier abgekürzt nur vom Ehegattentarif gesprochen.



schränkten Splittingverfahren führt, weil keine zwei vollen Existenzminima gewährt werden. Begründet wird dies u.a. auch mit Haushaltsersparnissen durch das Zusammenleben.²¹ Graphik 4 verdeutlicht diesen Zusammenhang an den geltenden Steuerbetragsfunktionen für die Schweiz.²² Bei der Interpretation ist zu beachten, dass hier ein anderer Massstab gilt. Der wesentliche Unterschied gegenüber der Struktur «D» besteht darin, dass sich die beiden Kurven bei hohen Einkommen zur Proportionalsteuer vereinigen, während in Deutschland immer ein Abstand bleibt.

Aus beiden Funktionen ergeben sich problematische Folgen; für den Tarif «CH» gilt:

- a) Isoliert betrachtet werden in den unteren Einkommensbereichen die Einverdienerehepaare begünstigt.
- b) Zusammenlebende Konkubinatspaare ohne Kinder werden als Alleinstehende behandelt, so dass sie im Vergleich mit Ehepaaren häufig keine Nachteile haben, obwohl sie Haushaltsersparnisse nutzen können.
- c) Zweiverdienerehepaare müssen in vielen Fällen gegenüber zwei Alleinstehenden eine höhere Steuerbelastung tragen.

Diese Unterschiede werden besonders bedeutsam, wenn zusätzliche Abzugsbeträge von der Bemessungsgrundlage gewährt werden, da die Gesamtwirkung aller Massnahmen schwer zu rechtfertigen ist. Das gilt vor allem für Kinderfreibeträge, aber auch für den Abzugsbetrag für Zweiverdienerehepaare.

2.2.4 Berücksichtigung der Familie

Auch die Berücksichtigung der Familie ist nach der hier vertretenen Grundauffassung bei der Besteuerung nicht geboten. Denn Ausgaben der Eltern für Kinder sind *Einkommensverwendungen*, die mit der Bemessungsgrundlage «Markteinkommen» nur insofern etwas zu tun haben, als Individuen mit hohem Markteinkommen derartige Ausgaben leichter als andere tragen können. Dieser Befund bedeutet nicht, dass der Staat hier untätig bleiben sollte. Er muss diese Sachverhalte jedoch nach sozialpolitischen Kriterien berücksichtigen. Daher dürfen staatliche Leistungen – seien es Transfers, seien es Steuernachlässe – mit zunehmendem Markteinkommen der Betroffenen allenfalls gleich bleiben; sie können mit steigendem Einkommen auch sinken, dürfen jedoch niemals mit steigendem Einkommen zunehmen. Ein Abzug von der Bemessungsgrundlage ist daher das falsche Instrument.²³ Das Kindergeld, das in Deutschland gezahlt wird, wäre daher ausreichend. Jedoch wird hier alternativ ein Freibetrag gewährt, sofern die dadurch bewirkte Steuerminderung höher als das Kindergeld ist. Dies ist m.E. ebenso problematisch wie die Grundposition der Schweizer Expertenkommission, wenn sie schreibt: «Die Kommission lehnt (Sozial-) Abzüge vom Steuerbetrag ausdrücklich ab. Ein Kinder- oder sonstiger Abzug vom Steuerbetrag ist in einem System der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit fremd. Solange negative Steuern nicht ausbezahlt werden, ist ein Abzug vom Steuerbetrag für steuerpflichtige Personen in tiefen Einkommensbereichen genau so ungerecht wie ein Kinderabzug, der sich für diese wenig bis gar nicht auswirkt.»²⁴ Dem ist entgegenzuhalten, dass Kindergeld

21 Deren Betrag wurde von der Expertenkommission durch Erhebungen ermittelt.

22 Sie berücksichtigen die Verordnung über den Ausgleich der kalten Progression vom 4.3.1996 (SR 642.119.2). Zur Berechnung siehe unten.

23 Die Vertreter des in Deutschland so genannten «subjektiven Nettoprinzijs» argumentieren, die Abziehbarkeit der sog. «indisponiblen Privatausgaben» sei aus steuerlichen Gründen geboten, und infolgedessen seien die daraus entstehenden finanziellen Wirkungen lediglich ein «Reflex» des ge-

wählten Steuertarifs: «Reflextheorie»; siehe dazu THEODOR SIEGEL / PETER BAREIS, *Strukturen der Besteuerung*, 3. Aufl., München 1999, S. 93 f. Es ist hier nicht der Ort, die äusserst kontroverse deutsche Diskussion hierzu nachzuzeichnen, wengleich auch die Expertenkommission ähnlich argumentiert; s. Fn. 24.

24 Bericht S. 50 f. Vgl. dort auch S. 22 und Fn. 63. Der von der Kommission gemeinte Begriffsinhalt für Sozialabzüge ist offensichtlich weniger umfassend als der hier verwendete, der alle Umverteilungsmassnahmen erfasst.

in dieser Terminologie eine «Negativsteuer» darstellt, so dass der dritte Satz auf die Situation in Deutschland nicht zutrifft. Dem zweiten Satz kann deshalb nicht zugestimmt werden, weil eine richtig verstandene «Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit» am realisierten Markteinkommen des Zensiten anknüpft. Dieses ist denn auch der korrekte Massstab, wenn gefragt werden soll, ob Konsumausgaben und Ausgaben für Kinder von ihm getragen werden können oder ob er dafür staatliche Unterstützung (oder eine Steuerermässigung) benötigt.

Würde generell ein durchgängiger *Proportionaltarif* herrschen, so wäre die Wirkung eines Abzugs von Privatausgaben einfach zu bestimmen: Abzugsbetrag mal Steuersatz ergibt die Ersparnis durch die Abziehbarkeit. Der Betrag wäre unabhängig vom Einkommen. Der Grund ist einfach: Sowohl die Grenzsteuer wie jede beliebige Differenzsteuer sind immer konstant.²⁵

Wird das Existenzminimum freigestellt, kommt es durch den Abzug von Privatausgaben im Bereich innerhalb des Existenzminimums zu keinen Steuerwirkungen. Die finanzielle Entlastung steigt dann bei der *Tarifstruktur CH*, bleibt zunächst unterhalb des höchsten Proportionalersatzes, übersteigt dann auch diesen und sinkt dann zurück auf den Proportionalersatz. Die danach weiterlaufende konstante Entlastung (konstanter Proportionalsteuersatz mal konstanten Abzugsbetrag) ist m.E. nicht mit dem Grundgedanken dieser Tarifstruktur vereinbar, wonach bei hohen Einkommen keinerlei Sonderaspekte mehr berücksichtigt werden sollen.

Bei der *Tarifstruktur D* steigt die Entlastung durch Privatabzüge ab dem Existenzminimum kontinuierlich an und erreicht dann in der oberen indirekten Progres-

sionszone ein Maximum bei einem konstanten Betrag (konstanter Grenzsteuersatz mal konstanten Abzugsbetrag).

Diese Wirkungen sind m.E. nicht zu rechtfertigen. Die Situation wird noch unübersichtlicher, wenn zusätzlich die unterschiedliche steuerliche Behandlung von Personenmehrheiten bedacht wird, da dann der Ehegattentarif für die Minderungswirkungen der Abzüge massgebend ist; strukturell handelt es sich dabei jedoch um dasselbe Problem. Abzüge von der Steuerschuld für sozialpolitisch begründete Sachverhalte sind grundsätzlich besser geeignet.

3 Geltende Tarife und ihr Zusammenhang mit den Modellfunktionen

Die obige modellhafte Darstellung der Tarifstruktur entspricht im Wesentlichen den in beiden Staaten gültigen Tarifen. In Deutschland gilt ein Formeltarif, der in den beiden unteren Bereichen jeweils als Polynom zweiten Grades formuliert werden kann. Im Bereich des Spitzensteuersatzes (indirekte Progression) gilt eine allgemeine lineare Funktion.²⁶

Das Bundessteuergesetz für die Schweiz²⁷ definiert elf Intervalle, davon zehn mit steigenden Grenzsteuersätzen.²⁸ Sie können, was hier nicht ausführlich bewiesen werden kann, als allgemeine lineare Funktionen mit negativem Absolutglied dargestellt werden, so dass die gesamte Tariffunktion sich aus aneinander gefügten line-

25 Im Folgenden wird ausschliesslich mit Grenzsteuern gearbeitet, obwohl bei grösseren Beträgen und nicht konstanten Grenzsteuersätzen unterschiedliche Differenzsteuern resultieren können; die Ergebnisse bleiben jedoch hiervon unbeeinflusst.

26 Die deutschen Steuerfunktionen lassen sich in Polynom-schreibweise wie folgt darstellen:

Steuerfunktion 2001–2002 in Polynomschreibweise (Deutschland)			
Gültigkeit bis einschl. DM	$a_2 \cdot Y^2$	$a_1 \cdot Y$	a_0
14 093	0	0	0
18 089	3,8789E-06	9,008048800E-02	-2 029
107 568	1,4249E-06	1,786010072E-01	-2 828
Darüber	0	48,5E-02	-19 299

Siehe zur Umrechnung in Polynomform: THEODOR SIEGEL/PETER BAREIS, Strukturen der Besteuerung, a.a.O., S. 88 ff. Die graphische Darstellung zeigt zwar im Vergleich zu den obigen Modellfunktionen Besonderheiten auf, die aber im vorliegenden Zusammenhang bedeutungslos sind. Durch die

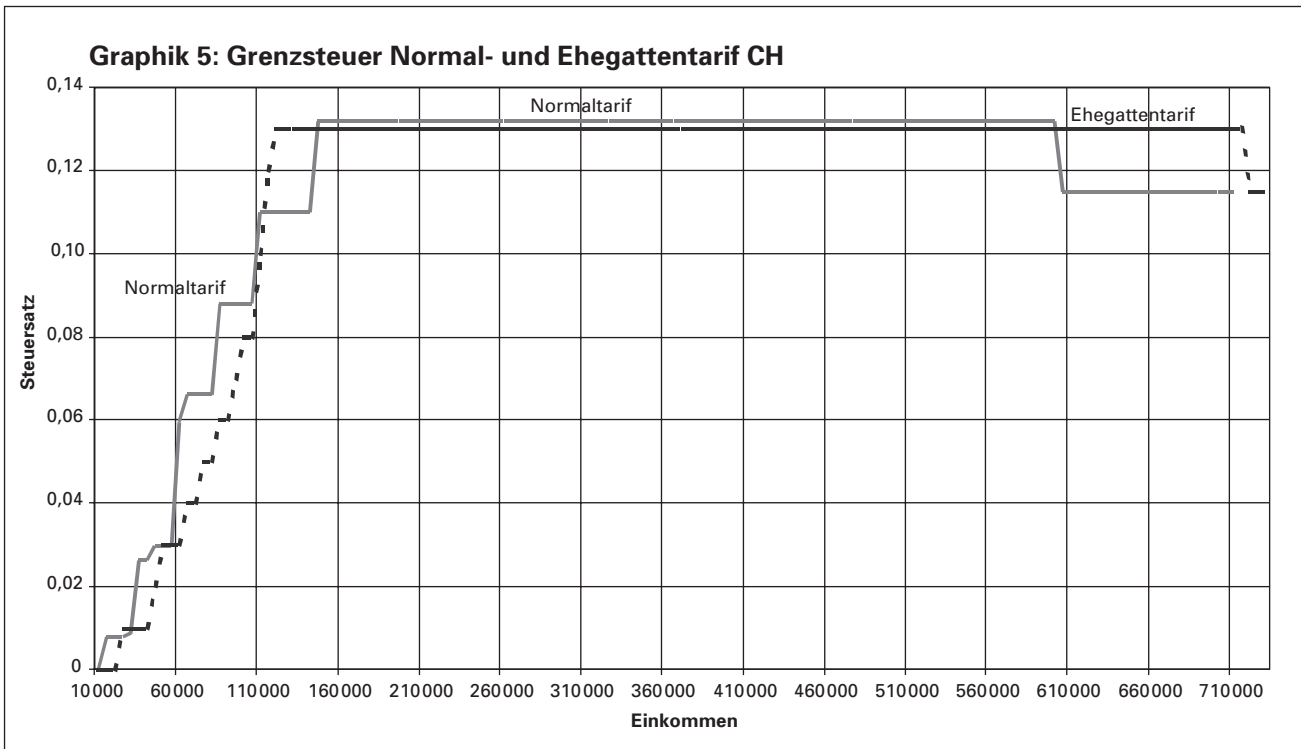
Umrechnung in Euro ergeben sich für das Jahr 2002 geringfügig andere Zahlen.

27 DBG vom 14.12.1990 nach dem Stand vom 24.4.2001 (SR 642.11) mit den Änderungen durch die Verordnung über den Ausgleich der Folgen der kalten Progression für die natürlichen Personen bei der direkten Bundessteuer vom 4.3.1996 (SR 642.119.2, Stand am 1.7.1996).

28 Von Rundungsvorschriften wird hier abgesehen.

ren Teilfunktionen darstellen lässt.²⁹ Dies gilt auch für den Tarif für Ehegatten und Personen mit Kindern.³⁰ Die Grenzen, ab denen der Proportionaltarif einsetzt, sind unterschiedlich hoch: beim Normaltarif ist es Y₁₀, beim Ehegattentarif ist es Y₁₄. Die Steuerbetragsfunktionen sind oben als Graphik 4 dargestellt. Die zugehörigen Grenzsteuersätze zeigt die folgende Graphik 5:

Diese Grenzsteuerfunktionen sind deshalb bemerkenswert, weil sie sich bei hohen Einkommen treffen. Zu Beginn weist der Ehegattentarif grundsätzlich geringere Grenzsteuersätze auf. Dies muss jedoch «nachgeholt» werden, damit später einheitlich ein Proportionaltarif von 11,5 Prozent erreicht werden kann. Daher übersteigt der Grenzsteuersatz für Eheleute im Bereich zwi-



29 Der Normaltarif lässt sich wie folgt darstellen:

Tarifstruktur (Schweiz): Tariffunktionen als allgemeine lineare Funktionen mit negativem Absolutglied – **Normaltarif** –

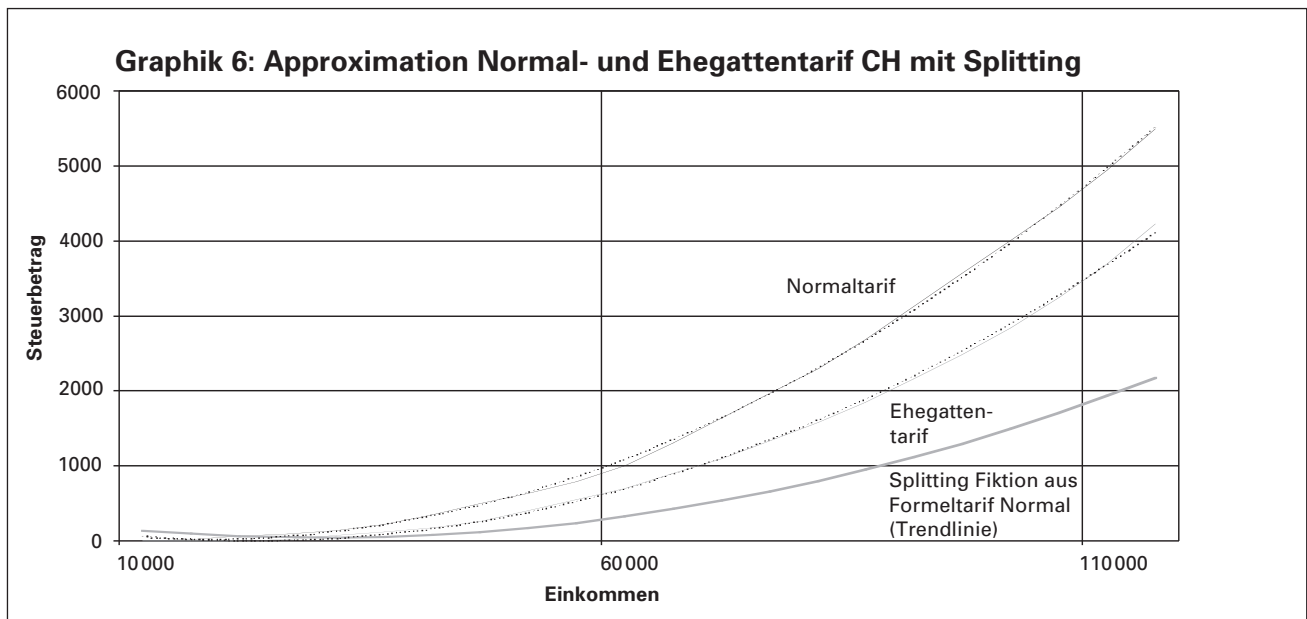
Lfd. Nr.	Einkommen bis jeweils Fr.		Grenzsteuersatz	Absolutbetrag	
	1	2		3	4
0	Y0	11 600	g0	0	0,00
1	Y1	25 300	g1	0,0077	-89,32
2	Y2	33 100	g2	0,0088	-117,15
3	Y3	44 100	g3	0,0264	-699,71
4	Y4	57 900	g4	0,0297	-845,24
5	Y5	62 400	g5	0,0594	-2 564,87
6	Y6	82 700	g6	0,0660	-2 976,71
7	Y7	107 500	g7	0,0880	-4 796,11
8	Y8	140 500	g8	0,1100	-7 161,11
9	Y9	603 000	g9	0,1320	-10 252,11
10	Y10	>603 000	g10	0,1150	0,00

Die Tabelle ist so zu lesen, dass bis zum Einkommen Y₀ = 11 600 (Feld 0,2) der Grenzsteuersatz 0 (Feld 0,4) beträgt und auch keine Steuer erhoben wird. Für Beträge zwischen Y₀ und Y₁ (11 600 und 25 300) beträgt der Grenzsteuersatz 77 Rp. für je weitere 100 Fr. Einkommen (Feld 1,4). In diesem Bereich (Δ1 liegt zwischen 25 300 und 11 600) kann somit die Steuer direkt dadurch ermittelt werden, dass das Einkommen mit 0,0077 multipliziert und vom Ergebnis 89,32 abgezogen wird. Für die spätere Analyse wichtig ist die Grenze Y₈. Bis hierher liegt die Steigung unter dem maximalen Durchschnittsteuersatz von 11,5%, danach liegt der Grenzsteuersatz darüber und sinkt dann wieder auf 11,5%.

30

Tarifstruktur (Schweiz): Tariffunktionen als allgemeine lineare Funktionen mit negativem Absolutglied – **Ehegattentarif** –

Lfd. Nr.	Einkommen bis jeweils Fr.		Grenzsteuersatz	Absolutbetrag	
	1	2		3	4
0	Y0	22 600	g0	0	0
1	Y1	40 600	g1	0,01	-226
2	Y2	46 600	g2	0,02	-632
3	Y3	60 100	g3	0,03	-1 098
4	Y4	72 100	g4	0,04	-1 699
5	Y5	82 600	g5	0,05	-2 420
6	Y6	91 700	g6	0,06	-3 246
7	Y7	99 200	g7	0,07	-4 163
8	Y8	105 200	g8	0,08	-5 155
9	Y9	109 700	g9	0,09	-6 207
10	Y10	112 800	g10	0,10	-7 304
11	Y11	114 300	g11	0,11	-8 432
12	Y12	115 800	g12	0,12	-9 575
13	Y13	715 500	g13	0,13	-10 733
14	Y14	>715 500	g14	0,115	0



schen 603 TFR und 715 TFR denjenigen für Alleinstehende.

Zum Beleg für die obige Behauptung, dass der Schweizer Tarif durch ein Polynom zweiten Grades approximiert werden kann, ist in Graphik 6 der Beginn der Steuerbetragsfunktion der Schweiz vergrößert dargestellt. Es handelt sich zwar jeweils um aneinandergefügte lineare Funktionen, doch wird ersichtlich, dass diese nur wenig von einer Parabelfunktion abweichen. Die Ergebnisse der Modellanalyse gelten somit uneingeschränkt auch für diese Tarife.

Für den weiteren Vergleich ist als dritte Funktion ein fiktiver Splittingtarif für diesen Bereich eingefügt. Würde in Deutschland der Normaltarif der Schweiz (oberste Kurve) gelten, so würde für Ehegatten die unterste Kurve gelten. Der Schweizer Ehegattentarif liegt daher über dem entsprechenden deutschen Tarif. Diese direkte Vergleichbarkeit ist anschliessend nicht mehr gegeben, weil in Deutschland am Ende ein Proportionaltarif mit hoher Wahrscheinlichkeit als verfassungswidrig betrachtet werden würde.

4 Vergleichende Bewertung des geltenden Rechts

Der Übergang in einen Proportionalbereich bei der Struktur «CH» ist einleuchtend zu begründen: Den unteren Einkommensschichten ist aus sozialpolitischen Gründen nicht die volle Proportionalbelastung zuzumu-

ten. Mit wachsendem Einkommen sind sie aber sehr wohl in der Lage, eine wachsende Belastung zu tragen, die sich schliesslich bis auf die Proportionalbelastung erhöht. Das Gewicht sowohl des Existenzminimums wie weiterer «indisponibler» Privatausgaben nimmt im Verhältnis zu sehr hohen Einkommen schnell ab und kann ab einer bestimmten Grenze vernachlässigt werden. Daher sinkt die Sozialkomponente des Steuertarifs (Entlastungsfunktion) bis auf 0.

Einen derartigen Verlauf erreicht man allerdings nur um den Preis zwischenzeitlich höherer Grenzsteuersätze, und hierin liegt ein entscheidender Unterschied zum deutschen Tarif. Die hiervon abweichende Forderung nach nicht sinkenden Grenzsteuersätzen bei steigenden Einkommen geht auf das BVerfG zurück; sie wird aus dem Postulat der «Folgerichtigkeit des Tarifverlaufs» abgeleitet.³¹

Muss eine Personengruppe z.B. wegen kindbedingter Aufwendungen im Vergleich mit der «üblichen» Tarifbelastung als noch weniger leistungsfähig angesehen werden, so darf sich die zusätzliche Entlastung nicht mit steigendem Markteinkommen erhöhen. Umgekehrt muss hier bei niedrigem Einkommen eine vergleichsweise hohe, bei hohem Einkommen eine vergleichsweise niedrige Zusatzentlastung gewährt werden. Daher darf hierfür die Tariffunktion nicht angewendet werden. Denn sonst wäre die finanzielle Wirkung des Abzugs von der Bemessungsgrundlage um so geringer, je weniger leistungsfähig diese Personen sind. Die Wirkungen wären um so höher, je höher das Einkommen der Betrof-

31 Dazu: PETER BAREIS, Die Diskussion um einen «Stufentarif» bei der Einkommensteuer, DStR 1996, S. 1466 ff; siehe a. DERSELBE,

Die Anforderungen an den Einkommensteuertarif in der Diskussion, WiSt 1997, S. 7 ff.

fenen ist. Das ist ein Widerspruch. In diesem entscheidenden Punkt verfehlen somit die schweizerischen wie die deutschen Massnahmen ihren eigentlichen Zweck.

Am Beispiel der schweizerischen Grenzsteuerfunktionen wird dies besonders deutlich (Graphik 5). Ein Abzug von 1000 Fr. in folgenden beispielhaften Bereichen hat ganz unterschiedliche Wirkungen:

Bereich von – bis		Steuerwirkung eines Abzugs von 1000 Fr. von der Bemessungsgrundlage beim	
Normaltarif	Ehegattentarif	Normaltarif	Ehegattentarif
63 400–82 700	73 100–82 600	– 59.40 Fr.	– 40.00 Fr.
141 500–603 000	116 800–715 500	–132.00 Fr.	–130.00 Fr.
ab 604 000	ab 716 600	–115.00 Fr.	–115.00 Fr.

Weder der Verlauf innerhalb des jeweiligen Tarifs – erst steigende, dann sinkende, dann gleichbleibende Entlastung – noch der Vergleich zwischen den Tarifen kann m.E. auf eine nachvollziehbare Rechtfertigung gestützt werden.

In diesem Punkt ist in Deutschland die vom ehemaligen Bundesverfassungsrichter PAUL KIRCHHOF geleitete Arbeitsgruppe anders vorgegangen.³² Sie schlägt für die Berücksichtigung von Kindern statt eines Abzugs von der Bemessungsgrundlage vor, deren Existenzminimum³³ mit dem *Spitzensteuersatz* der Einkommensteuer zu begünstigen und dies als Kindergeld auszuführen oder als Abzug von der Steuerschuld zu behandeln. Dies ist m.E. generell der richtige Weg für die Berücksichtigung sozialpolitisch notwendiger Entlastungen.

Die obige Wirkungsanalyse zeigt, wie schwierig es ist, private Aspekte bei der Besteuerung widerspruchsfrei zu berücksichtigen. M.E. sollten vor allem Haushaltssparnisse nicht berücksichtigt werden, da sie der freien Entscheidung der Individuen unterliegen. Denn wer die beim Zusammenleben mehrerer Person unstrittig vorhandene Haushaltssparnis bei der *Besteuerung* von Paaren oder Mehrpersonenhaushalten berücksichtigen will, muss sich der Frage stellen, weshalb gerade diese Art der Einkommensverwendung steuerlich relevant sein soll. Müssten dann nicht auch andere Ausgabensparnisse oder evtl. sogar verschwenderische Privatausgaben steuerlich als relevant erklärt werden? Der freiheitliche Staat sollte sich davor hüten, bestimmte Lebensformen finanziell zu fördern oder zu behindern. Das steht ihm nicht zu. Aber wenn er schon fördert, dann muss das Prinzip gelten, dass diese Förderung mit zu-

nehmendem Einkommen gleich bleibt oder sinkt, aber nicht, dass sie auch noch steigt.

Der Vergleich des geltenden Rechts hat m.E. somit die folgenden wesentlichen Aspekte ergeben:

1. Die Schweiz und Deutschland vernachlässigen die Haushaltsproduktion als Wertschöpfung (Einkommen), Deutschland verzichtet auf die Berücksichtigung der Haushaltssparnis. Demgegenüber berücksichtigt die Schweiz explizit die Haushaltssparnis durch Zusammenleben, allerdings nur bei Ehepaaren, die somit häufig eine höhere Steuerbelastung als Konkubinatspaare tragen müssen.
2. Die Schweiz begünstigt Zweiverdienerhepaare, Deutschland begünstigt Einverdienerhepaare.
3. Deutschland kombiniert mit dem Kindergeld und den Kinderfreibeträgen die Steuerentlastung mit einer staatlichen Transferleistung. Die Schweiz verlangt grundsätzlich den Abzug von Privatausgaben von der Bemessungsgrundlage, was m.E. sozialpolitisch problematische Wirkungen hat.
4. Deutschland lehnt steigende und dann sinkende Grenzsteuersätze bei steigendem Einkommen ab. In der Schweiz wird dies als unbedenklich betrachtet, um eine steigende Durchschnittsteuerbelastung mit einer späteren Proportionalsteuer zu verbinden. Dieser Grundgedanke wird aber nicht konsequent weitergeführt.

5 Das Reformvorhaben in der Schweiz

5.1 Geltend gemachte Hauptmängel des geltenden Rechts

Soweit das Reformvorhaben in der Schweiz hier behandelt werden kann, geht es um folgende Punkte:³⁴

1. Es sollen die demographischen und sozialen Entwicklungen und der Wertewandel in der Gesellschaft besser berücksichtigt werden, weshalb die «zivilstandsabhängige Ausgestaltung» des Systems der Familienbesteuerung überwunden werden soll. Das bedeutet, dass die Mehrbelastung von Zweiverdienerhepaaren gegenüber Konkubinatspaaren in vergleichbaren Verhältnissen abgeschafft werden soll. Beide Personengruppen sollen steuerlich möglichst gleich behandelt werden.

32 PAUL KIRCHHOF U. A., *Karlsruher Entwurf zur Reform des Einkommensteuergesetzes*, Heidelberg 2001, S. 45.

33 Es ist aus Vereinfachungsgründen gleich dem der Erwachsenen mit 16 000 DM (etwa 12 500 Fr.) angesetzt.

34 PETER LOCHER, FS VOGEL, a. a. O., S. 741 ff.

2. Haushaltsvorteile (-ersparnisse) durch das Zusammenleben sollen nicht nur bei Eheleuten, sondern auch bei Konkubinatspaaren steuerlich berücksichtigt werden.
3. Die «Sozialabzüge für Kinder unter elterlicher Gewalt (oder in Ausbildung)» seien nicht ausreichend, «um den Kinderkosten tatsächlich Rechnung zu tragen». Die Einkommensteuer differenziere zu wenig zwischen kinderlosen Personen und solchen mit Kindern. Allerdings sollte – wie in Deutschland – nur das Kinderexistenzminimum steuerlich berücksichtigt werden.

5.2 Qualitative Belastungsrelationen im Vergleich

Wertungsunterschiede zwischen den deutschen verfassungsgerichtlichen Vorgaben und dem Bericht der schweizerischen Expertenkommission zeigen sich insbesondere bei der Analyse der sog. «qualitativen» Belastungsrelationen. Sie sind im Expertenbericht in einem Schaubild dargestellt, das wie folgt erläutert wird: «Bei gleichem Gesamteinkommen hat die steuerliche Belastung eines Einverdienerehepaares derjenigen eines Einverdienerkonkubinatspaares in vergleichbaren Verhältnissen zu entsprechen. Sie hat jedoch niedriger zu sein als die Belastung einer alleinstehenden Person, aber höher als die Belastung eines Zweiverdienerehepaares. Die steuerliche Belastung eines Zweiverdienerehepaares hat derjenigen eines Zweiverdienerkonkubinatspaares in vergleichbaren Verhältnissen zu entsprechen. Sie hat jedoch höher zu sein als die steuerliche Belastung von zwei alleinstehenden Personen mit je der Hälfte des Einkommens des Zweiverdienerpaares.»³⁵

Eine andere Darstellung zeigt, wie sehr die Sichtweisen in beiden Staaten hier voneinander abweichen. Lässt man zunächst die Differenzierung in Ehepaar und Konkubinatspaar ausser Betracht, so erstreckt sich der Belastungsvergleich auf zwei Aspekte bei der Prämisse eines gegebenen Gesamteinkommens in allen folgenden vier Fällen. Dabei sollen die Grösser-/Kleinerzeichen auf die höhere/niedrigere gewollte Steuerbelastung hinweisen:

Gesamteinkommen ist in allen Feldern gleich hoch; die Reihung gibt die Rangordnung für die Steuerbelastung an		
Einzelperson(en)	>	Paar
[1] Ein Alleinstehender	>	Alleinverdienerpaar
		≥
[2] Zwei Alleinstehende	<	Zweiverdienerpaar

Das in der Schweiz angestrebte «Sollkonzept» sieht also folgende Relationen vor, die sich vom geltenden Recht in Deutschland (zweite Zeile) deutlich unterscheiden:³⁶

1.1 > 1.2 ≥ 2.2 > 2.1 CH
1.1 > 2.1 ≥ 2.2 > 1.2 D 2001

So gilt in der Schweiz bei gleichem Gesamteinkommen ein Einverdienerehepaar (-konkubinatspaar) als stärker oder mindestens gleich belastbar wie ein Zweiverdienerehepaar (-konkubinatspaar) und dieses als stärker belastbar als zwei alleinstehende Personen.

Die Reihenfolge in Deutschland ist nach gegenwärtigem Recht völlig anders. Eheleute, bei denen nur einer verdient (1.2), werden am geringsten belastet. Alleinstehende (1.1 und 2.1) werden am höchsten belastet. Demgegenüber soll in der Schweiz ein Ehepaar mit Alleinverdiener (1.2) *mehr* Steuern bezahlen als ein Zweiverdienerpaar und beide Paare sollen zudem noch mehr bezahlen als zwei Alleinstehende (2.1). Das ist nach der Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts seit 1957 unzulässig.³⁷

Eheähnliche Lebensgemeinschaften werden in Deutschland (noch) völlig gleich wie Alleinstehende behandelt, werden also grundsätzlich höher als Ehepaare belastet. Hier kann sich evtl. nach Einführung des sog. Lebenspartnerschaftsgesetzes³⁸ die deutsche Sichtweise im Laufe der Zeit verändern.

Hierin liegt ebenfalls ein gravierender Unterschied zur Schweizer Expertenkommission, denn dort sollen die Konkubinatspaare gleich behandelt werden wie Ehepaare. In der obigen Tabelle fallen die Konkubinatspaare somit in der Schweiz in die Spalte 2, in Deutschland gehören sie zur Spalte 1. Die Begründung für die Lösung der Expertenkommission liegt m.E. in der gegenseitigen Unterhaltsverpflichtung, die dem Staat ggf. erspart, einen der Partner durch Sozialhilfe unterstützen zu müssen. Insofern ist das Reformvorhaben zu rechtfertigen, sofern es «Konkubinatspaare» insoweit der Ehe gleichstellen will. Der Grund für die beabsichtigte Gleichstellung könnte aber auch darin liegen, dass in der Schweiz die Haushaltsersparnis berücksichtigt werden soll, was m.E. weder bei der Ehe noch sonst steuerlich notwendig ist.

35 Bericht: Text S. 39; Schaubild S. 40.

36 Die erste Ziffer bezeichnet die Zeile, die zweite die Spalte des jeweiligen Feldes. Soweit ersichtlich, werden allerdings diese Relationen weder in der Schweiz noch in Deutschland allgemein akzeptiert.

37 BVerfGE 6, S. 55.

38 Gesetz zur Beendigung der Diskriminierung gleichgeschlechtlicher Gemeinschaften: Lebenspartnerschaften v. 16.2.2001, BGBl I 2001, S. 266.

Die Belastungsfolge ändert sich in Deutschland durch Kinder grundsätzlich nicht, denn diese erhalten Kindergeld oder – wenn dies günstiger ist – Kinderfreibeträge.³⁹

5.3 Zu den drei Reformvorschlägen der Kommission und ihrer Bewertung

Die Kommission hat drei Reformvorschläge unterbreitet, um den qualitativen Vorgaben zu entsprechen. Sie sind wie folgt bezeichnet:

1. Vollsplitting mit Wahlrecht (Gemeinschaftsbesteuerungsmodell),
2. Individualbesteuerung modifiziert,
3. Familiensplitting als «Mischvariante».

Diese drei Modelle entlasten gegenüber dem geltenden Recht die Familien und belasten Alleinstehende und Paare ohne Kinder. Diese m.E. berechtigte Tendenz herrscht auch in Deutschland vor.

Das «Vollsplitting» allein entspricht dem deutschen «Splitting» für Ehepaare. Hierfür gelten die insoweit schon oben angeführten Bedenken, vor allem die Begünstigung der Alleinverdienerhe bzw. des Alleinverdienerkonkubinats.⁴⁰ Das Modell unterscheidet sich grundlegend vom deutschen Recht dadurch, dass Konkubinatspaare sich wie Ehepaare besteuern lassen können. Zur Berücksichtigung der Haushaltsersparnis wird Alleinstehenden ein Abzugsbetrag von der Bemessungsgrundlage gewährt.⁴¹ Damit soll generell die Haushaltsersparnis bei Paaren berücksichtigt werden. Das ist deshalb bemerkenswert, weil dies im geltenden Recht durch den Tarif geschehen ist und damit im Proportionalbereich keine Rolle mehr spielte. Der hier vertretenen Grundauffassung widerspricht dies.

Die («modifizierte») Individualbesteuerung entspricht – wie LOCHER⁴² zutreffend feststellt – dem «heute in Europa vorherrschende(n) Steuersystem». Dessen Fundament ist der «methodologische Individualismus».⁴³ Die Kommission modifiziert die Individualbesteuerung dadurch, dass sie zusätzliche Abzugsbeträge für Alleinverdienerhepaare vorsieht, «damit das Existenzminimum beider Ehe-

gatten ... steuerfrei bleibt»; das gilt auch für Konkubinatspaare. Zusätzliche Regeln sollen für die Zuordnung der Einkünfte gelten.⁴⁴ Die Kommission weist zudem darauf hin, dass durch diese Form Einverdienerpaare deutlich stärker belastet werden als Zweiverdienerpaare, was durch einen speziellen Abzug gemildert werden soll. Diese Besteuerungsform kommt am ehesten der hier vertretenen Position entgegen, jedoch entspricht der Abzug von der Bemessungsgrundlage der «Korrekturmechanismen» nicht diesen Vorstellungen. Diese «Mechanismen» sollten ggf. mit einem fixen Satz versehen und dann als Abzug von der Steuerschuld gewährt werden. Als Fördersatz bietet sich der Spitzensteuersatz (11,5 Prozent) an.

Das «Familiensplitting» gewährt die Splittingvorteile nur Paaren (auch Konkubinatspaaren auf Antrag)⁴⁵ mit minderjährigen Kindern. Als Begründung wird angegeben: «Wer mit minderjährigen Kindern zusammenlebt, muss sein Erwerbsleben anders organisieren. ... Daher rechtfertigt es sich, die eheliche und die nichteheliche Familie gemeinschaftlich zu besteuern, damit nicht Zufälligkeiten in der Aufgabenverteilung zu wesentlich anderen Belastungen führen... Mündige Kinder ... vermögen kein Splitting mehr zu rechtfertigen...»⁴⁶ Dieses «Familiensplitting» ist «eine Kombination von Individualbesteuerung und Vollsplitting». Nur Paare mit minderjährigen Kindern werden als «wirtschaftliche Einheit» erfasst, alle Einkommen addiert und «zum Satze des hälftigen Gesamteinkommens besteuert».⁴⁷ Hierfür gelten die Einwände gegen das Splitting ebenso. M.E. ist es jedoch dem blossen Ehegattensplitting vorzuziehen, weil die Förderung der Chancengleichheit von Kindern einen höheren Rang haben sollte als Vergünstigungen, die lediglich auf dem Zivilstand eines Ehepaares beruhen.

Inzwischen liegt auch der Entwurf eines Bundesgesetzes vor⁴⁸, der sich – soweit ersichtlich – im Wesentlichen die Kommissionsvorschläge zum Splitting mit Wahlrecht zu Eigen macht. Jedoch bietet dieser Entwurf eine zusätzliche Variante. Als Splittingdivisor wird nur 1,9 gewählt.⁴⁹

39 In Deutschland wird Alleinstehenden mit Kind noch bis 2004 ein Haushaltsfreibetrag gewährt, der vom BVerfG als verfassungswidrig erklärt worden ist; BVerfG vom 10.11.1998, BStBl 1999 II, S. 182.

40 Einem freiheitlichen Staat steht eine derartige Edukationsmassnahme nicht zu. Siehe dazu die zutreffende Kritik von MARKUS REICH in diesem Heft, S. 268.

41 Alleinstehende mit Kindern erhalten einen weiteren Abzugsbetrag.

42 PETER LOCHER, a.a.O., S. 750.

43 Siehe Fn. 7.

44 Diese Detailregelungen sollen Missbräuche verhindern, doch kann dies nicht vertieft werden.

45 Bei nicht gemeinsamen Kindern gilt eine Wartefrist.

46 PETER LOCHER, a.a.O., S. 752.

47 Bericht S. 4.

48 Entwurf eines Bundesgesetzes zur Ehepaar- und Familienbesteuerung, BBl 2001, S. 3134 ff.

49 Art. 36 Abs. 2 des Entwurfs lautet: «Für Steuerpflichtige, die gemeinsam veranlagt werden (Art. 9 Abs. 1), ist für die Ermittlung des satzbestimmenden Einkommens das steuerbare Einkommen durch den Divisor 1,9 zu teilen.» Im Übrigen wird die bisherige Tarifstruktur grundsätzlich beibehalten, jedoch gelten andere Gültigkeitsbereiche und andere Grenzsteuersätze.

6 Fazit

Die Expertenkommission hat sicher insofern Recht, als nicht alle denkbaren Forderungen an die Neuordnung der Familienbesteuerung erfüllbar sind, weil die erwünschten Ziele teilweise konfliktär sein können. So ist z.B. unter dem Gesichtspunkt der Vereinfachung eine möglichst grosse Zahl von Zusammenveranlagungen erwünscht, auch wenn dies inhaltlich zu unbefriedigenden Ergebnissen führen kann. Ein Grossteil der inhaltlichen Widersprüche kann aber m.E. dadurch beseitigt werden, dass sich die Besteuerung streng am objektiven Nettoprinzip im Sinne der Markteinkommenstheorie orientiert. Private (Konsumausgaben-) Abzüge fallen dann nicht unter das Besteuerungsregime; diese Sachverhalte sind als Sozialmassnahmen zu sehen. Werden sie nicht als staatliche Transfers gewährt, so erreicht ein Abzug von der Steuerschuld das Ziel besser als ein Abzug von der Bemessungsgrundlage.⁵⁰ Diese können zum Zwecke der Vereinfachung mit der Steuerzahlung verbunden (verrechnet) werden. Im Einkommensteuerbereich sollte die Individualbesteuerung gelten.⁵¹ Es bietet sich an, grundsätzlich den einkommensteuerlichen Spitzensatz (höchsten Grenzsteuersatz) als Fördersatz zu wählen und ihn auf eine möglichst einheitliche Bemessungsgrundlage – z.B. das Existenzminimum von Kindern ohne Rücksicht auf die Einkünfte der Eltern – zu beziehen.⁵² Denkbar ist auch eine mit zunehmendem Einkommen der Eltern sinkende Förderung, doch verschärft dies die Progression und führt evtl. auch zu unerwünschten Sprungstellen, wenn Einkommensgrenzen einbezogen werden.

Die Schweizer Diskussion ist aus deutscher Sicht überaus lehrreich. Es ist zu wünschen, dass die dabei vorgebrachten Argumente auch in Deutschland stärker als bisher gehört werden. Dennoch bleiben m.E. Ungereimtheiten bestehen, die grösstenteils aufgelöst werden könnten, wenn die Behandlung von Ehe, eheähnlichen Lebensgemeinschaften und vor allem der Familie nicht als Probleme der Einkommensbesteuerung angesehen werden, sondern nach den Prinzipien des Sozialstaats (Subsidiaritäts- und Bedürftigkeitsprinzip) gelöst werden. Eine mikroökonomische Untersuchung für Deutschland hat bestätigt, dass dadurch Wohlfahrtsgewinne erreichbar sind.⁵³ Derartige Fördermassnahmen sind ohne

Zweifel berechtigt. Ihre technische Ausgestaltung über die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer wird aber immer mit Mängeln behaftet sein. Deshalb ist hier m.E. ein Umdenken erforderlich – in Deutschland wie in der Schweiz.

Literatur

- BAREIS PETER, Die Diskussion um einen «Stufentarif» bei der Einkommensteuer, in: DStR 1996, S. 1466 ff.
- Die Anforderungen an den Einkommensteuertarif in der Diskussion, in: WiSt 1997, S. 7 ff.
 - Leistungsfähigkeit, Existenzminimum, Progression und Staatshaushalt. Diskussion des Beitrags von Michael Wosnitza und Corinna Treisch, in: DBW 1999, S. 555 ff.
 - Gebietet das Grundgesetz bei der Ehegattenbesteuerung die Missachtung ökonomischer Wirkungen? Analyse eines Rechtsgutachtens von Klaus Vogel, in: StuW 2000, S. 81 ff.
- BLANKART CHARLES B., Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 4. Auflage, München 2001
- BOSSHARD ERICH, Familienbesteuerung im Umbruch, in: Archiv für schweizerisches Abgaberecht, 69. Bd., 2000/01, S. 757 ff.
- DZIADKOWSKI DIETER, 50 Jahre «demokratischer» Einkommensteuertarif in Deutschland, in: BB 1996, S. 1193 ff.
- Zur Berücksichtigung des Familienstandes bei der Einkommensteuer 50 Jahre nach Verkündung des Grundgesetzes, DStZ 1999, S. 273 ff.
- EXPERTENKOMMISSION ZUR ÜBERPRÜFUNG DES SCHWEIZERISCHEN SYSTEMS DER FAMILIENBESTEUERUNG, Bericht, erstattet dem Eidgenössischen Finanzdepartement, Bern 1998, <http://www.dff.admin.ch/d/dok/publik/fbber.pdf>
- GRAETZ MICHAEL J., The Decline (and Fall?) of the Income Tax, New York 1997

50 Dazu mit weiteren Hinweisen: PETER BAREIS, Leistungsfähigkeit, Existenzminimum, Progression und Staatshaushalt. Diskussion des Beitrags von MICHAEL WOSNITZA und CORINNA TREISCH, DBW 1999, S. 555 ff., THEODOR SIEGEL, Steuern, in: Handbuch der Wirtschaftsethik, hrsg. v. WILHELM KORFF U. A., Gütersloh 1999, Band 3, S. 354 ff.

51 Das schliesst die technische Zusammenfassung der Einkommen von Ehepaaren, eheähnlichen Gemeinschaften oder von Familien nicht aus.

52 So das Vorgehen des «Karlsruher Entwurfs»; a.a.O. (Fn. 32).

53 GERHARD WAGENHALS, Auswirkungen des Ehegattensplitting in der Bundesrepublik Deutschland – Ergebnisse einer mikroökonomischen Analyse, in: Frauenpolitische Aspekte im Einkommensteuerrecht, hrsg. v. BARBARA SEEL und dem HESSISCHEN MINISTERIUM FÜR FRAUEN, ARBEIT UND SOZIALORDNUNG, Wiesbaden 1996, S. 159.

KIRCHHOF PAUL U. A., Karlsruher Entwurf zur Reform des Einkommensteuergesetzes, Heidelberg 2001

LOCHER PETER, Neuordnung der Familienbesteuerung in der Schweiz, in: Staaten und Steuern: Festschrift für Klaus Vogel zum 70. Geburtstag, hrsg. v. PAUL KIRCHHOF, Heidelberg 2000, S. 741 ff.

MANN FRITZ KARL, Steuerpolitische Ideale: vergleichende Studien zur Geschichte der ökonomischen und politischen Ideen und ihres Wirkens in der öffentlichen Meinung 1600 – 1935, Jena 1937

REICH MARKUS, Zur Frage der Ehegattenbesteuerung, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 1985, S. 234 ff.

– Ein neues Steuerrecht für die Schweiz. Anmerkungen zu den St.Galler Reformvorschlägen, Der Schweizer Treuhänder 2000, S. 1387 ff.

SCHERF WOLFGANG, Das Ehegattensplitting aus finanzwissenschaftlicher Sicht, in: StuW 2000, S. 269 ff.

SCHNEIDER DIETER, Steuerbilanzen, Wiesbaden 1978

SIEGEL THEODOR, Splitting: Notwendiger Effekt oder fragwürdiger Vorteil? In: BFuP 2001, S. 271 ff.

– Steuern, in: Handbuch der Wirtschaftsethik, hrsg. v. WILHELM KORFF U. A., Gütersloh 1999, Band 3, S. 354 ff.

SIEGEL THEODOR/BAREIS PETER, Strukturen der Besteuerung, 3. Auflage, München 1999

SIEGEL THEODOR/SCHNEIDER DIETER, Existenzminimum und Familienlastenausgleich: ein Problem der Reform des Einkommensteuerrechts, in: DStR 1994, S. 597 ff.

SIEGEL THEODOR/SEEL BARBARA/BAREIS PETER, Zur Regelung des Erziehungsbedarfs nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, in: BB 2000, S. 1860 ff.

TIPKE KLAUS, Steuerrechtsordnung, Band 1, 2. Auflage, Köln 2000

TIPKE KLAUS/LANG JOACHIM, Steuerrecht, 17. Auflage, Köln 2000

VERNEHMLASSUNGSVORLAGE ZUR REFORM DER EHEPAAR- UND FAMILIENBESTEUERUNG, abrufbar unter www.estv.admin.ch/data/dvs/index/archiv/d/familie/vernehml.pdf

VOGEL KLAUS, Besteuerung von Eheleuten und Verfassungsrecht, in: StuW 1999, S. 201 ff.

WAGENHALS GERHARD, Auswirkungen des Ehegattensplitting in der Bundesrepublik Deutschland – Ergebnisse einer mikroökonomischen Analyse, in:

Frauenpolitische Aspekte im Einkommensteuerrecht, hrsg. v. BARBARA SEEL und dem HESSISCHEN MINISTERIUM FÜR FRAUEN, ARBEIT UND SOZIALORDNUNG, Wiesbaden 1996, S. 159.

Urteile

BVerfGE vom 17.01.1957, Band 6, S. 55

BVerfGE vom 25.09.1992, Band 87, S. 153

BVerfG vom 10.11.1998, BStBl 1999 II, S. 182