

Baumann, Franz; Genser, Bernd

**Working Paper**

## Zur tariflichen Umsetzung des steuerlichen Existenzminimums

Diskussionsbeiträge - Serie II, No. 209

**Provided in Cooperation with:**

Department of Economics, University of Konstanz

*Suggested Citation:* Baumann, Franz; Genser, Bernd (1993) : Zur tariflichen Umsetzung des steuerlichen Existenzminimums, Diskussionsbeiträge - Serie II, No. 209, Universität Konstanz, Sonderforschungsbereich 178 - Internationalisierung der Wirtschaft, Konstanz

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/101669>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

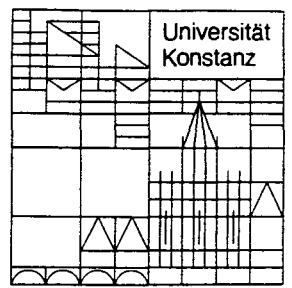
Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



**Sonderforschungsbereich 178  
„Internationalisierung der Wirtschaft“**

Diskussionsbeiträge

Juristische  
Fakultät

Fakultät für Wirtschafts-  
wissenschaften und Statistik

---

Franz Baumann  
Bernd Genser

**Zur tariflichen Umsetzung des  
steuerlichen Existenzminimums**

26. OKT. 1993 **Waltwirtschaft**  
Kiel

10 113 (209) *chi*

---

Postfach 5560  
D-78434 Konstanz

Serie II — Nr. 209  
August 1993

325 510 369

**ZUR TARIFLICHEN UMSETZUNG DES  
STEUERLICHEN EXISTENZMINIMUMS**

**Franz Baumann**

**Bernd Genser**

Serie II - Nr. 209

August 1993

**W 113 (209)**



497370

# Zur tariflichen Umsetzung des steuerlichen Existenzminimums

Franz Baumann / Bernd Genser

(Universität Konstanz)

## Abstract

The child tax allowance and the basic tax allowance of the German income tax system have been declared by the Federal Constitutional Court as too low and thus unconstitutional. Against this background this paper provides a survey of tax instruments in OECD countries which secure tax-exemption for low-income earners. These instruments are analysed with respect to their constitutional feasibility as well as their distributional and fiscal effects.

Three alternative income tax schedules are compared. These use a basic allowance, a basic credit and a minimum threshold which leave the subsistence level tax free but retain the marginal tax rate pattern of the 1986/88/90 income tax reform. The quantitative implications of these tax policy alternatives are examined for average employee households and for an estimated distribution of wage income in 1990.

## Zusammenfassung

Das Bundesverfassungsgericht erklärte in zwei Entscheidungen, 1990 den Kinderfreibetrag und 1992 den Grundfreibetrag des deutschen Einkommensteuergesetzes für zu niedrig und damit im Widerspruch zum Grundgesetz. In der vorliegenden Arbeit werden die international üblichen tarifpolitischen Instrumente zur Steuerfreistellung eines haushaltsbezogenen Existenzminimums hinsichtlich ihrer Verfassungskonformität sowie ihrer distributiven und fiskalischen Konsequenzen untersucht.

Neben der reinen Tarifanalyse werden auch die quantitativen Wirkungen spezieller Tarifalternativen auf Durchschnittshaushalte sowie auf eine prognostizierte Verteilung von Lohnsteuerpflichtigen für das Jahr 1990 studiert, wobei jeweils ein Existenzminimum im Ausmaß des Sozialhilfeniveaus steuerfrei belassen wird.

# 1 Einleitung

In den deutschen Einkommensteuertarif (§32a EStG) ist ein Grundfreibetrag eingearbeitet, der Jahreseinkommen unter dieser Tarifschwelle steuerfrei läßt. Seit 1990, der letzten Etappe der Einkommensteuerreform 86/88/90 beträgt dieser Grundfreibetrag 5.616 DM. Für Ehepaare bewirkt das Ehegattensplitting eine Verdoppelung des Grundfreibetrags auf 11.232 DM. Haushaltseinkommen unter diesem Jahresbetrag sind aufgrund des Splittingtarifs steuerfrei. Im Gegensatz dazu sind haushaltszugehörige, unversorgte Kinder durch eine explizite Steuerentlastung, den Kinderfreibetrag, zu berücksichtigen. Dieser betrug 1990 3.024 DM und wurde 1992 auf 4.012 DM jährlich angehoben. Das steuerliche Existenzminimum eines Vierpersonenhaushalts mit zwei unversorgten Kindern beträgt damit 1992 19.256 DM, d.h. rund 1.605 DM monatlich.

Traditionell ist die Tarifgestaltung der Einkommensteuer ein konfliktträchtiges politisches Diskussionsthema, das im Widerstreit von Verteilungsgerechtigkeit, allokativer Verzerrung und Staatseinnahmenbedarf unterschiedliche Werthaltungen der politischen Parteien offenlegt. Nach zwei jüngsten Urteilen des Bundesverfassungsgerichts über das verfassungswidrig zu niedrig bemessene Ausmaß des Kinderfreibetrags (Entscheidung vom 12.6.1990) und des Grundfreibetrags (Entscheidung vom 25.9.1992) ist die Steuerpolitik aufgefordert, eine verfassungskonforme Neukonzeption des Einkommensteuertarifs zu entwickeln, eine Aufgabe, der sich angesichts der derzeitigen angespannten Budgetsituation die Bundesregierung nicht durch eine großzügige Anhebung der entsprechenden Freibeträge entledigen kann.

Dieser Aufsatz ist als Denkanstoß zur Lösung des Verfassungsauftrags an die Finanzpolitik gedacht. Der weitere Aufbau der Arbeit ist wie folgt. In Kap. 2 werden die verfassungsrechtlichen Grundlagen für ein steuerliches Existenzminimum resümiert und ihre steuerpolitischen Implikationen herausgearbeitet. Kap. 3 gibt einen empirisch/institutionellen Überblick über die Steuerbefreiung von Kleinsteinkommen in anderen Ländern. Kap. 4 stellt der Freibetragslösung des deutschen Steuerrechts die Nullzone und die Steuerkreditlösung als Tarifgestaltungsoptionen gegenüber. In Kap. 5 werden die distributiven Ziele des Verfassungsauftrags für die Tarifgestaltung in qualitativer und quantitativer Hinsicht herausgearbeitet. In Kap. 6 werden verschiedene Steuertarife vorgestellt, die einerseits ein verfassungskonfor-

mes, steuerfreies Existenzminimum vorsehen, andererseits aber das Grenzsteuersatzmuster der großen Steuerreform 86/88/90 weitestgehend erhalten. In Kap. 7 werden die Entlastungswirkungen für einen durchschnittlichen Arbeitnehmerhaushalt dargestellt. Kap. 8 gibt einen kurzen Überblick über die Datenbasis, um die fiskalischen Wirkungen verschiedener Steuertarife (Kap. 9) abschätzen zu können. Globale Umverteilungswirkungen der Tarifvarianten werden in Kap. 10 dargestellt. Mit einer Zusammenfassung in Kap. 11 schließt der Aufsatz.

## **2 Verfassungsrechtliche Verankerung eines steuerfreien Existenzminimums**

Ein expliziter Bezug auf die Steuerfreiheit jenes Einkommensanteils, der zur Befriedigung der existentiellen Grundbedürfnisse erforderlich ist, findet sich im deutschen Grundgesetz nicht. Die Urteile des Bundesverfassungsgerichts, die ein ausreichendes steuerliches Existenzminimum für einen Haushalt einfordern, gründen sich vor allem auf den Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 GG, der eine adäquate Ausgestaltung der Steuergesetze verlangt. Das Bundesverfassungsgericht mahnt daher in seinen Entscheidungen regelmäßig ein, daß die Verteilung der Steuerlasten gerecht und gleichmäßig, d.h. insbesondere in Übereinstimmung mit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit erfolgen muß.

Die Steuerfreiheit eines zur Sicherung des existentiellen Bedarfs erforderlichen Mindesteinkommens ergibt sich dann in Verbindung mit den Grundrechten auf Menschenwürde (Art. 1 (1) GG) und auf Eigentumssicherung (Art. 14 (1) GG). Beide Grundrechte wären durch einen steuerlichen Kaufkraftentzug, der einem einkommensschwachen Bürger aufgebürdet würde, gefährdet. Ein Verfassungsauftrag an den Gesetzgeber für eine Einkommensteuerepolitik, die das Erreichen eines Existenzminimums keinesfalls behindern darf, folgt weiterhin auch aus der verfassungsrechtlichen Verankerung des Sozialstaatsprinzips (Art. 20 (1), Art. 28 (1) GG).

Aus ökonomischer Sicht läßt sich der Verfassungsauftrag für den Einkommensteuergesetzgeber über eine Orientierung der Tarifgestaltung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip umsetzen<sup>1</sup>. Zieht man das Einkommen als Leistungsfähigkeitsindikator

---

<sup>1</sup>Eine ausdrückliche Berücksichtigung der steuerlichen Leistungsfähigkeit bei der Bemessung der

für die Steuerbemessung heran, dann begründen Einkommen, die unter dem Mindestniveau für die Subsistenzsicherung liegen, keine ökonomische Leistungsfähigkeit und sind von der Einkommensteuer zu befreien.

Aus der Ableitung eines steuerfreien Existenzminimums aus dem Grundrechtskatalog folgt weiter, daß ein steuerliches Existenzminimum jedem Staatsbürger einzuräumen ist, und der Einkommensteuertarif eine entsprechende Steuerentlastung auch für Zensiten vorsehen muß, deren Einkommen höher als das Existenzminimum ist<sup>2</sup>.

Schließlich dehnt das Grundgesetz den Anspruch auf ein steuerfreies Existenzminimum auf die Familie aus, die in Art. 6 GG einen ausdrücklichen Verfassungsschutz erfährt. Der Schutz der Ehe und Familie (Art. 6 (1) GG) sowie die Versorgungspflicht für Kinder (Art. 6 (2) und (5) GG) erfordern ein steuerfreies Existenzminimum für alle Haushaltsangehörigen, das in Alleinverdienerhaushalten dem steuerpflichtigen Familienerhalter zugestanden werden muß und dementsprechend von der Zusammensetzung seines Haushalts abhängig ist.

Der Steuergesetzgeber hat die Steuerfreiheit eines haushaltsspezifischen Existenzminimums in seiner Tarifgestaltung durch Grund- und Kinderfreibetrag berücksichtigt<sup>3</sup>. Für die Zukunft engen die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts den steuerpolitischen Spielraum in der Festsetzung der Höhe der Freibeträge gegenüber der bisherigen Besteuerungspraxis erheblich ein. Das Bundesverfassungsgericht legt der Steuerpolitik die Verpflichtung auf, sofort (bereits 1993) Haushaltseinkommen bis zur Höhe des Sozialhilfeniveaus von der Einkommensteuer auszunehmen und bis 1996 eine verfassungskonforme Neuregelung der Einkommensbesteuerung vorzunehmen<sup>4</sup>.

---

Abgabenlasten sah Art. 134 der Weimarer Verfassung vor.

<sup>2</sup>Nicht verfassungskonform wäre damit wohl eine Steuerfreigrenze in Höhe des Existenzminimums, die zwar den steuerlichen Zugriff auf einkommensschwache Staatsbürger vermeidet, ökonomisch leistungsfähigen Zensiten aber eine steuerliche Entlastung des Anteils des Existenzminimums an ihrem Gesamteinkommen verwehren würde (vgl. Sohn (1988, 167f)). Für eine entgegengesetzte Position vgl. Schmidt-Liebig (1992, 109).

<sup>3</sup>Tipke/Lang (1991, 214) führen darüberhinaus auch den allgemeinen Unterhaltsabzug (§33a EStG), Sonderausgaben und außergewöhnliche Belastungen als steuergesetzliche Maßnahmen zur Berücksichtigung eines haushaltsspezifischen Existenzminimums an.

<sup>4</sup>Die Rechtsunsicherheit angesichts einer Reihe von anhängigen Klagen zur Verfassungskonfor-

### 3 Besteuerungslösung für das Existenzminimum im internationalen Vergleich

Eine jüngere OECD-Statistik (OECD 1990) weist drei Arten der Berücksichtigung eines steuerlichen Existenzminimums der Einkommensbesteuerung aus:

1. Verringerung der Steuerbemessungsgrundlage durch einen allgemeinen Steuerfreibetrag (*basic allowance*),
2. Verringerung der tariflichen Steuerschuld durch einen allgemeinen Steuerkredit (*basic credit*),
3. Nullsteuersatz in der ersten Tarifzone (*zero-rated bracket*).

Ein Vergleich unter den ausgewählten 16 OECD-Staaten (Tab. 1) zeigt, daß die drei Verfahren etwa gleich verbreitet sind, sechs wenden eine Freibetragslösung an, je fünf befreien das Existenzminimum über einen allgemeinen Steuerkredit und über eine Nullzone. In praktisch allen Staaten hängt das steuerliche Existenzminimum von der personellen Zusammensetzung des Haushaltes ab. Für den Ehepartner und für unversorgte Kinder sind länderspezifisch erweiterte Freibeträge, Steuerkredite oder Nullzonen vorgesehen.

Die drei unterschiedlichen Verfahren sind hinsichtlich der Zielsetzung, ein existenzminimales Einkommen steuerfrei zu stellen, äquivalent. Die Entscheidung zugunsten eines der drei Verfahren in der nationalen Steuergesetzgebung muß demnach mit anderen Argumenten begründet werden. Tariftechnisch ist der deutsche ESt Tarif in §32a EStG als Nullzonentarif gestaltet (Tab. 2). In der ersten Tarifzone ist der Steuerbetrag null, für Jahreseinkommen über 5.616 DM setzt die Steuerzahlung mit einem Grenzsteuersatz von 19% ein, steigt in der dritten Tarifzone zwischen 8.154 DM und 120.041 DM linear von 19% auf 53% an, dem maximalen Grenzsteuersatz

---

mität von steuergesetzlichen Vorschriften hat den Bund der Steuerzahler veranlaßt, die Forderung nach einer expliziten Berücksichtigung von Steuerzahler-Interessen im Grundgesetz zu erheben (Schemmel/Borell 1992, 60 ff.). Zu den vordringlich geforderten Verfassungsrechten zählen die Interessenvertreter der Steuerzahler insbesondere die Verpflichtung des Gesetzgebers zu einer gerechten, einfachen und gleichmäßigen Besteuerung, die das Existenzminimum steuerfrei läßt.



Tabelle 1: Einkommensteuerfreies Existenzminimum für Alleinstehende in ausgewählten OECD-Staaten (1991)

	Steuerfreies Existenzminimum		Art
	in Landeswährung	in DM	
Belgien	176.000,-	8.570,-	Nullzone
Dänemark	30.200,-	7.910,-	Steuerkredit
Deutschland	5.616,-	5.616,-	Freibetrag
Frankreich	18.140,-	5.360,-	Nullzone
Griechenland	470.000,-	4.370,-	Steuerkredit
Irland	2.100,-	5.630,-	Freibetrag
Italien	7.000.000,-	9.450,-	Freibetrag
Luxemburg	222.200,-	10.810,-	Nullzone
Niederlande	4.660,-	4.140,-	Freibetrag
Portugal	170.000,-	1.970,-	Steuerkredit
Spanien	681.300,-	11.040,-	Nullzone
Ver. Königreich	3.295,-	9.790,-	Freibetrag
EG Durchschnitt		7.050,-	
Kanada	6.282,-	9.420,-	Steuerkredit
Österreich	50.000,-	7.120,-	Steuerkredit
Schweiz	9.000,-	10.630,-	Nullzone
USA	2.050,-	3.530,-	Freibetrag

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (1991): Informationsdienst zur Finanzpolitik des Auslands, Sept. 1991; Eigene Ergänzung.

Tabelle 2: Die Berücksichtigung des Grundfreibetrags im Einkommensteuertarif 1990

Tarifzone	Tarif lt. §32a EStG	Tarif mit explizitem GFB
1. 0 - 5616	$t(y) = 0$	$t(y) = 0$
2. 5617 - 8153	$t(y) = 0.19y - 1067$	$t(y) = 0.19(y - 5616)$
3. 8154 - 120041	$t(y) = \frac{151.94}{10^8}(y - 8100)^2$ $+0.19(y - 8100) + 472$	$t(y) = \frac{151.94}{10^8}(y - 5616)^2$ $+0.18245(y - 5616) + 9.40$
4. 120042 - $\infty$	$t(y) = 0.53y - 22842$	$t(y) = 0.53(y - 5616) - 19865.50$

Quelle: Einkommensteuergesetz, eigene Berechnung

der 4. Tarifzone. Der aus dieser Tarifstruktur resultierende Durchschnittssteuersatz beträgt in der ersten Tarifzone null, steigt dann monoton an und konvergiert für hohe Einkommen gegen den Grenzsteuersatz von 53%.

Gleichwohl zählt die OECD Statistik (Tab. 1) den deutschen Einkommensteuertarif hinsichtlich der Steuerbefreiung des Existenzminimums der Freibetragsregelung zu. De jure läßt sich diese Zuordnung damit rechtfertigen, daß der Steuergesetzgeber die Obergrenze der Nullzone ausdrücklich als Grundfreibetrag bezeichnet. Damit gibt er implizit zu erkennen, daß dieses steuerliche Existenzminimum auch jenen Zensiten als Steuerentlastung eingeräumt wird, die aufgrund ihres steuerpflichtigen Einkommens in die Tarifstufen 2 bis 4 fallen, obwohl der Grundfreibetrag als Tarifparameter in den Tarifformeln explizit nicht auftaucht, sondern in den Tarif eingearbeitet ist<sup>5</sup>. Durch einfache Umformung der gesetzlichen Tarifformeln läßt sich eine Darstellung des ESt Tarifs angeben, in der der Grundfreibetrag als Tarifelement in allen Tarifzonen explizit enthalten ist (Tab. 2).

Die explizite Nennung des Grundfreibetrags als Tarifelement liegt wohl darin, daß nach der Verfassungslage der Bundesrepublik Deutschland eine Nullzonenregelung als tarifpolitisches Instrument problematisch wäre. Da eine derartige Steuerentla-

---

<sup>5</sup>Lehner (1986) zieht aus dieser tariflichen Verschleierung des Grundfreibetrags sogar den Schluß, daß der Steuergesetzgeber über den Grundfreibetrag einen Steuerkredit im Einkommensteuertarif festgelegt hat.

stung de jure nur für Zensiten in diesem Einkommensintervall relevant ist, könnte sie einem allgemeinen Grundrecht auf Steuerfreiheit des Existenzminimums für alle Staatsbürger ebenso zuwiderlaufen wie eine Freigrenzenregelung. Andererseits läßt sich in Verallgemeinerung der Umrechnung in Tab. 2 zeigen, daß eine Nullzone im Steuertarif einer Freibetragsregelung äquivalent ist, sofern der Grundfreibetrag im untersten Einkommensbereich höchstens in dem Umfang ausgenutzt werden kann, daß die Steuerbemessungsgrundlage nicht negativ wird.

## 4 Äquivalenzen und Unterschiede zwischen den drei Verfahren zur Steuerfreistellung des Existenzminimums

In mathematischer Form lassen sich die drei Verfahren zur Steuerfreistellung des Existenzminimums wie folgt darstellen:

$$\begin{aligned}
 t^F(y) &= \phi(y - y^F) \\
 t^K(y) &= \phi(y) - t^K \\
 t^N(y) &= \begin{cases} 0 & 0 \leq y < y^{\min} \\ \phi(y) & y \geq y^{\min} \end{cases}
 \end{aligned} \tag{1}$$

Dabei ist  $y \geq 0$  das steuerpflichtige Einkommen,  $y^F \geq 0$  der allgemeine Steuerfreibetrag,  $t^K \geq 0$  der allgemeine Steuerkredit und  $y^{\min} \geq 0$  die Obergrenze der Nullzone.  $\phi(y)$  ist die vom Steuergesetzgeber gewählte Steuerbetragsfunktion, die entweder explizit im Steuergesetz festgelegt ist oder implizit aus den Tarifvorschriften eindeutig ermittelt werden kann. Für mehrstufige Tarifstrukturen setzt sich die Steuerbetragsfunktion  $\phi(y)$  über den einzelnen Tarifstufen aus jeweils unterschiedlichen Teilfunktionen zusammen (z. B. vier Polynomen bis zum Höchstgrad 2 nach dem Einkommensteuertarif 1990).

### 4.1 Negativsteuerbeträge

Im Gegensatz zur Nullzonenregelung liefern die Freibetrags- und die Steuerkreditregelung im Bereich kleiner Einkommen negative Steuerbeträge. Dies gilt insbesondere

für Steuertarife, die in der ersten Tarifzone eine linear homogene Steuerbetragsfunktion  $\phi(x) = \tau x$  festlegen.

$$\begin{aligned} t^F(y) &= \tau(y - y^F) < 0 \quad \text{für } y < y^F \quad \text{bzw.} \\ t^K(y) &= \tau y - t^K < 0 \quad \text{für } y < t^K/\tau. \end{aligned} \quad (2)$$

Um in dieser Tarifzone Negativsteuerbeträge zu vermeiden, sehen die Steuertarife in der Regel eine Begrenzung der Inanspruchnahme von Steuerfreibeträgen oder Steuerkrediten vor. Ist  $\tilde{y}^F$  ein allgemeiner Steuerfreibetrag, der für Kleinstkommen nur bis zur Höhe des Einkommens geltend gemacht werden kann, dann gilt:

$$\begin{aligned} y^F &= \min(\tilde{y}^F, y) \quad \text{und} \\ t^F(y) &= \phi(y - y^F) = \phi(y - \min(\tilde{y}^F, y)) \geq 0. \end{aligned} \quad (3)$$

Analog gilt für einen allgemeinen Steuerkredit  $\tilde{t}^K$ , der für Kleinstkommen nur bis zur Höhe des Steuerbetrags  $\phi(y)$  geltend gemacht werden kann,

$$\begin{aligned} t^K &= \min(\tilde{t}^K, \phi(y)), \\ t^K(y) &= \phi(y) - \min(\tilde{t}^K, \phi(y)) \geq 0. \end{aligned} \quad (4)$$

Durch Begrenzung des allgemeinen Steuerfreibetrags bzw. des allgemeinen Steuerkredits wird jeweils eine Nullzonenregelung realisiert, die Einkommen bis zu einer Obergrenze  $y^{\min} = \tilde{y}^F$  bzw.  $y^{\min} = \tilde{y}^K = \phi^{-1}(\tilde{t}^K)$  einkommensteuerfrei stellen.

## 4.2 Darstellung des Nullzontarifs als Freibetrags- bzw. Steuerkreditarif

Schaltet man Negativsteuerbeträge aus, dann läßt sich jeder Nullzontarif als äquivalenter Steuerbetragstarif mit allgemeinem Steuerfreibetrag bzw. allgemeinem Steuerkredit darstellen. Äquivalenz mit einem Freibetragstarif erfordert für alle  $y \geq y^{\min}$

$$t^N(y) = \tilde{\phi}(y) = t^F(y) = \phi(y - y^{\min}). \quad (5)$$

Dabei läßt sich die Steuerbetragsfunktion  $\phi(y)$  aus dem Nullzontarif durch reine Skalentransformation der Steuerbemessungsgrundlage (eine Parallelverschiebung in

Abszissenrichtung) um  $y^{\min}$  ermitteln,

$$\phi(y) = \tilde{\phi}(y + y^{\min}), \quad (6)$$

wobei  $y^{\min}$  die Obergrenze der Nullzone ist und für  $y < y^{\min}$  gilt

$$\tilde{\phi}(y) = \phi(y - \min(y^{\min}, y)) = \phi(0) = 0. \quad (7)$$

Äquivalenz zwischen Nullzontariff und Steuerkredittariff erfordert für  $y \geq y^{\min}$

$$t^N(y) = \tilde{\phi}(y) = t^K(y) = \phi(y) - \phi(y^{\min}). \quad (8)$$

Die gesuchte Steuerbetragsfunktion  $\phi(y)$  ergibt sich aus  $\tilde{\phi}(y)$  durch eine Parallelverschiebung um  $\phi(y^{\min})$  in Ordinatenrichtung

$$\phi(y) = \tilde{\phi}(y) + \phi(y^{\min}), \quad (9)$$

wobei für den im Nullzontariff nicht spezifizierten Tarifbereich  $(0, y^{\min})$  im Regelfall ein proportionaler Tarif mit dem konstanten Eingangsgrenzsteuersatz  $\tau_0 = \tilde{\phi}'(y^{\min})$  gewählt wird, so daß  $\phi(y^{\min}) = \tau_0 y^{\min}$ . Für  $y < y^{\min}$  gilt dann

$$\phi(y) - t^K = \tau_0 y - \min(\tau_0 y^{\min}, \tau_0 y) = 0. \quad (10)$$

Für den Steuerpolitiker stellen daher Nullzontariffe keine Erweiterung der tariflichen Ausgestaltung von Einkommensteuertariffen dar.

### 4.3 Steuerfreibetrag versus Steuerkredit

Ist der Grenzsteuersatz des Einkommensteuertariffs konstant, d.h. die Steuerbetragsfunktion über dem gesamten Einkommensbereich eine lineare Funktion, dann sind Tariffe mit einem allgemeinen Freibetrag- und einem allgemeinen Steuerkredit zur Realisierung eines steuerfreien Existenzminimums einander äquivalent

$$t^F(y) = \tau(y - y^F) = \tau y - \tau y^F = \tau y - t^K = t^K(y), \quad (11)$$

wobei die Tarifparameter  $y^F$  und  $t^K$  über den konstanten Grenzsteuersatz  $\tau$  miteinander verknüpft sind.

Steigt der Grenzsteuersatz jedoch mit der Steuerbemessungsgrundlage, etwa in Form eines Formeltarifs, wie in der Bundesrepublik oder in Form eines Stufengrenzsatztarifs, wie in Großbritannien oder in Österreich, so wirken die beiden Tarifinstrumente verschieden in der Form, daß ein konstanter Freibetrag grundsätzlich eine höhere Steuerentlastung für die höheren Einkommensklassen bewirkt als ein Steuerkredit, auch wenn sie beide das gleiche Existenzminimum  $y^{\min}$  steuerfrei stellen. Seien  $t^K$  der allgemeine Steuerkredit und  $y^F$  der allgemeine Freibetrag, die das gleiche Existenzminimum  $y^{\min}$  aufgrund der Tariffunktion  $\phi(x)$  steuerfrei lassen

$$t^K(y^{\min}) = \phi(y^{\min}) - t^K = 0 = \phi(0) = t^F(y^{\min}), \quad (12)$$

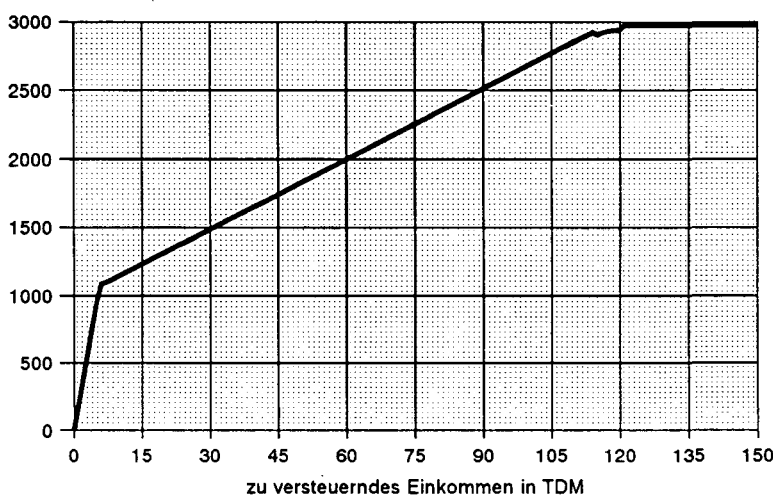
dann ist für jedes Einkommen  $y > y^{\min}$  die Steuerbelastung  $t^K(y)$  stets höher als  $t^F(y)$ :

$$\begin{aligned} t^K(y) - t^F(y) &= (\phi(y) - t^K) - \phi(y - y^F) \\ &= \phi(y) - [\phi(y^{\min}) + \phi(y - y^{\min})] \geq 0 \end{aligned} \quad (13)$$

aufgrund des unterstellten Anstiegs der Grenzsteuersätze.

Abbildung 1:

Hypothetische Steuerentlastung  
durch den Grundfreibetrag



Die Entscheidung zugunsten einer Tariffestlegung mit einem allgemeinen Freibetrag oder einem allgemeinen Steuerkredit muß daher über die Beurteilung der

ökonomischen Auswirkungen der Besteuerung für die Steuerpflichtigen fallen, deren Einkommen das Existenzminimum übersteigt. Dafür sind Zielvorstellungen zur vertikalen Steuergerechtigkeit und zum Progressionsverlauf über das gesamte Einkommensspektrum maßgeblich.

Ein Vergleich der distributiven und fiskalischen Wirkungen, die vom Grundfreibetrag bzw. dessen Änderung ausgehen, läßt sich durch die Betrachtung der absoluten Steuerersparnis  $D(y)$  anstellen, die der gegenwärtige Grundfreibetrag ( $y^F = 5616$ ) gegenüber einem hypothetischen Vergleichstarif ohne diesen Grundfreibetrag  $t^0(y) = t^F(y, y^F = 0)$  bewirkt,

$$D^F(y) = t^0(y) - t^F(y, y^F) = \phi(y) - \phi(y - y^F). \quad (14)$$

Ermittelt man den hypothetischen Vergleichstarif, indem man in der modifizierten Tarifformel (Tab. 2)  $y^F = 0$  setzt, dann erhält man  $D(y, y^F = 5616)$  als monoton steigende Funktion, die bei Erreichen des maximalen Grenzsteuersatzes von 53% die maximale Steuerersparnis von 2976 DM ausweist (Abb. 1).

Erhöhungen des Steuerfreibetrags führen zu Verschiebungen der Steuerersparnis Kurve  $D(y)$  und lassen sich damit hinsichtlich ihrer absoluten Verteilungswirkung und bei Kenntnis der Dichtefunktion der Einkommensverteilung  $f(y)$  auch hinsichtlich ihres absoluten fiskalischen Gesamteffekts beurteilen. Insbesondere läßt sich in dieser Darstellung ein Freibetragstarif auch mit einem Steuerkreditstarif  $t^K(y)$  vergleichen, dessen Steuerersparnisfunktion nach Überschreiten des Minimaleinkommens konstant bleibt (vgl. Kap. 10).

## 5 Anpassung der deutschen Einkommensteuertarife an das Urteil des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung 1992 die Höhe des Grundfreibetrags in den letzten 15 Jahren als zu niedrig kritisiert und eine Neuregelung spätestens bis 1996 gefordert. Für diese Neuregelung fordert das Bundesverfassungsgericht, daß die Erfüllung der Einkommensteuerschuld keinesfalls dazu führen dürfe,

daß das verbleibende Einkommen unter das Existenzminimum (zur Bestreitung des notwendigen Lebensunterhaltes für sich und seine Familie) absinkt. Die Höhe des Existenzminimums wird in der Urteilsbegründung nur in qualitativer Form als allgemein anerkannter Mindestbedarf umschrieben, als Untergrenze wird aber ausdrücklich der Mindestbedarf des Sozialhilferechts genannt. Die Art der Steuerbefreiung des Existenzminimums wird dem Steuergesetzgeber freigestellt. In Anbetracht der Sensibilisierung der Staatsbürger durch den Beschluß des Bundesverfassungsgerichts sollte der Steuergesetzgeber trotz der angespannten Haushaltslage eine transparente Lösung anstreben, welche die Erfüllung des Verfassungsauftrags deutlich macht und steuerpolitische Kompetenz und Glaubwürdigkeit nicht weiter strapaziert.

1. Das steuerliche Existenzminimum steht als Grundrecht jedem Steuerpflichtigen unabhängig von seinem Einkommen zu. Die entsprechende Steuerentlastung soll daher für jede Tarifzone explizit angegeben sein und nicht, wie derzeit in intransparenter Form, in den Steuertarif eingearbeitet sein.
2. Das steuerliche Existenzminimum hängt von der Haushaltsgröße ab, so daß eine einheitliche Regelung für alle steuerlich relevanten Haushaltsmitglieder getroffen werden muß. Die derzeitige steuertechnische Sonderstellung des Grundfreibetrags weist die wünschenswerte Klarheit nicht auf.
3. Die steuergesetzliche Regelung ist so zu gestalten, daß die erforderliche Anpassung des steuerlichen Existenzminimums an die ökonomischen Rahmenbedingungen und die sozialen Zielsetzungen in einfacher und nachvollziehbarer Form vorgenommen werden kann und ohne Verzögerung steuerlich wirksam wird.
4. Der Verweis des Bundesverfassungsgerichts auf die Konsistenz des steuerlichen Existenzminimums mit subsistenzsichernden Sozialprogrammen im Bereich der Sozialhilfe und der gesetzlichen Versorgungssysteme legt eine Regelung nahe, die gegebenenfalls eine flexible Differenzierung des Haushaltsexistenzminimums nach charakteristischen Bedarfsmustern der haushaltszugehörigen Personen (Region, Alter) erlaubt<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup>Das Bundesverfassungsgericht hat allerdings aus Gründen der Praktikabilität eine bundeseinheitliche Festlegung des steuerlichen Existenzminimums für zulässig erklärt. Vgl. Tipke/Lang



Die genannten vier Forderungen können erfüllt werden, indem jedem Haushalt im Zuge der Steuerbemessung die haushaltsspezifische Entlastung für das Haushaltsexistenzminimum als Minimalfreibetrag oder als Minimalsteuerkredit zugestanden wird.

Die Berücksichtigung eines Grundfreibetrages, dessen Höhe sich an den durchschnittlichen Sozialhilfeleistungen orientiert (Tab. 3), wäre tariftechnisch unproblematisch und bedürfte keiner dreijährigen Übergangsphase. Allerdings wäre eine solche Regelung fiskalisch ruinös, da der Einnahmefall für den Staat bei Weitergeltung der 1990 beschlossenen Tarifstruktur für das nach Abzug des erhöhten Grundfreibetrags verbleibende Einkommen in der Größenordnung von einem Viertel des Einkommensteueraufkommens liegt und die aktuellen Finanzprobleme aller Gebietskörperschaften dramatisch verschärfen würde. Um die fiskalische Brisanz der Steuerbefreiung des Existenzminimums zu verdeutlichen, werden im folgendem alternative Tarifvarianten im Hinblick auf ihre Implikationen für das Steueraufkommen und die Umverteilungswirkung untersucht.

## 6 Alternative Steuertarife für Einpersonenhaushalte

Dem aktuellen Einkommensteuertarif 90 (T90) werden Vergleichstarife gegenübergestellt, die jeweils ein bestimmtes Existenzminimum über einen allgemeinen Freibetrag (T90F) oder einen allgemeinen Steuerkredit (T90K) realisieren. Zusätzlich wird noch der seit Beginn des Jahres 1993 geltende Zusatztarif T90Z angeführt. Zur Unterscheidung von Existenzminima unterschiedlicher Höhe wird an die Kurzbezeichnung noch die Höhe des steuerfreien Existenzminimums angefügt. Der aktuelle Einkommensteuertarif nach §32a EStG T90 müßte demnach in voller Notation als T90F5 bezeichnet werden, um explizit zu machen, daß er über einen Grundfreibetrag ein Existenzminimum von 5616 DM steuerfrei stellt.

Steuerbetrag und Grenzsteuersatz der Tarifalternativen sind über die Tarifformeln der Tabellen 4 - 8 festgelegt. Tab. 4 repräsentiert in vereinfachter Form den

---

(1991), 213f.

Tabelle 3: Sozialhilfeleistungen und Grundfreibetrag

Jahr	Regelsatz <sup>a</sup>	Wohnungs- aufwendung <sup>b</sup>	Sozialhilfe- leistung	Sozialhilfe- bedarf <sup>c</sup>	Grundfrei- betrag <sup>d</sup>
1978	3480	3450	6930	7800	3810
1979	3564	3549	7113	8004	4200
1980	3708	3721	7429	8356	4200
1981	3936	3890	7826	8810	4212
1982	4056	4073	8129	9143	4212
1983	4140	4281	8421	9456	4212
1984	4272	4435	8707	9775	4212
1986	4728	5130	9858	11040	4536
1988	4944	5383	10327	11563	4752
1991	5676	6010	11686	13105	5616
1992	6013	6394	12407	13910	5616

<sup>a</sup> Bundesdurchschnitt für Alleinstehende

<sup>b</sup> einschließlich Heizung und einmaliger Aufwendungen

<sup>c</sup> einschließlich Mehrbedarfszuschlag für Erwerbstätige

<sup>d</sup> 1978-1980 einschließlich Tariffreibetrag

Quelle: Neue Juristische Wochenzeitschrift (1992), 3154 f.

Formeltarif nach § 32a EStG.

Tabelle 4: Tarif 90 (aktueller Steuerbetragstarif)

von	bis	$t(y)$	$t'(y)$
0	5616	0	0
5617	8153	$0.19y - 1067$	0.19
8154	120041	$-968 + 0.1654y + 0.17 \left( \frac{y^2}{111900} \right)$	$0.1654 + \frac{0.34}{111900}y$
120042	$\infty$	$0.53y - 22880$	0.53

Tarif 90Z12 (Tab. 5) ist der Einkommensteuerzusatztarif, mit dem die Finanzverwaltung der Forderung des Bundesverfassungsgerichts nachkommt, bereits 1993 Einkommen bis zur Höhe des Sozialhilfeniveaus steuerfrei zu stellen. Bemerkenswert an dieser Übergangslösung ist, daß die Finanzverwaltung mit einer neuen, vom EStG unterschiedlichen Bemessungsgrundlage, den Erwerbsbezügen, operiert. Die Erwerbsbezüge sind umfassender definiert als das zu versteuernde Einkommen und enthalten auch steuerfreie Einnahmen und Einkommensanteile, wie z.B. steuerfreie Gewinne, Zinsen, Pensionsbezüge.

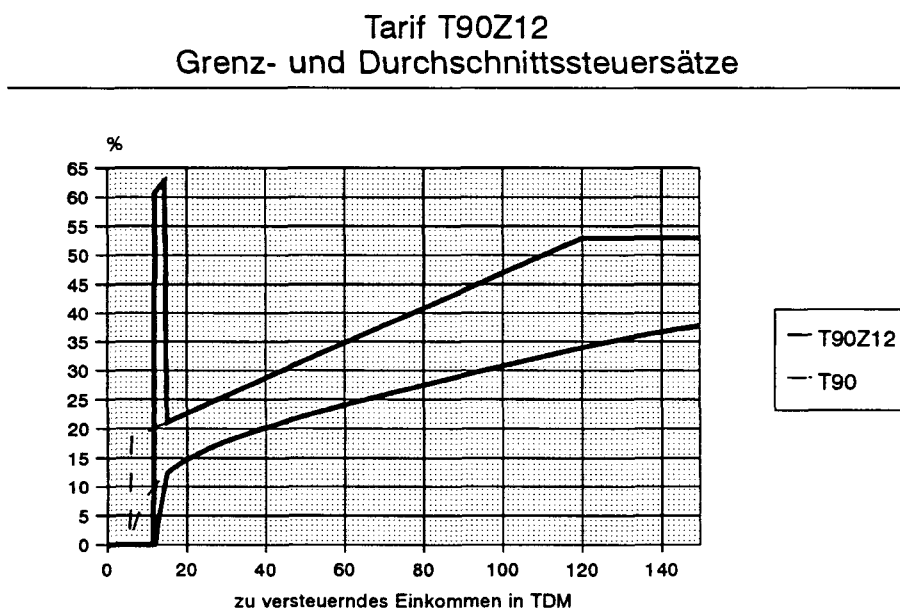
Tabelle 5: Tarif 90Z12

von	bis	$t(y)$	$t'(y)$
0	12041	0	0
12042	15011	$-6647 + 0.5027y + \frac{431.6}{10^8}y^2$	$0.1522 + \frac{863.2}{10^8}y$
15012	120041	$-968 + 0.1654y + 0.17 \left( \frac{y^2}{111900} \right)$	$0.1654 + \frac{0.34}{111900}y$
120042	$\infty$	$0.53y - 22880$	0.53

Liegen die Erwerbsbezüge bei Alleinstehenden unter dem Existenzminimum von 12.042 DM, müssen keine Steuern entrichtet werden. Bis 15.011 DM führen extrem hohe Grenzsteuersätze bis 65% zu einem starken Anstieg der Steuerbelastung und ab 15.012 DM ist die Steuertariffunktion identisch mit derjenigen des Tarifs T90 (Abb. 2). Die damit implementierte Freigrenzenregelung hat zur Konsequenz, daß Zinsen,

deren zu versteuerndes Einkommen 15.012 DM übersteigt, keinerlei Steuervorteile aus der Freistellung des Existenzminimums ziehen können<sup>7</sup>.

Abbildung 2:



Um die rechtlichen und ökonomischen Mängel des Tarifs 90Z12 zu vermeiden, läßt sich die Steuerfreiheit für das Existenzminimum mit den Progressionszielen des Tarifs 90 auch über einen allgemeinen Freibetrag oder einen allgemeinen Steuerkredit verbinden. Diese zwei Tarifvarianten sind Spezialfälle einer allgemeinen Grundstruktur des Tarifs 90,

$$t(y, y^F, t^K) = a(y - y^F)^2 + b(y - y^F) + c - t^K, \quad (15)$$

bei der einer der beiden für eine Steuerfreistellung des Existenzminimums relevanten Tarifparameter  $y^F$  und  $t^K$  jeweils null gesetzt wird. Der aktuelle Einkommensteuertarif 90 ist als Freibetragstarif durch die Parameterkombination  $y^F = 5616$ ,  $t^K = 0$  charakterisiert, die Tarifparameter  $a, b$  und  $c$  der vier Tarifstufen sind in Tab. 4 spezifiziert.

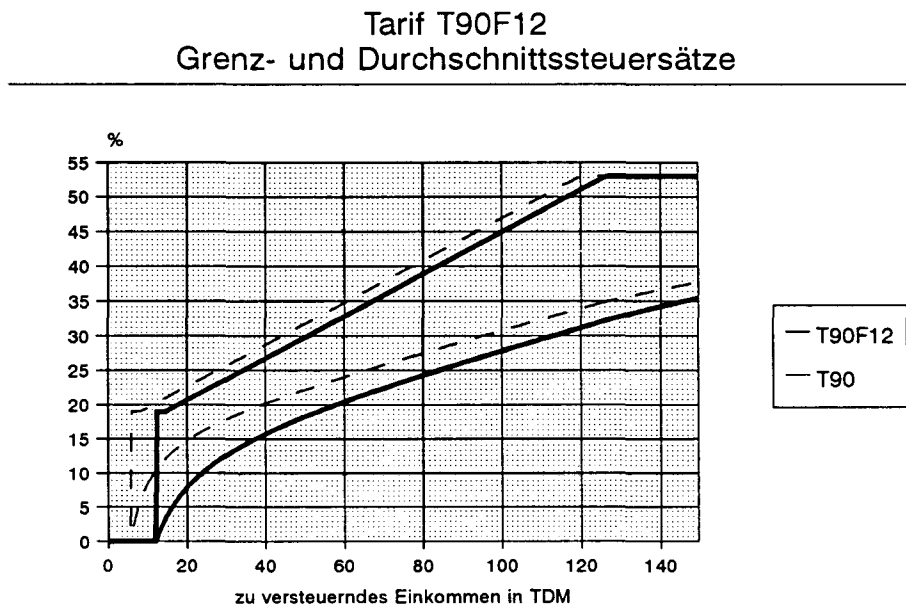
<sup>7</sup>Eine derartige Tarifgestaltung erscheint aber auch deshalb verfassungsrechtlich bedenklich, da das Bundesverfassungsgericht vom Gesetzgeber fordert, keine gleichheitswidrigen Progressions-sprünge einzubauen. Zur verfassungsrechtlichen Problematik der Übergangsregelung siehe Arndt (1993).

Die Tarife 90F12 und 90K12 haben als Ausgangspunkt jeweils die Tariffunktion des geltenden Tarifs 90. Die Steuerfreiheit des Existenzminimums wird jedoch beim Tarif 90F12 durch Erhöhung des allgemeinen Freibetrags auf 12.000 DM (Tab. 6), beim Tarif 90K12 durch Wegfall des Grundfreibetrags und Ersatz durch einen allgemeinen Steuerkredit von 2.416 DM (Tab. 7) herbeigeführt. Die beiden Tarifvarianten ergeben sich durch einfache Koordinatentransformation eines hypothetischen Referenztarifs 90F0, der kein Existenzminimum vorsieht.

Tabelle 6: Tarif 90F12 (Anhebung des Grundfreibetrages auf 12.000 DM)

von	bis	$t(y)$	$t'(y)$
0	12000	0	0
12001	14537	$0.19y - 2280$	0.19
14538	126425	$\frac{152}{10^8}y^2 + 0.1451y - 1987$	$\frac{304}{10^8}y + 0.1451$
126426	$\infty$	$0.53y - 26244$	0.53

Abbildung 3:



Tarif 90F12 ist wieder ein vierstufiger Tarif, dessen Nullzone bis zu einem Existenzminimum von 12.000 DM ausgedehnt wird. Entsprechend verschieben sich auch die Grenzen der folgenden drei Tarifstufen.

Im Vergleich zum Tarif 90 liegen die Marginalsteuersätze in den mittleren Tarifzonen tiefer. Der Spitzensteuersatz von 53% wird erst bei einem Einkommen von 126.000 DM erreicht. Der Durchschnittssteuersatz dieses Tarifs liegt für alle Einkommen unter dem entsprechenden Graphen des Tarifs 90. Die Entlastungswirkung aufgrund der Erhöhung des Grundfreibetrags kommt allen Einkommensbezieher zugute. Die relativ stärkste Entlastung erfolgt im unteren Einkommensbereich. Bei einem Einkommen von 20.000 DM beträgt die Steuereinsparung 47%, sie sinkt auf 6 % bei einem zu versteuernden Einkommen von 150.000 DM und konvergiert dann gegen null.

Abbildung 4:

**Tarif T90K12**  
**Grenz- und Durchschnittssteuersätze**

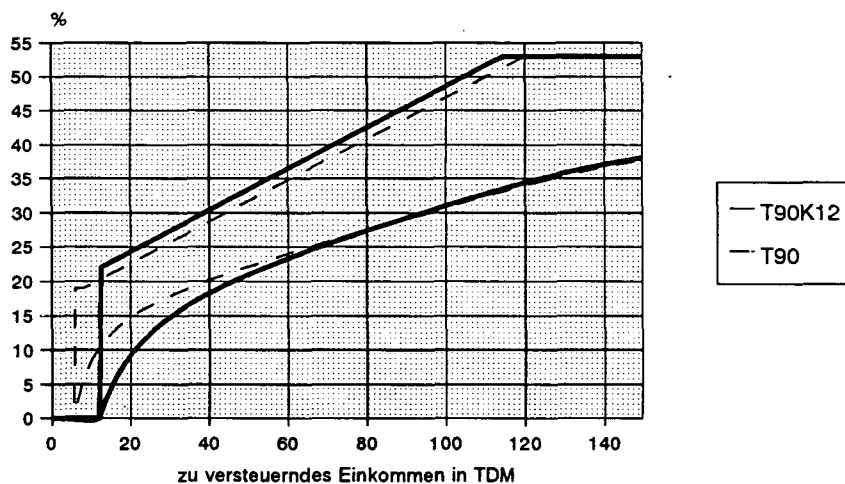


Tabelle 7: Tarif 90K12 (Wegfall des Grundfreibetrags, Einführung eines Steuerkredits von 2.416 DM)

von	bis	$t(y)$	$t'(y)$
0	12000	0	0
12001	114425	$\frac{152}{10^8}y^2 + 0.1823y + 9.779 - 2416$	$\frac{304}{10^8}y + 0.1823$
114426	$\infty$	$0.53y - 19884 - 2416$	0.53

Tarif 90K12 ist ein dreistufiger Tarif, da der Steuerkredit von DM 2.416 DM

dazu führt, daß der lineare Tarifbereich (Grenzsteuersatz 19%) nicht zur Anwendung kommt. Nach Einsetzen der Steuerpflicht springt der Grenzsteuersatz auf knapp 22% und liegt stets über jenem des Tarifs 90. Der maximale Grenzsteuersatz von 53% wird bereits bei 114.426 DM erreicht. Die Durchschnittssteuersatzkurve liegt für Einkommen bis 84.000 DM unter, danach über jener des Tarifs 90. Die relative Steuerersparnis bei einem Einkommen von 20.000 DM beträgt nunmehr 19%, bei einem Einkommen von 150.000 DM entsteht eine Steuermehrbelastung von 1%.

Der graphische Vergleich der Grenz- und Durchschnittssteuersatzkurven der untersuchten Tarife (Abb. 2-4) läßt in sehr anschaulicher Weise die Umverteilungswirkungen einer Tarifänderung gegenüber dem geltenden Tarif erkennen. Allerdings läßt die relative Tarifentlastung keinen unmittelbaren Rückschluß auf das Ausmaß der absoluten Kaufkraftentzugseffekte der ökonomisch relevanten Zensitengruppen zu. Dazu muß die Tarifanalyse um eine Darstellung der Verteilung der Einkommen bzw. der Steuerbemessungsgrundlagen der Zensiten ergänzt werden.

## 7 Entlastungswirkungen für den Durchschnittshaushalt

Eine international vergleichende Gegenüberstellung der Steuerwirkungen bietet die jährliche Statistik der OECD, die durchschnittliche Arbeitnehmerhaushalte vergleicht, zuletzt für das Jahr 1990 (OECD (1991)).

Zunächst wird die Position eines alleinstehenden Lohnempfängers betrachtet, dessen Bruttolohn gleich dem Bundesdurchschnitt von 45.280 DM ist. Sein zu versteuerndes Einkommen beträgt nach Abzug der Standardfreibeträge<sup>8</sup> 39.067 DM. Das zu versteuernde Einkommen eines Ehepaars mit zwei Kindern und dem gleichen Bruttolohn beträgt nach Abzug der allgemeinen Steuerfreibeträge 29.311 DM.

Die für allokativen Entscheidungen relevanten Grenzsteuersätze für beide Durchschnittshaushalte fallen bzw. steigen gegenüber dem geltenden Tarif 90 jeweils um rund 2 Prozentpunkte, die Durchschnittssteuersätze sinken hingegen in unterschiedlichem Ausmaß (Tab. 8). Für den Einpersonenhaushalt sinkt der Steuerbetrag

---

<sup>8</sup>Vorsorgepauschale, Arbeitnehmerpauschbetrag etc. (s. OECD (1991, 78)).

um mehr als 20% bei Anhebung des Grundfreibetrags, und um knapp 10% bei Einführung eines einheitlichen Steuerkredits. Für den durchschnittlichen Vierpersonenhaushalt sinkt die Durchschnittssteuerbelastung jedoch auf rund ein Viertel bis ein Drittel des jetzigen Niveaus ab. Die damit einhergehenden Steuerausfälle sind ein deutliches Indiz für das fiskalische Dilemma, das die Freistellung des steuerlichen Existenzminimums dem Fiskus beschert.

Tabelle 8: Effektive Steuerbelastung von Durchschnittshaushalten für alternative Tarifvarianten (1990)

Haushaltstyp		T 90	T 90Z	T 90F	T 90K
Einpersonenhaushalt	T	7812	7812	6005	7034
	$t'(y)$	28.4	28.4	26.4	30.1
	$\bar{t}(y)$	20.0	20.0	15.4	18.0
Vierpersonenhaushalt	T	3564	3564	1008	1184
	$t'(y)$	21.0	21.0	19.0	22.7
	$\bar{t}(y)$	12.2	12.2	3.4	4.0

Im nächsten Abschnitt wird daher versucht, den fiskalischen Gesamteffekt der angeführten Tarifvarianten abzuschätzen. Als Grundlage einer solchen quantitativen Analyse dient eine durch Fortschreibung prognostizierte Einkommensverteilung für 1990, die auf den letzten veröffentlichten Lohnsteuerstatistiken (für 1983 und 1986) basiert.

## 8 Datenbasis

Ausgangspunkt der Analyse sind die Daten der Lohnsteuerstatistiken 1983 und 1986. Das Statistische Bundesamt weist die Lohnsteuerfälle in insgesamt 32 Bruttolohnklassen aus. Grundlage der folgenden Simulationen sind die Lohnsteuerpflichtigen der Steuerklasse I (alleinstehend, Besteuerung nach Grundtabelle ohne Haushaltsfreibetrag). Ihr Anteil an den rund 23 Mio. Lohnsteuerpflichtigen in Deutschland (West) beläuft sich auf 45%. Es zeigt sich, daß die Anteile der verschiedenen Steu-



erklaffen bezüglich der Merkmale: Anzahl der Steuerpflichtigen, Bruttolohn und Jahreslohnsteuer in den letzten veröffentlichten Statistiken (1983 und 1986) nahezu konstant geblieben sind.

Auf Basis der Bruttolohnverteilung der Lohnsteuerstatistik 1986 wurde nun versucht, eine Bruttolohnverteilung für 1990 zu prognostizieren. Veränderungen der Besetzungshäufigkeiten in den Einkommensklassen kommen dadurch zustande, daß Arbeitnehmer neu in den Arbeitsprozeß eintreten bzw. aus dem Arbeitsprozeß ausscheiden, ferner bewirkt der Anstieg der Einkommen tendenziell eine Wanderung in die nächst höhere Einkommensklasse. Für unsere Prognosezwecke wurde die Ausgangsbruttoverteilung mit der durchschnittlichen Bruttolohnsteigerung der einzelnen Jahre fortgeschrieben und die solcherart veränderte Besetzungshäufigkeit in den einzelnen Klassen als Prognose der Bruttoeinkommensverteilung 1990 herangezogen.

Um die Differenz zwischen Bruttolohn und dem zu versteuernden Einkommen fortzuschreiben, wurde eine Abzugsbetragsfunktion auf Basis der Daten von 1986 geschätzt, die im wesentlichen zwei Komponenten enthält. Zum einen gehen Steuerfreibeträge ein, die der Höhe nach fix sind bzw. eine bestimmte Grenze nicht überschreiten (Vorsorgeaufwendungen), zum anderen Freibeträge, die mit zunehmendem Einkommen steigen (Werbungskosten). Die Schätzung der nicht linear spezifizierten Abzugsbetragsfunktion führt zu folgendem Ergebnis (t-Werte in Klammern), mit  $A$  als Abzugsbetrag und  $Y$  als Bruttolohn:

$$A = 2.09 + 0.77Y^{0.4} + 0.05Y$$

$$(2.47) \quad (3.64) \quad (14.00)$$

$$R^2 = 0.9872$$

Im Rahmen der dreistufigen Tarifreform 86/88/90 wurden vom Steuergesetzgeber Freibeträge geändert. Dazu zählt vor allem die Einführung des Arbeitnehmerpauschbetrages von 2.000 DM im Jahr 1990 bei gleichzeitigem Wegfall der Werbungskostenpauschale (564 DM), des Weihnachtsfreibetrags (600 DM) und des Arbeitnehmerfreibetrags (480 DM). Diese Maßnahmen haben allerdings in Summe keine größeren fiskalischen Effekte zur Folge.

Im folgenden werden auf Basis der prognostizierten Bruttolohnklassen die durchschnittlichen Jahreslohnsteuerzahlungen für die in Kap. 7 skizzierten Tarifvarianten

ermittelt<sup>9</sup>.

## 9 Steueraufkommen

Die Bruttolohnverteilung weist aufgrund der Fortschreibung im Zeitablauf steigende Mittelwerte (Modus, Median und arithmetisches Mittel) und eine steigende Varianz auf. Fiskalisch bedeutsam sind die Klassenbesetzungen im Einkommensintervall zwischen 25.000 DM und 60.000 DM. Änderungen des Steuertarifs, die diesen Einkommensbereich ausklammern, verursachen daher nur geringe Aufkommensveränderungen.

Tabelle 9: Steueraufkommenswirkungen alternativer Steuertarife

Tarif	T 90	T 90Z12	T 90F12	T 90K12
Alleinstehende (I)	51226	50005	37647	43388
ein Ehegatte mit Bruttolohn (III)	52080	50839	37908	44111
beide Ehegatten mit Bruttolohn (III/IV)	64886	63340	47686	54958
rel. Veränderung [%]	0.0	-2.4	-26.5	-15.3
Summe I, III, III/V	168193	164185	123607	142457

Der Einkommensteuerzusatztarif entlastet nur bis zu einem Einkommen von 15.000 DM bei Einpersonenhaushalten und bewirkt damit eine Aufkommenseinbuße von rund 2.5% (Tab. 9). Eine Erhöhung des Grundfreibetrages auf 12.000 DM nach dem Tarif 90F vervielfacht die Steuereinbuße, verglichen mit dem Tarif 90 sinkt das aggregierte Steueraufkommen von Einpersonenhaushalten um ein Viertel. Wird

---

<sup>9</sup>Vergleicht man die empirisch ermittelten Durchschnittswerte für die Steuerzahlung mit der unmittelbar aus dem Formeltarif abgeleiteten Steuerbelastung, so sieht man, daß es in den niederen Bruttolohnklassen bis 9.600 DM zu weitaus höheren Steuerzahlungen kommt, als man es nach dem reinen Formeltarif unter Berücksichtigung der Abzugsbetragsfunktion erwarten dürfte. Dieser Effekt ist hauptverantwortlich für eine systematische Unterschätzung des Durchschnittssteuersatzes der theoretischen Steuerverteilung gegenüber der empirischen.

das steuerfreie Existenzminimum nach Tarifvariante 90K12 über einen Steuerkredit realisiert, verringert sich das Steueraufkommen um 15%.

Bezieht man in die Prognose des Lohnsteueraufkommens auch die nach der Splittingtabelle besteuerten Ehepaare ein, dann ergeben sich gegenüber dem geltenden Tarif Lohnsteuerausfälle im Ausmaß von rund 45 Mrd. DM für die Tarifvariante T 90F12 bzw. Einbußen von rund 26 Mrd. DM nach der Tarifvariante T 90K12.

Der gesamtwirtschaftliche Entlastungseffekt einer Steuerkreditregelung (T 90K12) kostet den Finanzminister zwar rund 20 Mrd DM weniger als die Anhebung des allgemeinen Freibetrags, die Mindereinnahmen von rund 26 Mrd DM gegenüber dem regulären bzw. von rund 22 Mrd DM gegenüber dem Zusatztarif scheinen angesichts der bestehenden Finanzlücke im Staatshaushalt auf mittlere Sicht nicht verantwortbar.

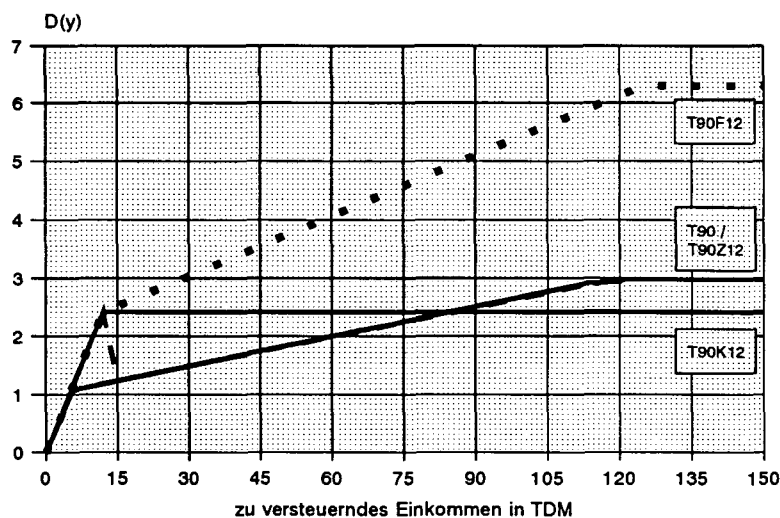
## 10 Umverteilungswirkungen der Tarifvarianten

Über die absolute Steuerersparnis der einzelnen Tarifvarianten gegenüber dem fiktiven Vergleichstarif  $t^0(y)$  nach Gleichung 14 läßt sich auch die Umverteilungswirkung gegenüber dem geltenden Einkommensteuertarif anschaulich demonstrieren (Abb. 5).

Gegenüber dem Entlastungsmuster durch den geltenden Grundfreibetrag, das eine Steuerersparnis zwischen 0 und 2.976 DM in der vierten Tarifzone liefert, ist der Einkommensteuerzusatztarif T90Z12 durch eine Entlastungsspitze von 2.416 DM charakterisiert, die dann durch die hohen Grenzsteuersätze im Einkommensintervall bis 15.000 DM wieder auf rund 1.100 DM reduziert wird. Die Entlastungswirkung durch Anhebung des Freibetrags auf 12.000 DM (T9012F) läßt die Steuerersparnis von 0 auf 6.360 DM in der obersten Tarifzone massiv ansteigen. Der tarifliche Entlastungseffekt durch Einführung eines Steuerkredits (T90K12) von 2.416 DM bewirkt im Einkommensintervall zwischen 12.000 und 84.000 DM eine degressive Steuerentlastung, die nach Überschreiten des Umschlagpunktes zu einer Mehrbelastung im Ausmaß von rund 550 DM für die Einkommen der vierten Tarifzone führt.

Abbildung 5:

## Steuerersparnis



Hinsichtlich der effektiven Umverteilungswirkung der Tarifvarianten lässt sich eine Aussage erst treffen, wenn die Verteilung der Bruttoeinkommen auf die unterschiedlichen Tarifintervalle betrachtet wird (Abb. 6). Dabei zeigt sich, daß etwa 90% der lohnsteuerpflichtigen Einpersonenhaushalte eine steuerliche Entlastung erfahren. Lediglich rund 5% der Zensiten im untersten Tarifbereich erfahren keine Änderung, weil sie schon bisher keine Steuer gezahlt haben. Die Steuermehrbelastung im obersten Einkommensbereich ist gleichfalls nur für rund 5% der Einkommensteuerpflichtigen relevant. Fiskalisch ist daher auch der Übergang von der Freibetragsregelung zu einer Steuerkreditregelung mit erheblichen Einnahmeausfällen verbunden, da rund 60% der Steuerpflichtigen eine Steuerentlastung zwischen 600 und 1.000 DM erfahren.

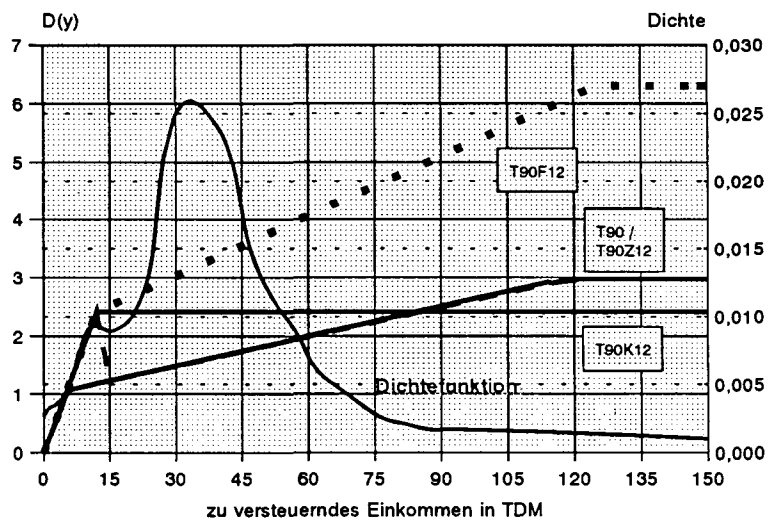
Hinsichtlich der tariflichen Progressionswirkung läßt die simultane Senkung von Grenz- und Durchschnittssteuersatz nach Anhebung des Freibetrags keine eindeutige Aussage zu, hingegen deutet die Anhebung der Grenzsteuersätze (Tarifvariante T90K12) auf eine Progressionsverschärfung hin. Die globale Progressionswirkung wird wieder durch die Einkommensverteilung bestimmt, läßt aber a priori eine Progressionsverschärfung vermuten.

Tabelle 10: Globale Progressionswirkung der Tarifvarianten

Index	T 90	T 90Z	T 90F	T 90K	
Musgrave/Thin	1.0499	1.0546	1.0495	1.0569	Umverteilungsmaße
Reynolds/Smolensky	0.0296	0.0323	0.0293	0.0337	
Pechman/Okner	0.0724	0.0792	0.0718	0.0825	
Pfähler	0.0371	0.0404	0.0382	0.0435	
Khetan/Poddar 1	1.4085	1.4845	1.6924	1.6671	Progressivitätsmaße
Khetan/Poddar 2	1.2751	1.3180	1.4612	1.4419	
Kakwani	0.1717	0.1932	0.2421	0.2368	
Suits	0.2158	0.2413	0.3156	0.3065	
$\bar{t}$	18.8	18.3	13.8	15.9	

Abbildung 6:

Effektive Umverteilungswirkung



In der Literatur existieren eine Vielzahl globaler Progressionsmaße, die im wesentlichen darauf beruhen, daß Konzentrationskurven bzw. die entsprechenden Konzentrationskoeffizienten der Brutto- und Nettoeinkommensverteilung (*Umverteilungsmaße*) sowie der Steuerverteilung (*Progressivitätsmaße*) verglichen werden. Die globalen Progressionsmaße lassen sich in zwei Kategorien unterscheiden. Umverteilungsmaße setzen unmittelbar an der Nettoeinkommensverteilung an, während Indizes, die nicht auf eine proportionale Änderung der Steuerlastverteilung reagieren, d.h. aufkommensneutral sind, als Progressivitätsmaße bezeichnet werden.

Tab. 10 faßt die verschiedenen Progressionsmaße zusammen. Es zeigt sich, daß der Tarif 90K von allen Umverteilungsmaßen am progressivsten beurteilt wird. Bei den reinen Progressivitätsmaßen ergibt sich eine andere Rangfolge. Hier erweist sich Tarif 90F als derjenige Tarif mit der stärksten globalen Progression. Ein Vergleich der Tarife T90 und T90Z zeigt, daß der Zusatztarif progressiver beurteilt wird als der Tarif 90, spiegelbildlich sind hier die Aussagen bezüglich der reinen Progressivitätsmaße. Ein Vergleich der Durchschnittssteuersätze zeigt, daß insbesondere der Tarif T90F zu massiven Steuereinbußen führt.

## 11 Schlußbemerkungen

Für die tarifliche Umsetzung des steuerlichen Existenzminimums lassen sich im Hinblick auf die Erfüllung des Verfassungsauftrages folgende Schlußfolgerungen ziehen:

Die Befreiung des steuerlichen Existenzminimums über eine Einkommensfreigrenze, im wesentlichen also eine Gestaltung des Einkommensteuertarifs entsprechend der Einkommensteuerzusatztablelle ist nicht grundgesetzkonform, weil der Steuervorteil auf jene Zensiten beschränkt ist, deren Einkommen unter dem steuerlichen Existenzminimum liegt.

Aus dem gleichen Grund ist auch der Einbau einer Nullzone in den Einkommensteuertarif verfassungsrechtlich problematisch, da aus dieser Tarifregelung die Allgemeinheit des steuerfreien Existenzminimums nicht eindeutig ableitbar ist. Allerdings stellt der Wegfall einer Nullzonenregelung keine Beschränkung der steuertariflichen Gestaltungsmöglichkeiten dar, da eine äquivalente Tariffestlegung durch Gewährung eines allgemeinen Freibetrags oder eines allgemeinen Steuerkredits stets möglich ist.

Die Ausweitung des allgemeinen Freibetrags auf das verfassungsmäßig geforderte Existenzminimum dämpft das nationale Steueraufkommen in dramatischem Umfang und kann in der gegenwärtigen Haushaltslage fiskalisch nicht verantwortet werden. Eine allgemeine Steuerkreditlösung auf Basis des bestehenden Grenzsteuersatzverlaufs senkt den Steuerausfall gegenüber der Freibetragslösung um die Hälfte, bürdet dem Staatshaushalt aber gleichfalls eine hohe Einnahmeneinbuße auf.

Auch wenn das Bundesverfassungsgericht aus juristischer Sicht ein einheitliches sozialpolitisches und steuerpolitisches Haushaltsexistenzminimum fordert, bleibt die Festlegung des Umfangs dieses Existenzminimums ein ökonomisches Problem. Eine Diskriminierung zwischen einem sozialpolitischen und einem steuerpolitischen Existenzminimum ist ökonomisch nicht begründbar. Bei der Festlegung eines sozialpolitisch vertretbaren Existenzminimums geht es zunächst um die Festlegung einer gesellschaftlich mehrheitsfähigen Armutsschwelle, etwa durch einen subsistenzsichernden Warenkorb, dessen Kosten laufend erhoben werden müssen. Darüberhinaus kommt der Festlegung von Haushaltsexistenzminima eine zentrale Bedeutung zu, wobei sich das Problem als Grenzwert der Bestimmung von Haushaltsäquivalenzskalen für Mehrpersonenhaushalte im unteren Einkommensbereich darstellt. Insbesondere erscheint es unangemessen, ökonomische Fragen wie die Höhe der Haushaltsersparnis, die Auswirkungen einer asymmetrischen Aufteilung des Haushaltseinkommens oder das Auftreten von Altruismus und anderen positiven externen Effekten im Haushaltsverbund für Haushalte in der Nähe des Haushaltsexistenzminimums sozialpolitisch zu berücksichtigen, bei der Bemessung des leistungsfähigen Haushaltseinkommens jedoch aus der Betrachtung auszusparen, wie dies beim gegenwärtigen Familiensplitting der Fall ist. Die horizontale Gerechtigkeit zwischen Ein- und Mehrpersonenhaushalten im Einkommensteuergesetz muß über dem gesamten Einkommensbereich ökonomisch gesichert sein (vgl. Pollak (1979), Kaplow (1992)). Ebenso erscheint es unumgänglich, horizontale Gerechtigkeitsverzerrungen zu eliminieren, die durch die Aussparung von Einkommensersatzleistungen aus der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer resultieren und Transfereinkommen steuerlich günstiger stellen als Erwerbseinkommen in gleicher Höhe. Eine einkommensteuerrechtliche Neukonzeption der Einkommensteuerbemessungsgrundlage, die grundsätzlich Markteinkommen sowie öffentliche und private Transferleistungen in konsistenter Weise behandelt (vgl. etwa Leibfritz/Parsche (1988)), bietet sowohl die

Möglichkeit, die fiskalische Anspannung aus der Erfüllung des Verfassungsauftrags durch eine Ausweitung der Steuerbemessungsgrundlagen zu verringern, als auch die Chance ökonomisch unproblematische Verstöße gegen ein allgemeines Prinzip horizontaler Gerechtigkeit zu vermeiden und damit einem weiteren Eingreifen der Verfassungsrichter in das materielle Einkommensteuerrecht vorzubeugen.



## Literatur

- Arndt, Hans-Wolfgang** (1993): Die Sicherung des Existenzminimums im Einkommensteuerrecht. Betriebsberater 48, 977-980.
- Bundesverfassungsgericht** (1992): Höhe des Grundfreibetrags. Neue Juristische Wochenschrift 45, 3153-3157.
- Kaplow, Louis** (1992): Optimal Distribution and the Taxation of the Family. NBER Working Paper 4189.
- Lehner, Moris** (1986); Abzug des Grundfreibetrags von der Bemessungsgrundlage oder von der Steuerschuld. Steuer und Wirtschaft 63, 59-63.
- Leibfritz, Willi/Parsche, Rüdiger** (1988): Umverteilung in der Bundesrepublik Deutschland: Das Zusammenwirken von Steuern und Sozialtransfers. Bd 1: Status quo und Reformalternativen. Ifo-Institut, München.
- OECD** (1990): The Personal Income Tax Base. A Comparative Survey. Paris.
- OECD** (1991): The Tax/Benefit Position of Production Workers. Paris.
- Pollak, Robert/Wales, Terence** (1979): Welfare Comparison and Equivalence Scales. American Economic Review 69, 216-221.
- Schemmel, Lothar/Borell, Rolf** (1992): Verfassungsgrenzen für Steuerstaat und Staatshaushalt. Karl Bräuer Institut des Bundes der Steuerzahler, Heft 75, Wiesbaden.
- Schemmel, Lothar** (1989): Kinderfreibetrag und Grundgesetz. Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Heft 64, Wiesbaden.
- Schmidt-Liebig, Axel** (1992): Das verfassungsrechtlich geschützte, das sozialrechtlich gewährte und das einkommensteuerlich zu beachtende Existenzminimum. Betriebs-Berater, 107-116.
- Söhn, Hartmut** (1988): Verfassungsrechtliche Aspekte der Besteuerung nach der subjektiven Leistungsfähigkeit im Einkommensteuerrecht: Zum persönlichen Existenzminimum. Finanzarchiv 46, 154-171.
- Statistisches Bundesamt** (1992): Sozialleistungen. Fachserie 13, Reihe 2, Sozialhilfe 1990. Stuttgart.

**Tipke, Klaus/Lang, Joachim (1991): Steuerrecht. Otto Schmidt, Köln.**