

Faltlhauser, Kurt

Article — Digitized Version

Alternativen zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Faltlhauser, Kurt (1995) : Alternativen zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 75, Iss. 1, pp. 22-27

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137202>

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.

Kurt Falthäuser

Alternativen zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums

Nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hat der Gesetzgeber spätestens zum 1. Januar 1996 eine endgültige Regelung für die steuerliche Freistellung des Existenzminimums vorzunehmen. Welche Alternativen bestehen für solch eine Freistellung? Wie sind die Vorschläge der sogenannten Bareis-Kommission und des Bundesministeriums der Finanzen zu beurteilen?

Seit einigen Jahren wirkt das Bundesverfassungsgericht mit seiner Rechtsprechung zunehmend an der konkreten Gestaltung der Steuerpolitik in Deutschland mit. Mit seinen Urteilen zu Kinderfreibeträgen, zur Besteuerung von Kapitalerträgen, zum Grundfreibetrag und, wie jüngst geschehen, zur Kohlefinanzierung stellte es nicht nur verfassungswidrige Tatbestände fest. Vielmehr definierte es konkrete Rahmenbedingungen für die zukünftige Ausgestaltung der Steuerpolitik und gab für die Neuregelung von Steuergesetzen in der Regel auch einen Zeitplan vor.

Mit seiner Entscheidung vom 25. September 1992 hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, daß der Einkommensteuertarif nach § 32 a EStG für die Veranlagungszeiträume 1978 bis 1984, 1986, 1988 und 1991 mit der grundrechtlichen Garantie des einkommensteuerlichen Existenzminimums unvereinbar und somit verfassungswidrig war¹. Entsprechend den Leitsätzen der Entscheidung muß dem der Einkommensteuer unterworfenen Steuerpflichtigen „nach Erfüllung seiner Einkommensteuerschuld von seinem Erworbenen soviel verbleiben, als er zur Bestreitung seines notwendigen Lebensunterhaltes

und – unter Berücksichtigung von Art. 6 Abs. 1 GG – desjenigen seiner Familie bedarf (Existenzminimum)². Dieses steuerfrei zu stellende Existenzminimum hat sich nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts an dem im Sozialhilferecht jeweils anerkannten Mindestbedarf zu orientieren³.

Bei der Quantifizierung des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums nach Maßgabe des Sozialhilfeniveaus besteht ein erheblicher Ermessensspielraum. Unbestreitbar ist jedoch, daß der im Einkommensteuertarif 1990 enthaltene Grundfreibetrag von 5 616 DM, da er bereits für den Veranlagungszeitraum 1991 für zu niedrig befunden wurde, zwangsläufig eine zu geringe Freistellung in den Folgejahren bewirkt.

Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts bedingen sich Grundfreibetrag und Tarif gegenseitig, so daß die Verfassungswidrigkeit des Grundfreibetrages zur Folge hat, daß der gesamte Einkommensteuertarif verfassungswidrig ist⁴. Allerdings trug das Bundesverfassungsgericht dem Erfordernis einer verlässlichen Haushalts- und Finanzplanung Rechnung und erklärte die Norm des § 32 a EStG nicht für nichtig. Die Erhebung der Einkommensteuer durfte zunächst weiterhin auf der Grundlage des für verfassungswidrig erklärten Tarifs erfolgen. Allerdings

Prof. Dr. Kurt Falthäuser, 54, MdB, ist Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister der Finanzen und Honorarprofessor an der Volkswirtschaftlichen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München.

¹ Beschluß des Zweiten Senates vom 25. September 1992 – 2 BvL 5/91, 2 BvL 8/91, 2 BvL 14/91, BStBl II 1993, S. 418.

² BStBl II 1993, S. 413.

³ BStBl II 1993, S. 418.

⁴ BStBl II 1993, S. 420.

verpflichtete das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber, „spätestens mit Wirkung zum 1. Januar 1996 eine Neuregelung zu treffen“⁶. Bereits ab dem Veranlagungszeitraum 1993 war darüber hinaus sicherzustellen, daß bei der Einkommensbesteuerung dem Steuerpflichtigen die Erwerbsbezüge belassen werden, die er zur Deckung seines existenznotwendigen Bedarfs benötigt⁶.

Die Übergangsregelung

Dieser Forderung wurde zunächst durch eine Verwaltungsregelung und wenig später durch eine gesetzliche Regelung Rechnung getragen. Nach dieser Übergangsregelung bleibt der Tarif 1990 für 1993 bis 1995 unverändert in Kraft. Die steuerliche Freistellung des Existenzminimums für Geringverdiener erfolgt durch einen neu geschaffenen § 32 d EStG außerhalb des Einkommensteuertarifs. Als Maßstab der Steuerentlastung dient jedoch nicht das zu versteuernde Einkommen, sondern die Erwerbsbezüge⁷. Der Begriff der „Erwerbsbezüge“ umfaßt neben den steuerlichen Einkünften auch steuerfreie Einnahmen, Bezüge und Einkommensanteile, die zur Deckung des existenznotwendigen Bedarfs Verwendung finden können. Für Alleinstehende/Verheiratete wurden im Jahr 1993 Erwerbsbezüge in Höhe von 10 529/21 059 DM steuerfrei gestellt, für 1994 11 069/22 139 DM und für 1995 11 555/23 111 DM⁸.

Mit dieser Freistellung allein wäre den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts jedoch nicht genüge getan. Bei geringfügiger Überschreitung der Freistellungsbeträge würde unmittelbar die Normalbesteuerung einsetzen, was zur Folge hätte, daß nach Abzug der entstehenden Steuer ein Einkommen unterhalb des steuerlichen Existenzminimums verbliebe. Um dies zu vermeiden, sieht § 32 d EStG einen Übergangsbereich vor, in dem die tarifliche Einkommensteuerbelastung verringert wird. Jedoch hat der stetige Abbau der Einkommensteuermilderung zur Folge, daß es in diesem Bereich zu einem Anstieg der effektiven Grenzsteuerbelastung auf etwa 60% in den Jahren 1993 und 1994 bzw. 50% im Jahr 1995 (ohne Berücksichtigung des ab 1.1.1995 erhobenen Solidaritätszuschlags) kommt.

Ein Anstieg der effektiven Grenzsteuerbelastung ist unvermeidlich, wenn die steuerliche Entlastung auf die Bezieher niedriger Einkommen konzentriert werden soll. Auf der anderen Seite ist jedoch zu berücksichtigen, daß der hohen effektiven Grenzbelastung im Milderungsbereich eine Grenzbelastung von Null im Abschnitt zwischen dem tariflichen Grundfreibetrag von 5 616 DM und dem steuerlichen Existenzminimum gegenübersteht, so daß sich damit für Geringverdiener eine deutliche Steuerentlastung ergibt.

Mit der Übergangsregelung wurden die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Jahre 1993 bis 1995 erfüllt. Es war sichergestellt, daß kein Steuerpflichtiger durch die Einkommensteuerzahlung zum Sozialhilfeempfänger wurde. Für eine dauerhafte steuerliche Freistellung des Existenzminimums kommt diese Regelung nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts jedoch nicht in Frage. Im Urteil heißt es: „Entscheidend ist, daß von den das Existenzminimum übersteigenden Einkommensanteilen den Steuerpflichtigen jeweils angemessene Beträge verbleiben, also nicht ein Progressionssprung stattfindet, der die vertikale Gleichheit im Verhältnis geringer zu höheren Einkommen außer acht läßt.“⁹ Angesichts der effektiven Grenzbelastung von bis zu 60% im Milderungsbereich und des Sprungs der Grenzbelastung an dessen Ende nach unten auf die tariflichen Sätze (1995 um fast 30 Prozentpunkte) kann diese Forderung des Bundesverfassungsgerichts bei der Übergangsregelung zur Freistellung des Existenzminimums als nicht erfüllt gelten. Auch die Parallelität von zwei Einkommensbegriffen im Steuerrecht – zu versteuerndes Einkommen und Erwerbsbezüge – dürfte auf Dauer nicht tragbar sein. Es gilt daher, die Übergangsregelung zum 1. Januar 1996 durch eine Neuregelung zu ersetzen, die den genannten Zusatzanforderungen des Bundesverfassungsgerichts an eine Dauerlösung Rechnung trägt.

Grundsätzliche Überlegungen zur Tarifgestaltung ab 1996

Die zentrale verfassungsrechtliche Vorgabe für die Gestaltung des Einkommensteuertarifs 1996 besteht in der Festlegung des existenznotwendigen Bedarfs als Untergrenze für den einkommensteuerlichen Zugriff¹⁰. Dies bedeutet, wie das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich betont, nicht, „daß jeder

⁵ BVerfGE 87, 154.

⁶ BVerfGE 87, 155.

⁷ Vgl hierzu U. van Essen: Tarifliche Änderungen bei der Einkommensbesteuerung, in: Neue Wirtschafts Briefe, Nr. 40 (1993), S. 3731-3738.

⁸ Zur Ermittlung der Beträge bei Orientierung an der Sozialhilfe vgl. T. Thormählen, R. Specht: Größerer Grundfreibetrag für Grenzsteuerzahler, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 73. Jg. (1993), H. 7, S. 356-362.

⁹ BStBl II 1993, S. 418.

¹⁰ Ebenda.

Steuerpflichtige vorweg in Höhe eines nach dem Existenzminimum bemessenen Freibetrags verschont werden muß¹¹. In welcher Weise der Gesetzgeber die Freistellung des Existenzminimums umsetzt, bleibt ihm überlassen¹².

Für den Gesetzgeber stellt sich damit die Frage, ob der Freistellungsbetrag in Höhe des Existenzminimums für alle Steuerpflichtigen gleich hoch angesetzt oder mit steigendem Einkommen ganz oder teilweise abgebaut wird. Weiterhin muß der Gesetzgeber entscheiden, ob die Freistellung durch einen Abzug von der Bemessungsgrundlage oder durch einen Abzug von der Steuerschuld bzw. eine Nullzone im Tarif erfolgen soll. Unter Berücksichtigung dieser beiden Grundsatzfragen ergeben sich vier denkbare Tarifgestaltungen:

Einheitlicher Freistellungsbetrag mit Abzug von der Steuerschuld/Nullzone im Tarif: Diese Variante entspricht dem bisher geltenden Recht. Der einheitliche Grundfreibetrag von 5616 DM wird allen Steuerpflichtigen gewährt. Er bewirkt für alle Steuerpflichtigen eine identische Entlastung von 1067 DM. Technisch wird diese Entlastung durch eine Nullzone im Tarif bewirkt, d.h. die ersten 5616 DM zu versteuerndes Einkommen werden bei allen Steuerpflichtigen mit einem Steuersatz von Null belegt. Das gleiche Ergebnis ließe sich auch erzielen, wenn der Tarif 1990 um den Grundfreibetrag nach links verschoben und somit die erste Mark mit 19% belastet würde und gleichzeitig eine Steuerermäßigung in Form eines Abzugs von der Steuerschuld in Höhe von 1067 DM erfolgte¹³.

Die Reformvorschläge der vom Bundesministerium der Finanzen eingesetzten unabhängigen Einkommensteuer-Kommission (sogenannte Bareis-Kommission) und des nordrhein-westfälischen Finanzministers Schleußer stellen eine solche Anpassung an

die verfassungsrechtlichen Vorgaben unter Beibehaltung des bisherigen Freistellungskonzeptes dar.

Einheitlicher Freistellungsbetrag mit Abzug von der Bemessungsgrundlage: In der Fachliteratur wird vielfach die Forderung erhoben, bei allen Steuerpflichtigen einen Betrag in Höhe des Existenzminimums von der Steuerbemessungsgrundlage abzuziehen¹⁴. Begründet wird dies mit dem Argument, daß das zur Deckung des Mindestbedarfs erforderliche Einkommen keine steuerliche Leistungsfähigkeit begründe. Folglich sei bei einer Besteuerung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip dieses Einkommen aus der Bemessungsgrundlage auszuschließen. „Denn steuerliche Leistungsfähigkeit und damit auch zu versteuerndes Einkommen beginnt erst jenseits des Existenzminimums, das deshalb nicht in den Tarif gehört.“¹⁵

Ein Abzug des Existenzminimums von der Steuerbemessungsgrundlage hätte zur Folge, daß jeder Steuerpflichtige nach Maßgabe seines persönlichen Grenzsteuersatzes entlastet würde, d.h., die Entlastung würde mit steigendem Einkommen zunehmen. Steuerpflichtige mit dem höchsten Einkommen würden auf diese Weise am stärksten begünstigt. Diese Wirkung tritt zwar bei der steuerlichen Freistellung des Existenzminimums von Kindern ein, doch liegt hier ein ganz anderer Sachverhalt zugrunde. Hier geht es um die Verwirklichung der horizontalen Steuergerechtigkeit, d.h. um die Gleichbehandlung von Steuerpflichtigen mit und ohne Kindern, nach Abzug des Existenzminimums des Kindes, bei gleichem Einkommen. Das Bundesverfassungsgericht betont in seiner Entscheidung, daß ein Abzug des Existenzminimums des Steuerpflichtigen von der Bemessungsgrundlage verfassungsrechtlich nicht erforderlich ist¹⁶.

Der Abzug eines einheitlichen Grundfreibetrages von der Steuerbemessungsgrundlage wird in der gegenwärtigen Diskussion vor allem vom Bund der Steuerzahler gefordert¹⁷.

¹¹ Ebenda.

¹² Ebenda.

¹³ Zur formalen Herleitung der Äquivalenz des Abzugs von der Steuerschuld und der Nullzone im Tarif vgl. F. Baumann, B. Genser: Zur tariflichen Umsetzung des steuerlichen Existenzminimums, Sonderforschungsbereich 178, Diskussionsbeiträge, Serie II, Nr. 209, Konstanz 1993.

¹⁴ Vgl. z.B. D. Dziadkowski: Existenzminimum und Einkommensbesteuerung, in: Deutsches Steuerrecht, Heft 1/2, 1993, S. 8-11; M. Lehner: Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungswidrigkeit des Grundfreibetrages in den Jahren 1978 bis 1984, 1986, 1988 und 1991, in: Deutsches Steuerrecht, Heft 47, 1993, S. 1641-1644; V. Stern: Lohn- und Einkommensteuertarif 1996 – Der Vorschlag des Bundes der Steuerzahler zur verfassungskonformen Neugestaltung, in: Deutsche Steuerzeitung, Nr. 23/24, 1994, S. 729-733; L. Schemmel: Das einkommensteuerliche Existenzminimum: Berücksichtigung der Menschenwürde im Steuerrecht oder politisch gestaltbare Steuervergünstigung?, in: Steuer und Wirtschaft, 1/1993, S. 70-85.

¹⁵ V. Stern: Lohn- und Einkommensteuertarif 1996 – Der Vorschlag des Bundes der Steuerzahler zur verfassungskonformen Neugestaltung, a.a.O., S. 729.

¹⁶ „Die gleiche Belastung von Steuerpflichtigen bei gleicher Leistungsfähigkeit (horizontale Gleichheit) begründet hingegen hier – anders als beim Vergleich von Steuerpflichtigen mit Kindern und kinderlosen Steuerpflichtigen – keine zusätzlichen verfassungsrechtlichen Anforderungen.“ BStBl II 1993, S. 418.

¹⁷ Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (Hrsg.): Der Lohn- und Einkommensteuertarif 1996, Heft 80, Wiesbaden 1994; V. Stern: Lohn- und Einkommensteuertarif 1996 – Der Vorschlag des Bundes der Steuerzahler zur verfassungskonformen Neugestaltung, a.a.O.

□ *Degressiver Freistellungsbetrag mit Abzug von der Bemessungsgrundlage:* Nach diesem Modell würde ein Freibetrag in Höhe des Existenzminimums nur bis zu einer bestimmten Einkommenshöhe von der Bemessungsgrundlage abgezogen und für höhere Einkommen – gegebenenfalls bis auf Null – abgebaut. Ein solches Konzept wäre zwar steuertechnisch kein Problem, jedoch kaum sachlich zu begründen. Es liefe den Grundüberlegungen der Vertreter von Modell 2 zuwider, nach denen das volle Existenzminimum und nicht nur ein Teil aus der Steuerbemessungsgrundlage herauszurechnen ist. Soll die Entlastungswirkung durch die steuerliche Freistellung des Existenzminimums auf die Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen beschränkt werden, so ist es nicht sinnvoll, zunächst eine Maßnahme einzuführen, die die gegenteilige Wirkung hat (mit dem Einkommen zunehmende Entlastungswirkung), und dies anschließend durch eine degressive Gestaltung des Abzugsbetrages teilweise zu kompensieren. Deshalb spielt diese Variante in der aktuellen steuerpolitischen Diskussion zu Recht keine Rolle.

□ *Degressiver Freistellungsbetrag mit Abzug von der Steuerschuld:* Dieser Ansatz sieht vor, Steuerpflichtigen bis zu einem bestimmten Einkommen einen Abzug von der Steuerschuld (Steuerermäßigung) in Höhe der tariflichen Einkommensteuer zu gewähren. Für höhere Einkommen wird dieser Abzugsbetrag ganz oder partiell abgebaut. Eine solche Lösung ermöglicht eine Begrenzung der mit der Freistellung des Existenzminimums verbundenen Steuerausfälle durch Konzentration der Entlastungswirkung auf die Bezieher kleinerer Einkommen. Das vom Bundesministerium der Finanzen vorgeschlagene Modell geht von dieser Konzeption aus.

Auf der Basis dieser Grundüberlegungen sollen die wichtigsten gegenwärtig diskutierten Modelle zur Steuerfreistellung des Existenzminimums ab 1996 kurz dargestellt und kritisch beleuchtet werden.

Der Vorschlag der Einkommensteuer-Kommission

Die vom Bundesminister der Finanzen eingesetzte unabhängige Expertenkommission hat im November 1994 ihre Vorschläge zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums in Form von Thesen vorgelegt¹⁸. Der von ihr bevorzugte Tarif lehnt sich in der Grundkonzeption eng an den bisherigen Tarifverlauf an. Die Kommission schlägt einen Grundfreibetrag in Höhe von 13 013 DM für Ledige vor, um damit eine steuerli-

che Freistellung des Existenzminimums über einen längeren Zeitabschnitt zu gewährleisten. An den Grundfreibetrag schließt sich eine linear-progressive Tarifzone an, die mit einem Grenzsteuersatz von 22% beginnt und – wie bisher – bei 120 041 DM mit einem Grenzsteuersatz von 53% endet. Im Vergleich zum geltenden Tarif folgt daraus eine Erhöhung der Grenzsteuerbelastung über den gesamten Progressionsbereich hinweg. Hierdurch werden die Steuermindereinnahmen im Vergleich zur isolierten Anhebung des Grundfreibetrages auf 13 013 DM von 49,1 Mrd. DM auf 38,7 Mrd. DM gesenkt. Die Kommission legte gleichzeitig eine Vielzahl von Vorschlägen zur Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage vor, bei deren vollständiger Umsetzung die kassenmäßigen Steuerausfälle im Jahre 1996 auf 10,6 Mrd. DM vermindert werden könnten.

Da alle Steuerpflichtigen von der Anhebung des Grundfreibetrages profitieren, hätte der Kommissions-tarif ohne Gegenfinanzierung hohe Steuerausfälle zur Folge. Diese wären in der gegenwärtigen finanzpolitischen Situation allenfalls dann aufzufangen, wenn tatsächlich bis zum 1. Januar 1996 auch alle einnahmeerhöhenden Maßnahmen umgesetzt werden könnten. Dies würde allerdings wegen des Umfangs und der Komplexität der vorgeschlagenen Maßnahmen sowie angesichts der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat mit großer Sicherheit scheitern. Vorschläge zu umfangreichen Rechtsänderungen können in der konkreten Steuerpolitik nicht isoliert von der Chance ihrer kurzfristigen gesetzgeberischen Umsetzung diskutiert werden. Zudem ist teilweise aus wirtschaftspolitischen Gründen an eine Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage in diesem Umfang nicht zu denken, da eine Vielzahl der von der Kommission zur Streichung vorgeschlagenen Maßnahmen das Ziel verfolgen, einzelwirtschaftliches Handeln in eine gewünschte Richtung zu lenken. Die Kommission geht de facto von der These aus, Steuerpolitik dürfe an keiner Stelle mehr als Lenkungsinstrument verwendet werden. Diese Vorgabe ist politisch illusionär.

Der Vorschlag des nordrhein-westfälischen Finanzministers Schleißer

Auch das Konzept des nordrhein-westfälischen Finanzministers Schleißer sieht vor, den Grundfreibetrag in seiner bisherigen Form zu erhalten und diesen auf 13 000 DM für Ledige und 26 000 DM für Verheiratete anzuheben¹⁹. Der Eingangssteuersatz soll

¹⁸ Vgl. Betriebs-Berater, Beilage Nr. 24 zum Heft 34/1994 vom 10.12.1994.

¹⁹ Vgl. z.B. „Entlastung nur unterhalb 50 000 DM“, in: Die Welt vom 17. November 1994.

deutlich auf 25,2% erhöht werden. Im weiteren Verlauf steigt der Grenzsteuersatz linear an und erreicht wie bisher bei einem zu versteuernden Einkommen von 120 042 DM den Spitzensteuersatz von 53%.

Bei Verwirklichung dieses Vorschlages käme es zu einer deutlichen Belastungsverschärfung für Einkommen oberhalb von 50 000 DM für Ledige bzw. 100 000 DM für Verheiratete. Leistungswillen und Investitionsbereitschaft würden sinken mit entsprechend negativen Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung. Es hat den Anschein, als sollte es über die Anhebung des linear-progressiven Tarifverlaufes zur verdeckten Einführung der von der SPD geforderten Ergänzungsabgabe kommen.

Der Vorschlag des Bundes der Steuerzahler

Der Vorschlag des Bundes der Steuerzahler²⁰ orientiert sich an der Überlegung, daß das Einkommen unterhalb des Existenzminimums keine steuerliche Leistungsfähigkeit begründe und folglich aus der Steuerbemessungsgrundlage herauszurechnen sei. Entsprechend wird vorgeschlagen, einen Grundfreibetrag in Höhe des Existenzminimums (ab 1996 mindestens 12 000 DM) außerhalb des Tarifs als Abzug von der Bemessungsgrundlage einzuführen. Das Einkommen jedes Steuerpflichtigen soll zur Bestimmung der steuerlichen Bemessungsgrundlage vorweg um 12 000 DM gekürzt werden. Damit fiel der bisherige Grundfreibetrag innerhalb des Tarifs weg, und der Steuertarif würde bei der ersten Mark des zu versteuernden Einkommens ansetzen. Zwischen einem zu versteuernden Einkommen von Null DM bis 108 000 DM steigt der Grenzsteuersatz linear von 22% auf 53% an. Ab einem zu versteuernden Einkommen von 108 000 DM gilt dann innerhalb der oberen Proportionalzone ein einheitlicher Steuersatz von 53%. Die Grenze von 108 000 DM wurde so gewählt, daß der Spitzensteuersatz beim gleichen Einkommen (vor Abzug des Existenzminimums) wie beim alten Tarif erreicht wird. Gleichzeitig soll der Tarif auf jeweils drei Jahre befristet werden, um dann die innerhalb dieses Zeitraums erfolgten „heimlichen Steuererhöhungen“ infolge von Inflation an den privaten Sektor zurückzugeben.

Der geschätzte Steuerausfall in Höhe von 35 Mrd. DM (inklusive Solidaritätszuschlag) soll durch drei Komponenten finanziert werden. Erstens wird ge-

schätzt, daß infolge des steuersenkungsinduzierten Wachstums die Steuereinnahmen um 7 Mrd. DM steigen. Zweitens sollen Steuervergünstigungen in einem Volumen von 9 Mrd. DM abgebaut werden. Drittens ist der Bund der Steuerzahler der Auffassung, mehr als 30 Mrd. DM durch die Begrenzung öffentlicher Ausgaben finanzieren zu können.

Der Vorschlag des Bundes der Steuerzahler greift einen in der wissenschaftlichen Diskussion vielfach erörterten Gedanken auf, das Existenzminimum aus der steuerlichen Bemessungsgrundlage auszuklamern²¹. Bei Umsetzung dieses Vorschlages würde sich die Einkommensteuerlast aller Steuerpflichtigen verringern.

Dennoch hat der Vorschlag des Bundes der Steuerzahler eine Reihe von Nachteilen, die dessen steuerrechtliche Umsetzung ausschließen. Erstens ist der Ansatz verteilungspolitisch bedenklich. Ein Freibetrag außerhalb des Tarifs hat zur Folge, daß wegen der Progressionswirkung mit steigendem Einkommen die absolute steuerliche Entlastung zunimmt. Gleichzeitig fällt die Anhebung der tariflichen Grenzsteuersätze bei niedrigen Einkommen am stärksten aus. Zweitens, und dies ist entscheidend, ist das Konzept gegenwärtig haushaltspolitisch nicht umzusetzen. Die Vorschläge zur Gegenfinanzierung sind teils vage, teils an das Prinzip Hoffnung gebunden. Fraglich ist, ob bei Erhöhung des Eingangsteuersatzes sowie einer Verschärfung der Grenzbelastung kurz- und mittelfristig wachstumsbedingte Steuererhöhungen zu erwarten sind. Im Zusammenhang mit der Erörterung des Vorschlages der Einkommensteuer-Kommission wurde bereits erläutert, daß ein steuerlicher Subventionsabbau in der vorgeschlagenen Höhe kurzfristig nicht realisierbar und, teilweise aus wirtschaftspolitischen Gründen, auch gar nicht erwünscht ist. Schließlich muß strikte Ausgabendisziplin gegenwärtig vollständig zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte genutzt werden, um auch für die Zukunft finanzpolitische Handlungsfähigkeit zu erhalten.

Der Vorschlag des Bundesministeriums der Finanzen

Das Freistellungskonzept des Bundesministeriums der Finanzen orientiert sich dagegen an den haushaltspolitischen Rahmenbedingungen und ermöglicht dennoch eine einkommensteuerliche Entlastung für jeden Steuerpflichtigen. Eine einfache Anhebung des

²⁰ Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (Hrsg.): Der Lohn- und Einkommensteuertarif 1996, a.a.O.; V. Stern: Lohn- und Einkommensteuertarif 1996 – Der Vorschlag des Bundes der Steuerzahler zur verfassungskonformen Neugestaltung, a.a.O.

²¹ Vgl. Literaturverweise in Fußnote 14.

jetzigen Grundfreibetrages auf das erforderliche Niveau von 12 000 DM bzw. 24 000 DM ist haushaltspolitisch gegenwärtig nicht zu vertreten. Deshalb sieht das Konzept vor, den bisherigen nach § 32 a Abs. 1 EStG im Einkommensteuertarif enthaltenen Grundfreibetrag abzuschaffen und durch eine außertarifliche Steuerermäßigung zu ersetzen. Diese sogenannte Grundentlastung wird bis zu einem zu versteuernden Einkommen von 30 000/60 000 DM stufenweise abgebaut. Hierdurch kann die Entlastungswirkung durch die steuerliche Freistellung des Existenzminimums vornehmlich auf kleinere Einkommen konzentriert werden. Gleichzeitig gewährleistet die Rückführung der Grundentlastung eine stetige Überleitung in die tarifliche Besteuerung. Um eine Belastungverschärfung für Einkommen oberhalb dieser Grenze infolge der Nichtteilnahme an zukünftigen Erhöhungen des Existenzminimums zu vermeiden, sieht der Vorschlag vor, den linear-progressiven Tarifabschnitt um 0,7 Prozentpunkte abzusenken.

Das Zusammenwirken von Grundentlastung und Tarifabsenkung bewirkt, daß bei Einkommen von 12 000 DM bzw. 24 000 DM für Ledige bzw. Verheiratete die Steuerbelastung um 100% gesenkt wird, während sich für Spitzenverdiener mit einem Grenzsteuersatz von 53% eine Entlastung von weniger als 2% ergibt.

Bei Umsetzung dieses Vorschlages betragen im Haushaltsjahr 1996 im Vergleich zum Steuerrecht 1995 die Steuermindereinnahmen 14,6 Mrd. DM bei der Einkommensteuer und 1,1 Mrd. DM beim Solidaritätszuschlag. Diese Mindereinnahmen können durch strikte Ausgabendisziplin der öffentlichen Haushalte sowie sich gegenwärtig deutlich abzeichnende wachstumsbedingte Steuermehreinnahmen aufgefangen werden. Bei Verwirklichung dieses Vorschlages wird eine steuerliche Entlastung erreicht, ohne die finanzpolitische Handlungsfähigkeit der Gebietskörperschaften zu gefährden. Zudem können bei künftig erforderlichen Anhebungen des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums die Auswirkungen auf die Einnahmen der öffentlichen Haushalte zielgenauer gesteuert werden²².

Der Vorschlag hat den Effekt, daß infolge des Abschmelzens der Grundentlastung bei einem zu versteuernden Einkommen zwischen 12 000 DM und 30 000 DM die effektive Grenzsteuerlast über die rein

tarifliche Belastung hinaus steigt. Aus zwei Gründen ist eine erhöhte Grenzsteuerlast jedoch zu vertreten. Erstens ist kaum zu erwarten, daß eine erhöhte Grenzbelastung von bis zu 7 Prozentpunkten negative Auswirkungen auf die Leistungsbereitschaft von Einkommensbeziehern in diesem Bereich hat, wenn man gleichzeitig die hohe Durchschnittsentlastung dieser Einkommen berücksichtigt. Zweitens gibt es im Steuerrecht sowie bei der Gewährung von Sozialleistungen eine Reihe ähnlicher Bestimmungen, die eine Verringerung bzw. einen Abbau von Entlastungsmaßnahmen bzw. Transfers bei dem Überschreiten von Einkommensgrenzen vorsehen²³. Im geltenden Recht gibt es also bereits bei der Gesamtbetrachtung von Steuern, Sozialabgaben und Sozialtransfers keinen linearen Verlauf der effektiven Grenzbelastung.

Fazit

Die Vorschläge der Expertenkommission und des Bundes der Steuerzahler verkennen die finanzpolitischen Realitäten und die Rolle politischer Kompromisse bei der Durchsetzung von Gesetzesvorhaben. So begründet einzelne Vorschläge zur Gegenfinanzierung der höheren Entlastungsvolumina dieser Konzepte aus steuersystematischer Sicht auch sein mögen, ihre Durchsetzung wäre im Hinblick auf die kurze Frist zur Novellierung des Einkommensteuerrechts und unter Berücksichtigung der Zustimmungspflicht des Bundesrates mit hoher Sicherheit zum Scheitern verurteilt. Damit würde das gesamte Vorhaben der steuerlichen Freistellung des Existenzminimums gefährdet.

Das Konzept des Bundesministeriums der Finanzen ist verteilungspolitisch ausgewogen, da niedrige Einkommen, die in der Vergangenheit am schärfsten von der unzureichenden steuerlichen Freistellung des Existenzminimums betroffen waren, die höchste relative und absolute Steuerentlastung erhalten. Dennoch werden alle Steuerpflichtigen entlastet. Der Vorschlag trägt den finanzpolitischen Rahmenbedingungen Rechnung und erlaubt in Zukunft, je nach Entlastungsspielraum, flexible Anpassungen an ein inflationsbedingt höher anzusetzendes Existenzminimum vorzunehmen.

²³ Als Beispiele seien hier genannt: Einkommensgrenzen bei den Abzugsbeträgen nach § 10 e EStG und beim Baukindergeld nach § 34 f EStG; Verringerung von Kindergeld und verkürzte Gewährung von Erziehungsgeld ab einem bestimmten Einkommen, einkommensabhängige Gewährung von Wohngeld und Ausbildungsförderung. Zu den Auswirkungen von Steuern, Sozialabgaben und Sozialtransfers auf die effektive Grenzbelastung von Einkommen vgl. ifo Institut für Wirtschaftsforschung: Umverteilung in der Bundesrepublik Deutschland – Das Zusammenwirken von Steuern und Sozialtransfers, Band 2: Modellanalyse des gegenwärtigen Systems, München 1988.

²² Bei geringem Entlastungsspielraum käme es lediglich zu einer Anhebung der Grundentlastung, während bei größerem Steuerentlastungspotential das Abschmelzen der Grundentlastung gestreckt bzw. der linear-progressive Tarifverlauf gesenkt werden könnte.