

Krause-Junk, Gerold; von Oehsen, Johann H.

Article — Digitized Version

Existenzminimum und Einkommensteuertarif

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Krause-Junk, Gerold; von Oehsen, Johann H. (1995) : Existenzminimum und Einkommensteuertarif, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 75, Iss. 1, pp. 28-35

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137203>

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.

Gerold Krause-Junk, Johann Hermann von Oehsen

Existenzminimum und Einkommensteuertarif

Kaum ein Thema beherrscht die aktuelle steuerpolitische Diskussion so sehr wie die endgültige Umsetzung des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 25. September 1992¹ zur einkommensteuerlichen Freistellung des Existenzminimums. Mit diesem Beschluß hatte das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber angewiesen, nicht nur unmittelbar dafür zu sorgen, daß keinem Steuerpflichtigen Teile des zur Bestreitung seines Existenzminimums notwendigen Einkommens entzogen werden, sondern auch den Einkommensteuertarif insgesamt so zu gestalten, daß die Freistellung des Existenzminimums nicht in Konflikt mit dem Grundsatz vertikaler Gleichbehandlung gerät.

Der ersten Anordnung hat der Gesetzgeber mit der ab 1. Januar 1993 geltenden „Übergangsregelung“ entsprochen; für die Umsetzung der zweiten hat ihm das Bundesverfassungsgericht eine Frist bis zum 1. Januar 1996 eingeräumt. Um die Lösung dieser zweiten Aufgabe geht der aktuelle Streit.

Unbefriedigende Übergangsregelung

Es ist unstrittig, daß die gegenwärtig geltende Übergangsregelung nicht als Dauerlösung in Betracht kommen kann. Sie bewirkt die Freistellung des Existenzminimums im oben beschriebenen Sinne, unterwirft aber Einkommen, die nur wenig über dem Existenzminimum liegen, extrem hohen Grenzsteuersätzen (bis zu 60%), um die Steuerbelastung der über dem Existenzminimum liegenden Einkommen wieder-

um rasch an den allgemeinen Tarif heranzuführen. Dies hat auch zur Folge, daß der Grenzsteuersatz bei einem Einkommen in Höhe von zur Zeit 15.174 DM sprunghaft sinkt.

Nun läßt sich darüber streiten, ob die mit der Freistellung des Existenzminimums verbundene Entlastung zusammen mit der nach dem regulären Tarif entstehenden Belastung eine nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip vertretbare steuerliche Gesamtbelastung ergibt. Eindeutig gegen die Übergangsregelung sprechen aber zwei andere Argumente: Unter dem Aspekt der Anreizwirkungen sind steuerliche Grenzbelastungen in der erwähnten Höhe – insbesondere bei sehr niedrigen, die Sozialhilfesätze nur wenig übersteigenden Einkommen – extrem schädlich. Und in bezug auf die deutsche Ehegattenbesteuerung führt die Übergangsregelung zu einer erheblichen Komplizierung, da nun nicht mehr das Ehegattensplitting als die aus Sicht der Eheleute generell günstigere Veranlagungsform gelten kann².

Vorschläge für eine Neuregelung

Vor diesem Hintergrund ist es jetzt Zeit, daß sich der Gesetzgeber Gedanken über den neuen Einkommensteuertarif macht. Nachdem bereits das DIW im Auftrage der Hans-Böckler-Stiftung eine Reihe von möglichen neuen Tarifverläufen zur Diskussion gestellt hat³, ist am 8.11.1994 die von der Bundesregierung eingesetzte Kommission „zur Steuerfreistellung des Existenzminimums ab 1996 und zur Reform der

Prof. Dr. Gerold Krause-Junk, 57, Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, und Prof. Dr. Johann Hermann von Oehsen, 55, lehren Finanzwissenschaft am Institut für Ausländisches und Internationales Steuerwesen der Universität Hamburg.

¹ Bundesverfassungsgericht, Aktenzeichen 2 BvL 5, 8, 14/91, abgedruckt in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 87/1992, S. 153-181.

² Vgl. G. Krause-Junk, J.H. von Oehsen: Tarifmanipulation und Splitting-Vorteil, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 74. Jg. (1994), H. 3, S. 122-126.

³ Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Einbau eines erhöhten Existenzminimums in den Steuertarif und seine finanziellen Auswirkungen, Berlin, Februar 1993.

Einkommensteuer“ mit einem Vorschlag an die Öffentlichkeit getreten, der zwar fachliche Anerkennung gefunden, im politischen Raum aber einen wahren Sturm der Entrüstung verursacht hat. Das Feuer kam von zwei Seiten. Die Bundesregierung kritisierte vor allem die „Bruttokosten“, d.h. die als Folge des vorgeschlagenen Tarifs eintretenden Verluste an Steueraufkommen von rund 40 Mrd DM. Freilich lag eine derartige Steuersenkung gar nicht in der Absicht der Kommission, die im Gegenteil eine nahezu vollständige Gegenfinanzierung vorgeschlagen hat.

An diesen Vorschlägen entzündete sich aber erst recht die Empörung. Dabei hatte die Kommission eigentlich nur mit großem Fleiß gesammelt, was an Empfehlungen zur Abschaffung von Steuervergünstigungen und zur Bereinigung des Steuerrechts seit Jahren entwickelt worden war. So massiv hatte man freilich bis dato nicht gelesen, wo überall zumeist nicht mehr zu rechtfertigende Vergünstigungen gewährt werden. Sie reichen von hohen Freibeträgen bei bestimmten Einkunftsarten bis zu steuerfreien Renten, deren Beiträge zuvor als Vorsorgeaufwendungen voll absetzbar waren.

Allgemeine tarifäre Steuersenkung?

Gegen den von der Kommission vorgeschlagenen Tarif als solchen ist wenig einzuwenden. Bei einem Einkommen in Höhe des Existenzminimums von 13 000 DM soll der Eingangsgrenzsteuersatz 22% betragen und dann linear bis auf seine gegenwärtige Spitzhöhe von 53% ansteigen (bei einem Einkommen in Höhe von 120 042 DM)⁴. Der Vorschlag bewahrt also im wesentlichen die geltende Tarifstruktur und löst das Problem der Freistellung des Existenzminimums mit einer – trotz Erhöhung des Eingangsgrenzsteuersatzes – erheblichen allgemeinen tarifären Steuersenkung.

In dieser Steuersenkung liegt freilich auch der Pferdefuß, insbesondere wenn die politische Kraft und Einigungsfähigkeit zur radikalen Abschaffung von Steuervergünstigungen fehlen. Es ist auch zu fragen, ob nicht die notwendige Anpassung des Tarifverlaufs eher als Problem der Tarifstruktur zu verstehen ist. Das Verfassungsgericht hatte ja nicht die Höhe des Einkommensteueraufkommens kritisiert, sondern letztlich die Formel, nach der die einzelnen Steuerpflichtigen zu diesem Aufkommen beitragen. Mit anderen Worten: Es ist keinesfalls von Verfassungs wegen geboten, die Freistellung des Existenzminimums mit einer allgemeinen tarifären Steuersenkung zu verbinden.

Um nicht mißverstanden zu werden: Selbstverständlich sind Tarifsenkungen, zumal wenn sie mit dem Abbau von Steuervergünstigungen finanziert werden, eine erstrebenswerte Maßnahme. Nach Lage der Dinge muß aber wohl eine tarifäre Lösung auch für den Fall gefunden werden, daß ein nennenswerter Abbau von Steuervergünstigungen nicht gelingt.

Auch der Sachverständigenrat hat in seinem jüngsten Jahresgutachten zur erforderlichen Anpassung Stellung genommen. Er befürwortet eine Erhöhung des Grundfreibetrages auf nur 12 000 DM und die Beibehaltung der Grenzsteuersätze, weil andernfalls die mit der Einkommensteuerreform 1990 erreichte „Verringerung der Progression des Tarifs wieder rückgängig gemacht würde“⁵. Die Finanzierung der auch dabei erheblichen tarifären Steuerausfälle soll ebenfalls durch den Wegfall von – nicht näher spezifizierten – Steuervergünstigungen erfolgen.

Entwurf des Finanzministeriums

Schließlich hat das Bundesministerium der Finanzen am 8.12.1994 seinen lange erwarteten Vorschlag auf den Tisch gelegt. Er folgt tendenziell der Konzeption des Übergangstarifs, mit einem allerdings deutlich verlangsamten Tempo der sogenannten „Abschmelzung“ der mit der Freistellung des Existenzminimums verbundenen Vorteile. Dies hat zur Folge, daß die Grenzsteuersätze bei niedrigen Einkommen nun „nur noch“ auf rund 33% steigen und anschließend nicht abrupt, sondern bis zum Erreichen der sogenannten „Abschmelzungsgrenze“ (bei einem Einkommen von 30 000 DM) in sanftem Bogen auf 25% sinken. Dies ändert freilich nichts an den problematischen Konsequenzen für die Anwendung des Ehegattensplittings. Außerdem soll eine, allerdings geringfügige, allgemeine Steuersenkung eintreten, die auch (bis zu einer Höhe von maximal 768 DM) Beziehern von Einkommen oberhalb der Abschmelzungsgrenze zugute käme. Das Konzept der Bundesregierung ist in der Abbildung 1 dargestellt.

Auch von seiten der SPD („NRW-Modell“) sind Eckdaten für einen neuen Tarif entwickelt worden. Sie unterscheiden sich vom Vorschlag der Bundesregierung zunächst durch ein um 1000 DM höher angesetztes Existenzminimum. Wichtiger ist aber, daß tarifäre Steuersenkungen vermieden werden und die Entlastung am unteren Ende der Einkommenskala mit zusätzlichen Belastungen (ab einer Einkommenshöhe

⁴ Hier wie im folgenden ist stets der Grundtarif gemeint.

⁵ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1994/95, S. 297.

von 50 000 DM) verbunden werden. Der Eingangsgrenzsteuersatz soll immerhin 25% betragen und linear – wie bisher – bis auf 53% (bei einem Einkommen in Höhe von 120 042 DM) ansteigen.

Freistellung des Existenzminimums

Eine Kritik der vorliegenden Modelle für einen neuen Einkommensteuertarif muß von den verfassungsmäßigen Vorgaben ausgehen. Wie schon erwähnt, läßt sich der Beschluß des Bundesverfassungsgerichts in die beiden Elemente der Freistellung des Existenzminimums im engeren Sinne und der notwendigen Anpassung des gesamten Tarifverlaufs an diese Freistellung zerlegen. Das erste Element legt fest, was eigentlich selbstverständlich sein sollte: „... dem der Einkommensteuer unterworfenen Steuerpflichtigen (muß) nach Erfüllung seiner Einkommensteuerschuld von seinem Erworbenen so viel verbleiben ..., als er zur Bestreitung seines notwendigen Lebensunterhalts und ... desjenigen seiner Familie bedarf ('Existenzminimum')“⁶. Folgerichtig ist die Höhe dieses steuerfrei zu belassenden Existenzminimums an den Sozialhilfesätzen zu orientieren; denn hier bringt der Staat selbst zum Ausdruck, was er für die Bestreitung des Lebensunterhalts als unverzichtbar erachtet. Es soll hier nicht darauf eingegangen werden, ob die Beträge – obwohl einmal Maß der aussteilenden, ein andermal der nehmenden Gerechtigkeit⁷ – deckungsgleich sein müssen und welche Elemente der Sozialhilfe im einzelnen zu berücksichtigen sind.

Auch sei hier nicht diskutiert, inwieweit sich der einzelne Steuerpflichtige Steuervergünstigungen oder Transfereinkommen auf sein steuerfrei zu stellendes Existenzminimum anrechnen lassen müßte. Zu Recht hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, daß diese Begünstigungen oder Transfereinkommen jedenfalls nicht zu einer generellen Kürzung des (pauschalen) steuerlichen Existenzminimums führen dürfen, soweit sie nicht wirklich allen Steuerpflichtigen in gleicher Weise zugute kommen.

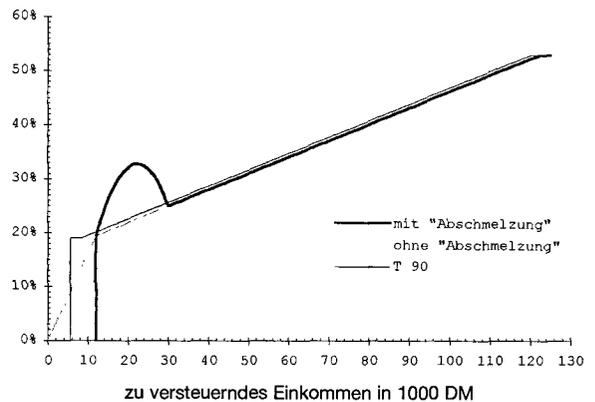
Eine individuelle Berücksichtigung – wie vom Bundesverfassungsgericht grundsätzlich als verfassungskonform erachtet – erscheint nicht nur als unpraktikabel, sondern auch als widersinnig, weil der Staat vernünftigerweise wohl kaum Steuervergünstigungen (z.B. mit der sogenannten Konsumgutlösung beim

⁶ Bundesverfassungsgericht, a.a.O., S. 169.

⁷ Vgl. J. Hackmann: Die einkommensteuerliche Berücksichtigung des Existenzminimums. Einige kritische Anmerkungen anläßlich der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungswidrigkeit des Grundfreibetrags und ein Lösungsvorschlag, in: Betriebsberater, 28/1994, S. 5.

Abbildung 1

Grenzbelastung beim BMF-Vorschlag



Wohnen im selbstgenutzten Wohneigentum) gewähren und zugleich deren einkommensteuersenkenden Effekt durch Anrechnung auf das Existenzminimum wieder neutralisieren kann. Die vorliegenden Modelle zur Umsetzung des Verfassungsgerichtsbeschlusses gehen folglich denn auch fast ausnahmslos von einer generellen (nicht individualisierten) Regel aus⁸. Es wird sich zeigen, ob der entsprechende Freibetrag am 1.1.1996 nun 12 000 DM oder 13 000 DM betragen muß.

Der Beschluß des Bundesverfassungsgerichts entsprach insoweit einer weitestgehend geteilten Überzeugung, und man kann eigentlich nur beklagen, daß es erst eines Verfassungsgerichtsbeschlusses bedurfte, um das eigentlich Selbstverständliche umzusetzen.

Herstellung eines sanften Übergangs

Leider hat es das Bundesverfassungsgericht in seinem denkwürdigen Beschluß nicht bei den oben skizzierten Aussagen belassen. Es hat vielmehr Gedanken über den Verlauf des Einkommensteuertarifs in seiner Gänze entwickelt und dabei eine Reihe von Bedingungen aufgestellt. Im einzelnen heißt es: „Der Grundfreibetrag in seiner derzeitigen Ausgestaltung ist vom geltenden progressiven Tarif in seinem Verlauf als durchgehender, für alle Einkommen wirksamer Freibetrag vorausgesetzt; Grundfreibetrag und Tarif bedingen sich demnach gegenseitig. Würde die Verfassungswidrigkeit Rechtsfolgen nur für den Einkommensteuerpflichtigen haben, dem nach Erfüllung sei-

⁸ Soweit wir sehen, hat nur Hackmann, a.a.O., einen Vorschlag entwickelt, der die Steuerfreistellung des Existenzminimums über ein „pauschalierendes Individualisierungsverfahren“ (S.21) erreichen soll.

ner Steuerschuld kein sein Existenzminimum deckendes Einkommen mehr verbleibt, so entstünde ein Gesetzestorso, der keinen gleichmäßigen Belastungsanstieg, sondern gleichheitswidrige Progressions-sprünge herbeiführen würde und insoweit vom Gesetzgeber nicht gewollt wäre. Die Unzulänglichkeit des Grundfreibetrages macht deshalb den § 32 a Abs. 1 Satz 2 EStG (d.h. den gesamten Tarifverlauf; die Verf.) wegen seiner Gesamtwirkung im ganzen verfassungswidrig.⁹

Am einfachsten läßt sich der Verfassungsgerichtsbeschuß so deuten, daß die Verfassungsmäßigkeit des Einkommensteuertarifs nicht durch einen bloßen Steuerverzicht bei den sonst unter das Existenzminimum fallenden Steuerpflichtigen herzustellen ist, sondern daß auch die Besteuerung der mit ihrem Einkommen nur wenig über dem Existenzminimum liegenden Steuerpflichtigen entsprechend anzupassen ist. Andernfalls käme es nämlich bei dieser Gruppe von Steuerpflichtigen zu Grenzsteuerbelastungen von 100%. Das wäre – wie das Bundesverfassungsgericht selbst ausführt – „vom Gesetzgeber selbst nicht gewollt“, und man hätte erwarten können, daß der Gesetzgeber nun nicht gerade eine derartige Lösung wählen, vielmehr für sanftere Übergänge Sorge tragen würde.

So interpretiert war der Verfassungsgerichtsbeschuß genau genommen sogar kontraproduktiv. Der Gesetzgeber hat nämlich seine – gerade was die Grenzbelastung der knapp über dem Existenzminimum liegenden Einkommen angeht – unglückliche Übergangsregelung im Grunde damit rechtfertigen können, daß ihm das Bundesverfassungsgericht quasi von Verfassungs wegen für eine endgültige und im Zweifel sinnvollere Regelung eine Frist bis zum 1. Januar 1996 eingeräumt hat.

Mißverständliche Tarifvorgaben

Schwieriger ist die Deutung des Verfassungsgerichtsbeschlusses, wenn er nicht nur als Anweisung zur Herstellung eines sanften Übergangs oberhalb des Bereichs des Existenzminimums interpretiert wird. Termini wie „gleichmäßiger Belastungsanstieg“, Vermeidung „gleichheitswidriger Progressions-sprünge“, deuten darauf hin, daß sich das Verfassungsgericht recht konkrete Vorstellungen vom gesamten Tarifverlauf macht. Aber welche?

Versteht man – wie in der Finanzwissenschaft üblich – einen Einkommensteuertarif dann als pro-

gressiv, wenn der (Durchschnitts-)Steuersatz mit steigendem Einkommen zunimmt, dann wären Progressionssprünge also abrupte Veränderungen des (Durchschnitts-)Steuersatzes. Dies hat es aber weder im alten (vor dem 1. Januar 1993) noch im geltenden Steuertarif gegeben, noch treten derartige Sprünge in irgendeinem der heute diskutierten Steuertarife auf. Vielmehr zeichnen sich alle diese Tarife durch einen mehr oder weniger sanften Anstieg der Durchschnittsbelastung aus. Das Bundesverfassungsgericht hätte mit seiner Forderung gewissermaßen offene Türen eingerannt.

Größere Schwierigkeiten macht es schon, die Vorgabe eines „gleichmäßigen Anstiegs“ des (Durchschnitts-)Steuersatzes zu deuten. Wir halten es allerdings für ausgeschlossen, daß damit etwa ein linearer Anstieg des Durchschnittssteuersatzes gefordert sein könnte; denn diesen gibt es nirgends auf der Welt. Er läßt sich schon aus technischen Gründen nicht durchhalten.

Ganz anders wäre die Tragweite des Beschlusses, wenn das Verfassungsgericht nicht den Durchschnittssteuersatz, sondern den Grenzsteuersatz im Visier gehabt hätte. Die Vermeidung von „Belastungssprüngen“ könnte dann als Verbot abrupter Veränderungen des Grenzsteuersatzes interpretiert werden. Freilich: Nahezu überall auf der Welt gilt der sogenannte Stufentarif, bei dem der Grenzsteuersatz jeweils bei bestimmten Einkommenshöhen Stufe um Stufe klettert, als durchaus akzeptable Umsetzung einer an der Leistungsfähigkeit orientierten Einkommensbesteuerung. Diese Art von Sprüngen kann das Verfassungsgericht schlechterdings nicht als verfassungswidrig ansehen. Aus dem gleichen Grunde scheint unseres Erachtens auch etwa ein Verfassungsgebot eines linearen Anstiegs des Grenzsteuersatzes – erst recht eines bloß abschnittsweise linearen Anstiegs wie im derzeit geltenden Tarif – nicht begründbar. Selbst abschnittsweise sinkende Grenzsteuersätze schließen nicht aus, daß die Durchschnittssteuerbelastung mit steigendem Einkommen kontinuierlich zunimmt und damit im Prinzip der vertikalen Gleichbehandlung genügt wird.

Während also die Freistellung des Existenzminimums eine wichtige und akzeptable Anordnung des Bundesverfassungsgerichts darstellt, sind die weitergehenden, den Tarifverlauf betreffenden Äußerungen des Gerichts mißverständlich, für allerlei Deutungen offen und – was die Fristsetzung angeht – kontraproduktiv. Die Unsicherheit zeigt sich insbesondere an diversen Mutmaßungen, die in bezug auf die

⁹ Bundesverfassungsgericht, a.a.O., S.177.

Verfassungsmäßigkeit aktueller Reformvorschläge angestellt werden.

Freibetrag auch für die Reichen?

Die Suche nach einem neuen Einkommensteuertarif wird aber nicht nur durch Vorgaben des Verfassungsgerichts erschwert. Vielmehr gibt es auch eine Reihe von politischen Forderungen, die von dieser oder jener Seite an den neuen Tarif gestellt werden. Nicht alle diese Forderungen sind freilich sinnvoll.

Eine der merkwürdigsten Debatten ist um die Frage entbrannt, ob denn die Freistellung des Existenzminimums nicht nur für die sonst mit ihrem Nettoeinkommen unter das Existenzminimum fallenden Steuerpflichtigen, sondern allen, sogar den Einkommensmillionären, gewährt werden soll. Auch hier hat das Verfassungsgericht zumindest leicht mißverständliche Ausführungen gemacht: „Wenn der Gesetzgeber einen Grundfreibetrag im Tarif vorsieht und der mit wachsendem Einkommen steigenden Belastbarkeit des Steuerpflichtigen durch die Gestaltung des Tarifs Rechnung trägt ..., ist es ihm unbenommen, in folgerichtig gestalteten Übergängen... den Tarifverlauf so zu gestalten, daß die Entlastungswirkung des angemessen quantifizierten Existenzminimums, das zunächst bei allen Steuerpflichtigen berücksichtigt wird, schrittweise kompensiert wird.“¹⁰

Aus diesen Ausführungen mag man entnehmen, daß – unabhängig von der letztlich zugemessenen Steuerschuld – jedem Steuerpflichtigen zunächst einmal das Existenzminimum steuerfrei verbleiben muß. Selbst die SPD scheint dieser Maxime zu folgen: „Die Steuerfreistellung des Existenzminimums muß nach Matthäus-Maier für alle Steuerpflichtigen gelten. Wer beim Millionär etwas holen wolle, solle das gefälligst nicht durch die Vorenthaltung des Existenzminimums tun, sondern bei der Besteuerung oberhalb des Existenzminimums.“¹¹ Andere Kommentatoren fragen erstaunt, ob es denn der Reiche wirklich nötig habe, das für ihn ganz und gar irrelevante Existenzminimum steuerfrei zu erhalten.

Die Freistellung des Existenzminimums für alle diejenigen, die auch nach Besteuerung mehr als das Existenzminimum behalten, sagt allerdings nichts über die tatsächliche Steuerbelastung aus, solange

der Tarifverlauf insgesamt nicht fixiert ist. Der bei einem bestimmten Einkommen gesetzlich festgelegte Steuerbetrag ergibt sich aus dem Zusammenwirken aller Elemente des Steuertarifs (Grund- und Tariffreibeträge, Grenzsteuersätze). Wenn irgendwo die Ceteris-paribus-Annahme sinnlos ist, dann hier, wo die Gestaltung von Freibeträgen und diejenige von Grenzsteuersätzen gerade nicht als voneinander unabhängig gelten können.

Im Grunde ist es sogar so, daß man dem deutschen Einkommensteuertarif nicht einmal ansehen kann, ob er auch für höhere Einkommen einen Grundfreibetrag einräumt. In der sogenannten oberen Proportionalzone des geltenden Steuertarifs wird nach der Tarifabschnittsformel $T = 0,53 \times x - 22\,842$ besteuert¹². Wird hier ein Grundfreibetrag gewährt? Man könnte in der Tat auf den Gedanken kommen, den Abzugsbetrag von 22 842 DM als Produkt des Grenzsteuersatzes von 0,53 und eines Grundfreibetrags in Höhe von rund 43 000 DM zu interpretieren. Man könnte ihn aber auch als Tariffreibetrag auffassen, nämlich als Produkt aus dem Eingangssteuersatz von 0,19 und einem Freibetrag von rund 120 000 DM. Nicht anders würde sich jedenfalls bei gegebenen Grenzsteuersätzen die Einführung eines Freibetrags auswirken. Aber solange der Gesetzgeber keine verbindliche Interpretation des Abzugsbetrages von 22 842 DM gibt und insbesondere nicht erklärt, wie er für ein bestimmtes in diesen Abschnitt fallendes Einkommen den Steuerbetrag festlegen würde, wenn ihm hier aus irgendeinem Grunde ein bestimmter Freibetrag vorgegeben wäre, kann man aus dem Tarif nicht schließen, ob er nun dem in diesem Abschnitt erfaßten Einkommen einen Freibetrag einräumt oder nicht.

Tatsächlich dient der Abzugsbetrag von 22 842 DM natürlich der Sicherstellung eines fließenden (und stetig abnehmenden) Anstiegs des Durchschnittssteuersatzes beim Übergang von der sogenannten direkten Progressionszone. Dieser (oder ein ähnlicher) Verlauf des Durchschnittssteuersatzes ist aber auch mit mathematischen Formeln zu erreichen, die ohne einen formalen Abzugsbetrag auskommen. Umgekehrt ließe sich die tatsächlich bei einem bestimmten Einkommen eintretende Steuerbelastung ohne Schwierigkeiten mathematisch stets so darstellen, als sei sie das Ergebnis eines – in Höhe des Existenzminimums festgelegten – Freibetrags und eines entsprechend angepaßten Tarifs im engeren Sinne¹³.

¹⁰ Bundesverfassungsgericht, a.a.O., S.170.

¹¹ Handelsblatt, Nr. 247 vom 22.12.1994, S.3.

¹² T = Steuerbetrag; x = zu versteuerndes Einkommen.

¹³ So auch J. Hackmann, a.a.O., S. 219.

Insofern trägt die Diskussion um die Frage, ob nunmehr die verfassungsgebote Freistellung des Existenzminimums allen Einkommensteuerpflichtigen oder nur den Beziehern von Einkommen in unmittelbarer Nähe des Existenzminimums zu gewähren ist, geradezu surrealistische Züge.

Steuersenkung für wen?

Eine ganz andere Frage ist, ob anlässlich der Einführung eines steuerfreien Existenzminimums Steuerentlastungen nur denjenigen Einkommensbeziehern gewährt werden sollten, deren Einkommen sich in der Nähe des Existenzminimums befinden. Sicherlich sind angesichts der viel zu hohen Abgabenquote generelle Einkommensteuersenkungen zu begrüßen. Andererseits steht mit der Ergänzungsabgabe („Solidaritätszuschlag“) ein hervorragendes und in jedem Falle vorrangiges Instrument für generelle Einkommensteuersenkungen zur Verfügung. Man muß jedenfalls ernsthafte Zweifel an der Konzeption einer (Einkommen-)Steuerpolitik haben, die einerseits eine allgemeine Ergänzungsabgabe – zur Deckung vorübergehender finanzieller Engpässe – einführt, andererseits aber die gebotene Freistellung des Existenzminimums unnötigerweise mit einer allgemeinen Einkommensteuersenkung verbindet.

In der finanzverfassungspolitischen Wirklichkeit der Bundesrepublik ist freilich selbst eine derartige Politik noch nachvollziehbar. Senkungen der Ergänzungsabgabe gingen zur Gänze zu Lasten des Bundeshaushalts, während an allgemeinen Einkommensteuersenkungen auch die Länder- und Gemeindehaushalte beteiligt würden. Zum Bild der bundesdeutschen Verfassungswirklichkeit gehört auch, daß Zeitungsberichten zufolge die sozialdemokratischen Landesfinanzminister vom Bund Ausgleichsmaßnahmen auch für die Steuerfreistellung des Existenzminimums gefordert haben sollen¹⁴.

Wahrung des „linear-progressiven“ Tarifs

Nicht minder merkwürdig ist das allseitige Ringen um die Beibehaltung des sogenannten „linear-progressiven“ Tarifs. Schon der Begriff ist ärgerlich. Keinesfalls nämlich ist der geltende deutsche Einkommensteuertarif linear-progressiv, d.h. durch einen linearen Anstieg des Durchschnittssteuersatzes gekennzeichnet (vielmehr steigt der Durchschnittssteuersatz mit verzögerter Rate). Gemeint ist denn auch etwas anderes, nämlich der in einem bestimmten Tarifabschnitt lineare Anstieg des Grenzsteuer-

satzes, wie er seit der Steuerreform 1990 gilt und von der Bundesregierung als steuerpolitischer Erfolg betrachtet wird.

Sucht man nach Begründungen für die vermeintliche Vorteilhaftigkeit des Tarifs, so stößt man auf die These, daß bei einem anderen Tarifverlauf, z.B. bereichsweise stark ansteigenden Grenzsteuersätzen, plausibel gemacht werden müßte, daß die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit hier mit zunehmendem Einkommen besonders stark anwächst¹⁵. Aber auch ein gleichmäßiger Anstieg der Leistungsfähigkeit begründet noch keine lineare Grenzsteuersatzfunktion – schon gar nicht eine solche, die nur für einen bestimmten Abschnitt gilt. Wenn es allein darum gehen soll, die untere mit der oberen Proportionalzone „in plausibler Weise“ miteinander zu verbinden, dann erscheint jedenfalls ein S-förmiger Verbindungsstrang, bei dem die Übergänge besonders sanft gestaltet werden können, mindestens ebenso plausibel¹⁶.

Alles in allem dürfte der Vorteil eines abschnittsweise linearen Verlaufs der Grenzsteuersatzfunktion in der ästhetischen Schönheit einer Geraden im Vergleich zu einer Kurve verborgen sein¹⁷. Um so erstaunlicher ist die breite Phalanx derjenigen, die zur Verteidigung des „linear-progressiven Tarifs“ (wenn wir dem politischen Sprachgebrauch einmal folgen wollen) antreten. Das Bundesfinanzministerium selbst ist so sehr auf den linear-progressiven Tarif fixiert, daß es glaubt, sein eigenes Modell in der Öffentlichkeit unter dem ausdrücklichen Hinweis präsentieren zu müssen, der linear-progressive Tarif sei beibehalten. Tatsächlich wird aber der – abschnittsweise – linear-progressive Tarif (des § 32 a EStG) durch die gesondert geregelte Abschmelzung des Grundfreibetrags (§ 34 h EStG) in einem weiten Bereich aufgehoben (vgl. Abbildung 1).

Die Äußerungen der SPD sind nicht weniger erstaunlich, als sie, die bisher kein gutes Haar an der Einkommensteuerreform '90 gelassen hat, auf einmal deren Kernstück, den linear-progressiven Tarif, vehement – gegen die Regierung – verteidigen zu müssen glaubt¹⁸. Teile der FDP sind ebenfalls vom Vorschlag

¹⁵ Vgl. Arbeitsgruppe Steuerreform: Steuern der Neunziger Jahre, Leitlinien für eine Reform, 1987, S. 50.

¹⁶ Vgl. G. Krause-Junk: „Steuern der Neunziger Jahre“, Anmerkungen zu den Leitlinien der Arbeitsgruppe Steuerreform, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 45, 1987, S. 315.

¹⁷ Vgl. G. Krause-Junk: Tax Policies in the 1980s and 1990s: The Case of Germany, in: A. Knoester (Hrsg.): Taxation in the United States and Europe – Theory and Practice: Proceedings of a conference held by the Confederation of European Economic Associations at Amsterdam, The Netherlands, 1991, S.256.

¹⁸ Laut Handelsblatt, Nr. 247 vom 22.12.1994, S. 3.

¹⁴ Handelsblatt, Nr. 238 vom 9./10.12.1994, S. 6.

Abbildung 2

Grenzsteuersätze des Tarifs T1

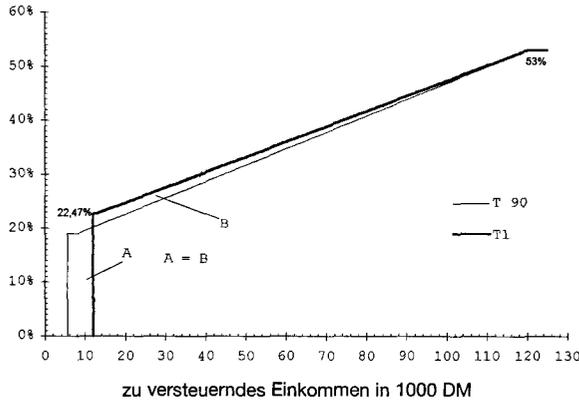


Abbildung 3

Grenzsteuersätze der Tarife 2a und 2b

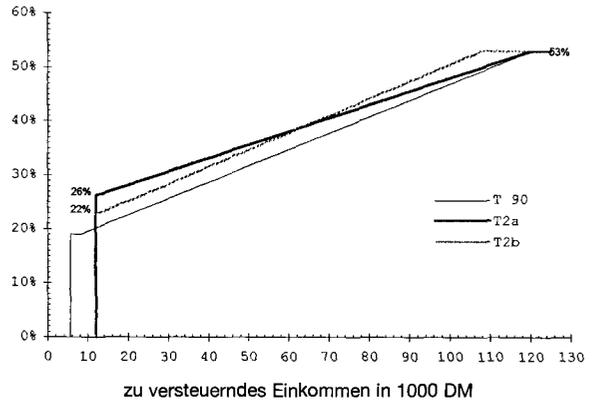


Abbildung 4

Grenzsteuersätze des Tarifs T3

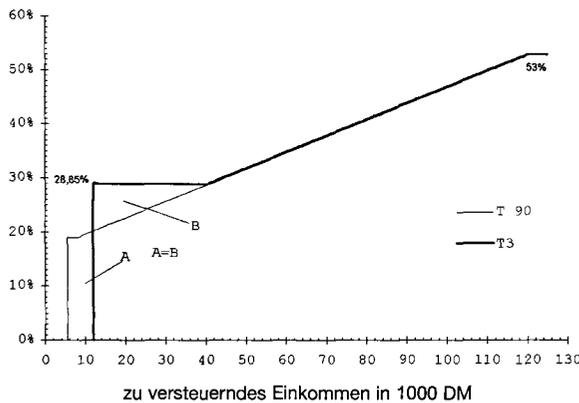
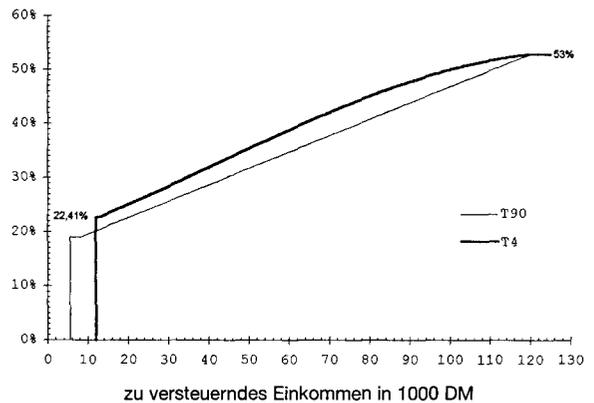


Abbildung 5

Grenzsteuersätze des Tarifs T4



des Finanzministeriums abgerückt, weil sie den linear-progressiven Tarif, einen „der größten Erfolge der CDU/CSU-FDP-Koalition“¹⁹ gefährdet sehen. Der linear-progressive Tarif hat inzwischen alle Eigenschaften einer heiligen Kuh – und von wissenschaftlicher Seite wird sogar schon angedeutet, daß er Verfassungsrang haben könnte. So wird dem Bundesfinanzministerium unterstellt, mit der „Neubenennung wie Grundentlastung und außertarifliche Entlastung bei den Karlsruher Richtern den Eindruck (erwecken zu wollen), es läge tatsächlich eine linear-progressive Tarifstruktur vor“²⁰. Warum in aller Welt sollte die Bundesregierung in Karlsruhe die Existenz eines linear-progressiven Tarifs nachweisen müssen?

¹⁹ Otto Graf Lambsdorff, zitiert nach Handelsblatt, Nr. 245 vom 20.12.1994, S. 3.

²⁰ F.W. Wagner: Der Einkommensteuertarif wird zu einer Achterbahn, in: Handelsblatt, Nr. 245 vom 20.12.1994, S. 6.

Um kein Mißverständnis aufkommen zu lassen: Unseres Erachtens ist der linear-progressive Tarif keine schlechte Lösung. Es gibt aber auch keinen vernünftigen Grund dafür, ihn unter allen Umständen verteidigen zu wollen und damit von vornherein die Suche nach einem neuen Einkommensteuertarif unnötig zu erschweren.

Künftige Inflations- und Wachstumsanpassung

Vom Bundesfinanzministerium wird betont, daß der neue Tarifverlauf auch so gestaltet werden sollte, daß er künftig – im Zuge von Inflation und Wachstum – erforderliche Anhebungen des Existenzminimums zu vertretbaren Kosten, d.h. bei möglichst geringen Steuerausfällen, gestattet. Es nimmt für den eigenen Vorschlag, bei dem technisch die Berücksichtigung des Existenzminimums vom regulären Tarif getrennt wird, in Anspruch, daß er dies zu vergleichsweise

günstigen Kosten erlaubt: Jede Anhebung des Existenzminimums um 100 DM würde einen Steuerausfall von nur 250 Mill. DM bewirken, während z.B. beim NRW-Tarif fiskalische Kosten in Höhe von 1 Mrd. DM anfallen würden²¹.

Es fällt freilich schwer, dies als Vorteil zu werten. Was das Bundesfinanzministerium im Grunde zum Ausdruck bringt, ist seine Absicht, inflations- und wachstumsbedingte Erhöhungen der Steuerquote nur partiell, nämlich durch Steuersenkungen bei den untersten Einkommen, auszugleichen. Alle anderen Einkommensteuerpflichtigen sollen auch künftig von der „kalten Progression“ getroffen werden. Natürlich ist dieses eine fiskalisch günstige Lösung – aber eben auch nur fiskalisch.

Finanzwissenschaftlich vertretbare Optionen

Wenn auch nur wenige der politischen Vorgaben einer ökonomischen Kritik standhalten, so sind doch drei Grundforderungen auch aus finanzwissenschaftlicher Sicht unverzichtbar:

- Ein mit der Einführung des neuen Tarifs verbundener Steuerausfall sollte angesichts der gegenwärtigen finanzpolitischen Zwänge das vom Bundesfinanzministerium selbst zugestandene Volumen (von circa 15 Mrd. DM) möglichst nicht überschreiten.
- Der Grenzsteuersatz sollte – auch unter Beachtung der sonstigen Grenzbelastungen des Einkommens, z.B. mit Sozialabgaben – so niedrig wie möglich gehalten werden.
- Der Grenzsteuersatz sollte an keiner Stelle fallen.

Nicht notwendige Bedingungen sind demgegenüber:

- Kein Steuerpflichtiger soll durch die Steuerreform schlechter gestellt werden,
- der Grenzsteuersatz soll vom Eingangssatz bis zum Erreichen der oberen Progressionszone linear steigen.

Wie sich leicht zeigen läßt, sind nicht alle fünf Bedingungen kompatibel. Die Bedingungen vier und fünf verlangen – bei Minimierung der tarifären Aufkommensverluste – einen wie in Abbildung 2 dargestellten Verlauf der Grenzsteuersätze (T1). Zum Vergleich ist, wie in den späteren Abbildungen auch, der geltende Verlauf der Grenzsteuersatzfunktion ein-

getragen (unter Vernachlässigung der Übergangsregelung). Ein derartiger Verlauf des neuen Tarifs dürfte allerdings deutlich mehr als die zugestandenen Aufkommensverluste (erste Bedingung) verursachen.

Es bietet sich daher an, die Bedingungen vier und fünf aufzugeben. Die Aufgabe der vierten Bedingung würde es erlauben, entweder einen höheren Eingangssteuersatz als nach T1 zu wählen oder den Spitzensteuersatz früher anzuwenden (T2a bzw. T2b in Abbildung 3).

In beiden Fällen würde es bei Beziehern von etwas mehr als mittlerem Einkommen zu höheren Steuerbelastungen kommen. Mehr Spielraum wäre gewonnen, wenn man von der fünften Bedingung abrückte und – wie das im übrigen im Prinzip auch beim geltenden Tarif der Fall ist – einen zunächst konstanten Eingangssteuersatz wählte (T3 in Abbildung 4).

Er läge genau bei 28,85%, wenn man unter Wahrung der vierten Bedingung den Kreis der Begünstigten möglichst gering halten wollte. (Begünstigt wären in diesem Falle Bezieher von Einkommen bis zu 40525 DM.) Die Aufkommensverluste dürften das vom Bundesfinanzministerium zugestandene Maß allerdings wohl nicht einhalten. Fiskalisch billiger wären noch höhere Eingangssteuersätze, was jedoch erst recht nicht mit der zweiten Bedingung vereinbar wäre. Daher scheint es auch überlegenswert, die Linearität des Grenzsteuersatzes ganz und gar aufzugeben und durch einen flachgezogenen S-Verlauf zu ersetzen (T4 in Abbildung 5).

Der Verlauf T4 würde es erlauben, den Eingangsteuersatz im Vergleich zu T2a niedriger anzusetzen und damit die mittleren Einkommen weniger stark zu belasten. Dafür ergäbe sich ein deutlich höherer Grenzsteuersatz bei gehobenen Einkommen, ohne daß freilich der Spitzensteuersatz angehoben würde. Zu Vergleichszwecken ist hier wie bei T2a der Tarif so konstruiert, daß er alle Bezieher mit einem Einkommen über 120042 DM zusätzlich mit rund 2000 DM belastet²².

Verfassungsrechtliche Vorgaben und ökonomische Zwänge haben den steuerpolitischen Handlungsspielraum eng werden lassen – zu eng, um sich ohne überzeugenden Grund einen Verzicht auf offene Optionen leisten zu können.

²² Die Tarifformel für T4 lautet: von 0 bis 12 000 DM: 0; von 12 001 bis 120 042 DM: $\{[-0,3566 y + 4,1465]y + 157,58\}y + 2241\}y$; von 120 043 DM an: $0,53 x - 22 842$. Dabei steht x für das abgerundete zu versteuernde Einkommen, y für ein Zehntausendstel des 12 000 DM übersteigenden Teils dieses Einkommens.

²¹ Vgl. Bundesministerium der Finanzen: BMF-Vorschlag zur Regelung des Existenzminimums, veröffentlicht 8.12.1994, S.7.