

Homburg, Stefan

Article — Digitized Version

Zur Steuerfreiheit des Existenzminimums

Finanzarchiv N.F.

Suggested Citation: Homburg, Stefan (1995) : Zur Steuerfreiheit des Existenzminimums, Finanzarchiv N.F., ISSN 0015-2218, Mohr Siebeck, Tübingen, Vol. 52, Iss. 2, pp. 182-195

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/92901>

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.

Zur Steuerfreiheit des Existenzminimums: Grundfreibetrag oder Abzug von der Bemessungsgrundlage?

von

Stefan Homburg

1. Einleitung

Obwohl schon im 17. Jahrhundert der absolutistische Steuertheoretiker Caspar Klock die Steuerfreiheit des Existenzminimums einforderte, diese Idee durch Naturrechtsbewegung und Aufklärung einen starken Impetus erhielt und auch viele Steuerjuristen und Finanzwissenschaftler hiernach riefen, hat der Einzug dieses laut Klock evidenten Prinzips in die deutsche Verfassungswirklichkeit bis zum Ende des 20. Jahrhunderts gedauert. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25.9.1992 ist daher zu Recht als ein steuerlicher „Meilenstein“ bezeichnet worden¹; es wird die steuerpolitische Diskussion auf Jahrzehnte prägen.

Deshalb erscheint es um so dringender, eine schon seit langem schwelende Diskussion zu vertiefen, die Diskussion nämlich, ob die Steuerfreistellung des Existenzminimums besser durch einen Grundfreibetrag im Tarif (auch Nullzone genannt) oder durch einen Abzug von der Steuerbemessungsgrundlage erfolgen sollte^{2,3}. Die vorliegende Arbeit will hierzu dreierlei beitragen. Erstens werden die Gründe analysiert, aus denen die bisherigen Disputanten so unterschiedliche Positionen hinsichtlich der angesprochenen Frage einnehmen. Dabei geht es weder um eine komplette Sichtung

¹ Tipke (1993 a, S. 19).

² Das Bundesfinanzministerium hatte in seinem Entwurf eines Jahressteuergesetzes 1996 mit der sogenannten „Grundentlastung“ eine weitere Möglichkeit ins Spiel gebracht. Diese aparte Variante eines Grundfreibetrags ist vom Autor an anderer Stelle thematisiert worden (Homburg, 1995). Zum Zeitpunkt der Niederschrift dieser Arbeit war die Grundentlastung bereits politisch gescheitert, so daß auf sie nicht weiter eingegangen wird.

³ Auch in der internationalen Steuerpraxis besteht hinsichtlich dieser Frage keine Einigkeit. Während in den Vereinigten Staaten ein Abzug von der Bemessungsgrundlage (basic allowance) zugelassen ist, sehen das kanadische, dänische und österreichische Einkommensteuerrecht Abzüge von der Steuerschuld vor (Tipke, 1993 b, S. 691). Der Abzug von der Steuerschuld (basic credit) als weitere Entlastungsvariante läßt sich bei einer nicht-negativen Einkommensteuer offensichtlich direkt in einen tariflichen Grundfreibetrag (zero-rated bracket) umrechnen; er wird deshalb nicht separat erörtert.

der sehr umfangreichen Literatur noch darum, den Schiedsrichter zu spielen; vielmehr soll logisch-deduktiv gezeigt werden, auf welchen Werturteilen oder Tatsachenannahmen die entgegengesetzten Positionen beruhen.

Zweitens wird ein Äquivalenzsatz formuliert, der beweist, daß ein Grundfreibetrag und ein Abzug von der Bemessungsgrundlage unter bestimmten Voraussetzungen in einem noch zu definierenden Sinn gleichwertig sind. Liegen diese Voraussetzungen vor, und das ist bei der bisher recht abstrakt geführten Diskussion interessanterweise der Fall, dann erledigt sich jeder weitere Streit, welche der beiden Methoden vorzuziehen sei.

Drittens aber, und wichtiger, werden die eben erwähnten Voraussetzungen aufgehoben; es zeigt sich sodann, daß die beiden Methoden der Steuerfreistellung des Existenzminimums subtile *Unterschiede* in der Belastung der Steuerpflichtigen bergen. Die Arbeit endet folgerichtig mit dem Vorschlag, über die respektive Vorteilhaftigkeit von Grundfreibetrag und Abzug von der Bemessungsgrundlage auf Basis dieser bisher nicht genannten Belastungsunterschiede zu urteilen.

2. Meinungen im Schrifttum

Für einen Grundfreibetrag und gegen einen Abzug des Existenzminimums von der Bemessungsgrundlage haben sich vor allem Vertreter der betriebswirtschaftlichen Steuerlehre⁴ und Steuerpraktiker ausgesprochen, nur vereinzelt auch Steuerjuristen. Der Eintritt für einen Grundfreibetrag beruht fast ausschließlich auf der Behauptung, daß der Grundfreibetrag alle Steuerpflichtigen gleichmäßig entlaste, während ein Abzug von der Bemessungsgrundlage höhere Einkommen begünstige. Giloy beispielsweise meint: „Nach geltendem Recht wirkt sich der Grundfreibetrag linear entlastend mit 22 v. H. für sämtliche Steuerzahler ohne Rücksicht auf die Grenzsteuerbelastung aus ... Mit dem Abzug von der Bemessungsgrundlage wirkte jedoch die Entlastung degressiv“⁵. Selbst ein abstrakter Denker wie D. Schneider hat sich dieser Sichtweise angeschlossen, wenn er schreibt: „Wer ein Umverteilungs-Werturteil setzt, ... muß den Abzug von der Be-

⁴ Eine Ausnahme bildet Dziadkowski (1985), der sich für einen Abzug von der Bemessungsgrundlage unter anderem deshalb ausspricht, weil durch regelmäßige Anpassung des Abzugsbetrages eine Dynamisierung des Tarifs ermöglicht werde mit der Konsequenz, „daß bei Erhöhung des Grundfreibetrags die Steuertabelle unverändert bleiben könnte“ (S. 11). Giloy (1986) hat hiergegen den berechtigten Einwand vorgebracht, daß die Aufstockung des Abzugsbetrags eine Anpassung des gesamten Tarifverlaufs, insbesondere eine Anpassung des Beginns der oberen Proportionalzone, nicht ersetzen kann.

⁵ Giloy (1986, S. 58). Das Zitat bezieht sich auf den damaligen Steuersatz in der unteren Proportionalzone.

messungsgrundlage ablehnen, weil er dem Umverteilungsziel zuwiderläuft“⁶.

Am eingehendsten hat sich Lehner mit diesem Problem befaßt, und er hat auch die weitestgehende Behauptung hierzu aufgestellt, indem er zu zeigen versucht, daß vertikale „Steuergerechtigkeit nur verwirklicht werden kann, wenn die Entlastungswirkung des Grundfreibetrages progressionsunabhängig ist“⁷. Auch nach Lehnners Ansicht „ist die Entlastungswirkung, die aus einem Abzug von der Bemessungsgrundlage resultiert, progressionsabhängig, während der Grundfreibetrag jeden Steuerpflichtigen ... linear in Höhe des proportionalen Eingangsteuersatzes entlastet.“

Aus dem letzten Zitat wird die dem Argument zugrundeliegende Denkfigur besonders klar, und es bereitet keine Mühe, die bisher referierte Position in rein logischer, werturteilsunabhängiger Weise zu widerlegen. Lehner stellt den Tarif mit Grundfreibetrag einem ansonsten identischen Tarif gegenüber, bei dem die untere Proportionalzone bis zum Einkommen Null verlängert ist. Selbstverständlich ergibt sich dann eine für alle Steuerpflichtigen einheitliche Entlastung, nämlich die Fläche unter der Grenzsteuermessungskurve zwischen der Stelle Null und dem Grundfreibetrag. Und ebenso klar sollte sein, daß bei ansonsten gleichem Tarifverlauf jeder Abzugsbetrag von der Bemessungsgrundlage höhere Einkommen stärker begünstigt. Mit einem Wort: Wenn der Steuergesetzgeber die untere Proportionalzone unter Wegfall des Grundfreibetrags bis zum Einkommen Null verlängert, statt dessen einen Abzug von der Bemessungsgrundlage vorsieht und den übrigen Tarifverlauf unverändert läßt, dann wird die Umverteilungswirkung gegenüber dem Tarif mit Grundfreibetrag abgeschwächt.

Der letzte Satz ist völlig richtig, zeigt aber zugleich, warum das Argument insgesamt nichts hergibt. Verfolgt der Steuergesetzgeber nämlich ein bestimmtes Umverteilungsziel, dann wird er beim Übergang vom Grundfreibetrag zum Abzug von der Bemessungsgrundlage den gesamten Tarifverlauf ändern und hierdurch dieselbe vertikale Umverteilung erreichen können wie zuvor. Das Argument gegen den Abzug von der Bemessungsgrundlage beruht auf einem unzulässig verengten Szenario, bei dem der Steuergesetzgeber nur zwischen Grundfreibetrag und Abzug von der Bemessungsgrundlage wählen kann, der übrige Tarifverlauf aber (warum?) unabänderlich ist. In Wirklichkeit steht es dem Steuergesetzgeber selbstverständlich frei, bei einem derartigen Systemwechsel *uno actu* den gesamten Tarifverlauf neu zu bestimmen. Im folgenden Abschnitt wird sich zeigen, daß hierbei die ursprüngliche Umverteilungswirkung stets repliziert werden kann.

⁶ Schneider (1984, S. 363).

⁷ Lehner (1986, S. 59).

Aber zuvor soll erörtert werden, warum der überwiegende Teil der Steuerrechtler gegen einen Grundfreibetrag eintritt und statt dessen für einen Abzug von der Bemessungsgrundlage plädiert. Die Argumente hier sind vielschichtig, entstammen aber oft einer Begriffsjurisprudenz, die zur Aufhellung der wesentlichen Tatsachenfragen und Wertungen wenig beitragen kann. Tipke und Lang behaupten, daß ein Grundfreibetrag anstelle des Abzugs von der Bemessungsgrundlage die Steuerquote verfälsche und insofern den Tarif „unwahr“⁸ mache. Hier liegt wenigstens eine Aussage vor, die man an vorgelagerten Wertungen messen kann.

Beispielhaft seien zwei Tarife miteinander verglichen, die das zu versteuernde Einkommen einem konstanten Steuersatz von 25% unterwerfen; das zu versteuernde Einkommen werde beim ersten Tarif um ein Existenzminimum in Höhe von DM 12 000 gekürzt, während der zweite Tarif bei ungekürztem Einkommen einen Grundfreibetrag von DM 12 000 vorsehe. Ein Steuerpflichtiger mit zu versteuerndem Einkommen (bisheriger Definition) von DM 20 000 zahlt in beiden Fällen Steuern in Höhe von einem Viertel des DM 12 000 übersteigenden Betrags, also DM 2 000. Bezogen auf das zu versteuernde Einkommen bisheriger Definition beträgt die Steuerquote demnach 10%. Wird dagegen das Existenzminimum als *indisponibles Einkommen* von der Bemessungsgrundlage abgezogen, dann steigt die Steuerquote auf 25%. Will man mit der Steuerquote die Belastung allein des disponiblen Einkommens messen, dann ist der Tarif im ersten Fall verfälscht. Nach dieser Sicht würde das Prinzip der „Wahrheit des Tarifs“ den Abzug von der Bemessungsgrundlage gebieten.

Allerdings könnte man ebenso die Ansicht vertreten, mit der Steuerquote solle die Belastung des gesamten Einkommens gemessen werden, nicht nur die Belastung des disponiblen Teils. Zumindest bei gesamtwirtschaftlichen Steuer- und Abgabenquoten wird stets dieses Ziel verfolgt; die Frage lautet hierbei, welcher Teil der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung durch den Staat in Anspruch genommen wird. Auch ein steuerpsychologisches Argument spricht eher dafür, die Steuerlast auf das gesamte (disponible und indisponible) Einkommen anzuwenden. Unter dem Gesichtspunkt des Steuerwiderstandes und unter Beachtung der Wahlmöglichkeit des Zensiten zwischen „Tun und Nichtstun“ wäre es nämlich fatal, wenn der obige Steuerpflichtige aufgrund der Lektüre von Durchschnittssteuertabellen den Eindruck gewinnen würde, er unterliege einer 25%igen Besteuerung, obwohl ihm der Staat in Tat und Wahrheit nur 10% des Erworbenen entzieht.

Aber dies sei dahingestellt. Fest steht, daß das Argument von Tipke und Lang, auch wenn man ihm folgt, mehr auf der geschmacklichen Ebene

⁸ Tipke und Lang (1994, S. 401).

angesiedelt ist. Die bloße Verfälschung eines Tatbestandes durch das Steuergesetz ist ähnlich zu beurteilen wie die mannigfaltigen Euphemismen, die man in der Geschichte für Steuern gefunden hat und – wie das Beispiel des „Solidaritätszuschlags“ zeigt – auch heute noch findet. Während sich die Wissenschaft gegen Verfälschungsversuche wenden muß, sind letztere zumindest verfassungsrechtlich wohl unbedenklich⁹.

Hierdurch unterscheidet sich das bisher betrachtete Argument gegen den Grundfreibetrag von jenen Stimmen, die einen Abzug des Existenzminimums von der Bemessungsgrundlage für *rechtlich* oder sogar *verfassungsrechtlich geboten* halten. Schon der 57. Deutsche Juristentag hatte im Anschluß an die eigentlich unverfängliche Forderung, das Existenzminimum von der Besteuerung freizustellen, stipuliert: „Erst auf das sich [nach Abzug des Existenzminimums, St.H.] ergebende Einkommen ist der Tarif anzuwenden“¹⁰. Söhn hat diese kategorische Forderung in einer lesenswerten Arbeit noch verschärft; er schreibt: „Nur ein Abzug des Existenzminimums von der Bemessungsgrundlage verwirklicht eine leistungsfähigkeitskonforme Besteuerung. Das für das persönliche Existenzminimum benötigte Einkommen ist nicht nur aus systematischen Gründen, sondern auch und bereits von Verfassungen wegen nicht besteuert, ein Abzug des Existenzminimums von der Bemessungsgrundlage deshalb (auch) verfassungsrechtlich geboten“¹¹.

Damit erhält die Debatte insofern eine neue Wendung, als die beiden Möglichkeiten der Steuerfreistellung des Existenzminimums laut Söhn so verschiedenartig sind, daß die eine (Grundfreibetrag) verfassungswidrig, die andere dagegen (Abzug von der Bemessungsgrundlage) verfassungsrechtlich geboten ist. Hierzu wird im folgenden Abschnitt einiges zu bemerken sein, aber schon an dieser Stelle sei vorweggenommen, daß der 2. Senat des Bundesverfassungsgerichts in seiner eingangs zitierten Entscheidung eine durchaus entgegengesetzte Auffassung vertreten hat. Der 2. Senat meint nämlich, daß „Tarif und Bemessungsgrundlage in ihrer verfassungsrechtlichen Vertretbarkeit wechselseitig voneinander“ abhängen¹², will heißen: Der Gesetzgeber kann die Steuerfreistellung des Existenzminimums durch einen Grundfreibetrag oder durch einen Abzug von der Bemessungsgrundlage, sogar durch eine Kombination dieser beiden Maßnahmen verwirklichen. Der folgende Abschnitt wird zeigen, daß dieser Urteilsspruch wohldurchdacht erscheint, wenn man auf die wirtschaftlichen und sozialen Wirkungen der Besteuerung abstellt.

⁹ Gleicher Ansicht Tipke (1993 b, S. 687): „Nur ist der ‚unwahre‘ Tarif kein verfassungswidriger Tarif.“

¹⁰ Deutscher Juristentag (1988, S. N214).

¹¹ Söhn (1993, S. 292 f.).

¹² Bundesverfassungsgericht (1992, S. 170).

3. Die Äquivalenz von Grundfreibetrag und Abzug von der Bemessungsgrundlage

Die folgenden Ergebnisse, so sei eingangs gewarnt, sind vorläufig und bewegen sich insofern auf einem hohen Abstraktionsniveau, als modellhaft vereinfachte Steuergesetze analysiert werden. Die Berechtigung dieses Vorgehens ergibt sich einerseits aus der „Methode der abnehmenden Abstraktion“, andererseits aber aus der Tatsache, daß die gesamte Debatte bisher auf eben diesem hohen Abstraktionsniveau geführt wurde, und zwar ironischerweise auch von jenen Teilnehmern, die die Äquivalenz von Grundfreibetrag und Abzug von der Bemessungsgrundlage leugnen. Um klare Begriffe zu schaffen, wird im weiteren unterschieden zwischen einem (bestreitbaren) Werturteil, einer (nicht bestreitbaren) Definition und einem beweisbaren Satz.

Definition: Zwei Einkommensteuergesetze G_1 und G_2 heißen *äquivalent*, wenn die beiden Gesetze für jeden Steuerpflichtigen zur selben Steuerschuld führen¹³.

Diese Definition stellt mit Bedacht allein auf die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Einkommensbesteuerung ab. Es wird nicht verlangt, daß die beiden Gesetze gleich umfangreich oder gleich verständlich sind; auch nicht, daß hieraus berechnete Steuerquoten oder andere Maßzahlen übereinstimmen – kurzum, die Definition abstrahiert von allen *ästhetischen* Gesetzeseigenschaften. Entscheidend ist einzig, daß die Belastungs-, Lenkungs- und Umverteilungswirkungen der beiden Gesetze in jeder Hinsicht übereinstimmen.

Werturteil: Ist ein Einkommensteuergesetz G_1 verfassungsgemäß, dann ist auch jedes hierzu äquivalente Einkommensteuergesetz G_2 verfassungsgemäß.

Folgt man diesem Werturteil, dann kann ein verfassungsgemäßes Einkommensteuergesetz nicht durch bloße Änderung in der Wortwahl oder im Aufbau verfassungswidrig werden. Solange vom Gesetz dieselben Belastungswirkungen ausgehen wie zuvor, bleibt es verfassungsgemäß. In der Bezeichnung von Sachverhalten und in der Gruppierung der Einzelnormen ist der Gesetzgeber frei. Jeder Standpunkt, der dieses fundamentale Werturteil negiert, orientiert sich nicht an den *wirtschaftlichen* und *sozialen Folgen* der Besteuerung, sondern frönt einer *Begriffsjurisprudenz*, die allein schon aus der getroffenen Wortwahl auf verfassungsrechtliche Implikationen schließt. Um Mißverständnissen vorzubeugen, sei hervorgehoben, daß sich

¹³ Gemeint sind hierbei sowohl *wirkliche* als auch *fiktive* Steuerpflichtige. Die beiden Gesetze sollen also unter *allen* denkbaren Umständen dieselbe Steuerschuld induzieren.

das obige Werturteil nicht auf das gesamte Steuer-Transfer-System des Sozialstaates bezieht. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts wäre es nicht verfassungsgemäß, einem Steuerpflichtigen die selbsterworbenen Mittel zu entziehen, ihn dadurch zum Sozialfall werden zu lassen und ihn anschließend auf einen Bittgang zum Sozialamt zu verweisen. Hier greift eine rein wirtschaftlich-quantitative Betrachtung, die nur auf die im Geldsäckel des Steuerpflichtigen verbleibenden Beträge schaut, zu kurz, und es ist Söhn völlig zuzustimmen, der eine „qualitative“ Betrachtung fordert¹⁴. Während man nun das obige Werturteil ablehnen und sich damit aus der praktischen Diskussion verabschieden könnte, weil das Bundesverfassungsgericht dem Werturteil offenbar beitrifft, ist es unmöglich, sich dem folgenden Satz zu verschließen, der mathematisch so *einfach* beweisbar ist, daß man es unter anderen Umständen gar nicht wagen würde, hierum ein Aufheben zu machen:

Satz: Zu jedem verfassungsgemäßen Einkommensteuergesetz G_1 mit Grundfreibetrag im Tarif existiert ein äquivalentes Einkommensteuergesetz G_2 mit einem Abzug von der Bemessungsgrundlage, sofern die Steuerschuld in beiden Fällen nur vom im Veranlagungszeitraum erzielten steuerpflichtigen Einkommen abhängt¹⁵.

Die logische Umkehrung des Satzes gilt ebenso. Mit der am Schluß genannten Voraussetzung wird insbesondere zweierlei ausgeschlossen. Erstens darf die Einkommensteuerschuld nicht vom Einkommen anderer Veranlagungszeiträume abhängen; zweitens darf die Einkommensteuerschuld nicht durch steuerfreie Einnahmen verändert werden. Sofern diese Bedingungen, die in der Diskussion noch gar nicht ins Spiel gebracht wurden, erfüllt sind, kann man zu jedem Einkommensteuergesetz mit Grundfreibetrag ein äquivalentes Gesetz mit Abzug von der Bemessungsgrundlage konstruieren, ohne daß sich *irgendeine* Änderung in den wirtschaftlichen oder sozialen Folgen der Besteuerung ergibt¹⁶. Am Beispiel des Einkom-

¹⁴ Söhn (1993, S. 380).

¹⁵ Vorgelegt sei die Steuertariffunktion $T^{GF}(x)$, die jedem zu versteuernden Einkommen „ x “ (in bisheriger Definition) eine Steuerschuld zuordnet. Sei weiterhin „ m “ das Existenzminimum, „ y “ = $x - m$ das zu versteuernde Einkommen nach Abzug des Existenzminimums von der Bemessungsgrundlage und $T^{AB}(y)$ die zugehörige Steuertariffunktion. Setzt man $T^{AB}(y) = T^{GF}(y + m)$, so sind beide Tarife bei nicht-negativer Steuerschuld offensichtlich äquivalent.

¹⁶ Baumann und Genser (1993) nehmen hierzu eine ambivalente Haltung ein. Während sie einerseits den tariflichen Grundfreibetrag und den Abzug von der Bemessungsgrundlage als äquivalent beurteilen (S. 9), attestieren sie diesen Möglichkeiten zur Freistellung des Existenzminimums andererseits unterschiedliche Wirkungen (passim). Diese Spannung rührt daher, daß die Autoren an manchen Stellen eine Veränderung der *gesamten* Tariffunktion zulassen, an anderen aber „unter sonst gleichen Umständen“ argumentieren.

mensteuertarifs 1996 soll die Umrechenbarkeit von Grundfreibetrag und Abzug von der Bemessungsgrundlage verdeutlicht werden.

Nach § 32a Absatz 1 EStG in der für den Veranlagungszeitraum 1996 geltenden Fassung¹⁷ beträgt die tarifliche Einkommensteuer bei einem zu versteuernden Einkommen

1. bis 12 095 DM (Grundfreibetrag): 0;
2. von 12 096 DM bis 55 727 DM: $(86,63 \cdot y + 2 590) \cdot y$;
3. von 55 728 DM bis 120 041 DM: $(151,91 \cdot z + 3 346) \cdot z + 12 949$;
4. von 120 042 DM an: $0,53 \cdot x - 22 842$;

„ x “ ist das abgerundete (das heißt durch 54 teilbare) zu versteuernde Einkommen. „ y “ ist ein Zehntausendstel des 12 042 DM übersteigenden Teils des abgerundeten zu versteuernden Einkommens. „ z “ ist ein Zehntausendstel des 55 674 DM übersteigenden Teils des abgerundeten zu versteuernden Einkommens.

In einem hierzu äquivalenten Gesetz ergäbe sich das zu versteuernde Einkommen nach *vorherigem Abzug* eines Existenzminimums in Höhe von DM 12 042. Der Tarif müßte dann wie folgt gefaßt werden: Die tarifliche Einkommensteuer beträgt bei einem zu versteuernden Einkommen

1. bis 0 DM: 0;
2. von 1 DM bis 43 632 DM: $(86,63 \cdot y + 2 590) \cdot y$;
3. von 43 633 DM bis 107 999 DM: $(151,91 \cdot z + 3 346) \cdot z + 12 949$;
4. von 108 000 DM an: $0,53 \cdot x - 16 459,74$;

„ x “ ist das abgerundete zu versteuernde Einkommen. „ y “ ist ein Zehntausendstel des abgerundeten zu versteuernden Einkommens. „ z “ ist ein Zehntausendstel des 43 632 DM übersteigenden Teils des abgerundeten zu versteuernden Einkommens.

Wer immer noch an der Äquivalenz von Grundfreibetrag und Abzug von der Bemessungsgrundlage zweifelt und entweder dem Abzug „unsoziale“ Wirkungen bescheinigt oder aber den Grundfreibetrag als „verfassungswidrig“ verwirft, der sei eingeladen, aus den obigen Tarifen die Steuerschuld für verschiedenste Einkommen zu berechnen; er wird sehen, daß die auf volle Deutsche Mark abgerundete Steuerschuld unter beiden Tarife für alle Steuerpflichtigen völlig identisch ist. Damit sind die Gesetze äquivalent im Sinne der obigen Definition, und es bedarf einer guten Portion Metaphysik, wenn man ernsthaft gegen die eine und für die andere Lösung streiten will. Die „sozialen“ Wirkungen des Grundfreibetrags, die von D. Schneider und anderen beschworen werden, sind nichts als eine Chimäre.

¹⁷ Beschluß des Deutschen Bundestages vom 02.06.1995, Bundesratsdrucksache 304/95, S. 17 f. Die Fassung des § 32a für den Veranlagungszeitraum 1996 wurde im späteren Vermittlungsverfahren (Bundestagsdrucksache 13/2100) nicht mehr geändert.

Eine Lektüre des Urteils des 2. Senats des Bundesverfassungsgerichts zur Steuerfreiheit des Existenzminimums läßt vermuten, daß der Senat das obige Werturteil akzeptiert und daß ihm der im Äquivalenzsatz angesprochene Zusammenhang vorgeschwebt hat. In diesem Fall ist es nämlich sachgerecht, den Tarif einerseits und die Bemessungsgrundlage andererseits in ihrer „wechselseitigen Abhängigkeit“ zu sehen. Beide zusammengekommen müssen den materiellen verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen, daß erstens das Existenzminimum steuerfrei zu bleiben hat und daß zweitens Progressionssprünge vermieden werden; weitere formelle Anforderungen wie eine bestimmte Begriffsbildung oder Tarifgestaltung erhebt jedenfalls das Bundesverfassungsgericht nicht.

4. Steuerfreie Einnahmen

Im vorigen Abschnitt wurde verdeutlicht, daß ein Grundfreibetrag und ein Abzug von der Bemessungsgrundlage im Hinblick auf ihre wirtschaftlichen und sozialen Folgen äquivalent sind, wenn man den Tarifverlauf jeweils geeignet umrechnet. Dies gilt aber nur unter der einschränkenden Voraussetzung, daß insbesondere steuerbare Einnahmen anderer Perioden sowie steuerfreie Einnahmen der laufenden Periode keinen Einfluß auf die Steuerschuld haben. Beide Voraussetzungen sind im deutschen Einkommensteuerrecht *nicht* erfüllt – und damit beginnt das Problem überhaupt erst interessant zu werden. Indem man nämlich die verschiedenen Belastungswirkungen des Grundfreibetrags und des Abzugs von der Bemessungsgrundlage kontrastierend gegenüberstellt, läßt sich, ausgehend von den jeweiligen Wertungen und Zielen der Steuerpolitik, eine vernünftige Wahl zwischen diesen beiden Methoden der Steuerfreistellung des Existenzminimums treffen.

Begonnen sei mit einer Analyse jener steuerfreien Einnahmen, die gemäß § 32 b EStG dem Progressionsvorbehalt unterliegen. Hierzu gehören nicht nur (ordentliche) ausländische Einkünfte, die aufgrund eines Doppelbesteuerungsabkommens steuerfrei sind, sondern seit einiger Zeit auch die meisten Lohnersatzleistungen, vor allem das Arbeitslosengeld und die Arbeitslosenhilfe. Die Steuerschuld wird bei derartigen Einnahmen nach § 32 b II EStG folgendermaßen berechnet: Zunächst wird jener Durchschnittssteuersatz (besonderer Steuersatz) ermittelt, der sich ergeben würde, wenn die dem Progressionsvorbehalt unterliegenden steuerfreien Einnahmen steuerpflichtig wären. Anschließend wird das zu versteuernde Einkommen mit dem (höheren) besonderen Steuersatz multipliziert¹⁸.

¹⁸ Mit e als zu versteuerndem Einkommen, f als steuerfreien Einnahmen und $T(e)$ als Einkommensteuertarif beträgt die Steuerschuld demnach $T = [T(e+f)/(e+f)] \cdot e$.

Hieraus folgt unmittelbar: Alle Steuerpflichtigen, deren positives zu versteuerndes Einkommen das Existenzminimum nicht übersteigt, zahlen beim Abzug von der Bemessungsgrundlage keine Einkommensteuer, wohl aber, wenn statt dessen ein Grundfreibetrag im Tarif vorgesehen wird. Als drastisches Beispiel hierzu sei ein Steuerpflichtiger mit DM 12 095 zu versteuerndem Einkommen betrachtet, der außerdem erhebliche ausländische Einkünfte bezogen hat und dessen besonderer Steuersatz demnach knapp 53% beträgt. Bei einem *Abzug von der Bemessungsgrundlage* wird dieser besondere Steuersatz mit einem zu versteuernden Einkommen von Null multipliziert, die Steuerschuld ist Null. Dagegen verbleibt bei Anwendung eines *Grundfreibetrages* eine Steuerschuld von annähernd 53% auf DM 12 095 oder DM 6 410.

Aus der Begründung des Bundesverfassungsgerichts zur Steuerfreiheit des Existenzminimums ließe sich kaum folgern, daß die Besteuerung im obigen Beispiel verfassungswidrig wäre. Der Steuerpflichtige wird ja nicht auf die Inanspruchnahme von Sozialleistungen verwiesen, um seine Steuerschuld begleichen zu können; vielmehr entsteht diese Steuerschuld wegen seiner hohen Leistungsfähigkeit aufgrund ausländischer Einkünfte. Allerdings wäre die Freistellung des Existenzminimums für diesen Steuerpflichtigen fraglos ebenso eine zulässige Wertentscheidung des Gesetzgebers, so daß dem Abzug von der Bemessungsgrundlage jedenfalls nicht verfassungsrechtliche Argumente entgegengehalten werden können. Eine eigene Wertung der beiden Systeme an dieser Stelle erübrigt sich; es genügt gezeigt zu haben, daß Grundfreibetrag und Abzug von der Bemessungsgrundlage aufgrund des Progressionsvorbehalts verschiedene Wirkungen entfalten.

5. Einkünfte anderer Perioden

Der Grundfreibetrag und der Abzug von der Bemessungsgrundlage sind nicht länger äquivalent, wenn in die Berechnung der Steuerschuld Einkünfte *anderer Perioden* eingehen. Der vorliegende Abschnitt wird dies deutlich machen, und er wird zugleich zeigen, daß sich die Waagschale bei der Beurteilung deutlich zugunsten des Abzugs von der Bemessungsgrundlage neigt, wenn man die Beurteilungskriterien des Bundesverfassungsgerichts in einer naheliegenden Weise fortentwickelt.

Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts ist es dem Gesetzgeber verwehrt, dem Bürger durch die Besteuerung das existentiell Notwendige zu entziehen und ihn damit auf die Inanspruchnahme von Sozialleistungen zu verweisen. Das Bundesverfassungsgericht hat sich nicht zu der Frage geäußert, ob dieser Grundsatz nur für *eine* Periode gilt oder auch *überperiodisch*. Darf der Steuergesetzgeber einen Geringverdiener mit *schwankendem*

Einkommen abwechselnd der Steuer unterwerfen und mit Sozialleistungen ausstatten, oder muß er auch ein überperiodisch definiertes Existenzminimum steuerfrei stellen? Die Bedeutung dieser Frage für die Fortentwicklung des Steuerrechts ergibt sich aus folgender Tabelle, die auf den oben vorgestellten Tarifalternativen für 1996 beruht:

Tabelle 1
Grundfreibetrag versus Abzug von der Bemessungsgrundlage

Jahr	Grundfreibetrag			Abzug von der Bemessungsgrundlage		
	Ein-kommen	Bemessungs-grundlage	Steuer-schuld	Ein-kommen	Bemessungs-grundlage	Steuer-schuld
1	10 000	10 000	0	10 000	– 2000	0
2	10 000	10 000	0	10 000	– 2000	0
3	16 000	16 000	1034	16 000	0	0

Im Beispiel beträgt das Einkommen des Steuerpflichtigen in drei aufeinanderfolgenden Jahre insgesamt DM 36 000. Bei einem Existenzminimum in Höhe von jährlich DM 12 095 müßte dieses Einkommen nach der Urteilslogik steuerfrei gestellt werden, wenn man das Leistungsfähigkeitsprinzip *überperiodisch* deutet. Mit einem Grundfreibetrag im Tarif ist die Steuerfreistellung aber nicht möglich; der Grundfreibetrag bewirkt, daß alle dahinter zurückbleibenden Einkommen unter den Tisch fallen. Demnach würde der Steuerpflichtige abwechselnd Steuern zahlen und Sozialleistungen in Anspruch nehmen müssen. Auch hinsichtlich der *horizontalen Gleichmäßigkeit* der Besteuerung ist dieses Ergebnis sehr unbefriedigend.

Bei einem Abzug von der Bemessungsgrundlage könnten „Verluste“ im Sinne des negativen Unterschiedsbetrags zwischen dem zu versteuernden Einkommen in bisheriger Definition und dem Existenzminimum prinzipiell als *Verlustvortrag* oder *Verlustrücktrag* über mehrere Perioden verteilt werden, jedenfalls de lege ferenda. Im bestehenden Einkommensteuerrecht ist dies nicht möglich, weil der Verlustabzug nach § 10d EStG auf der Ebene des Gesamtbetrags der Einkünfte erfolgt, nicht auf der Ebene des zu versteuernden Einkommens. Mit anderen Worten wird das Prinzip der Periodizität im geltenden Einkommensteuerrecht nur zugunsten des *objektiven* Nettoprinzip¹⁹ durchbrochen²⁰.

¹⁹ Unter dem objektiven Nettoprinzip versteht die Steuerrechtslehre den Grundsatz, daß nur die Differenz zwischen Erwerbseinnahmen und Erwerbsausgaben der Steuer unterworfen wird, also nicht der *Rohertrag*, sondern der *Reinertrag*.

²⁰ Tipke und Lang (1994, S. 217).

Die hiermit aufgeworfene Frage besteht demnach darin, ob das Prinzip der Periodizität nicht von Verfassungen wegen ebenso zugunsten des *subjektiven* Nettoprinzip abgeschwächt werden müßte. Steuertechnisch verbleibt bei einem Einkommen von DM 10 000 und einem Existenzminimum von DM 12 000 ein Verlustabzug in Höhe von DM 2 000, der im Rahmen der übrigen Regelungen des § 10d EStG vom Steuerpflichtigen auf die beiden vorangegangenen Jahre rückgetragen oder auf künftige Jahre vorgetragen werden könnte. Voraussetzung hierfür wäre die Feststellung des verbleibenden Verlustabzugs auf der Ebene des zu versteuernden Einkommens.

Ein etwaiger Einwand, der Steuerpflichtige erhalte in jenen Jahren, in denen sein Einkommen unter dem Existenzminimum liegt, Sozialleistungen, geht aus mehreren Gründen am Problem vorbei. Ersten läge es in der Logik des hier entwickelten Arguments, daß Sozialleistungen bei der Feststellung des verbleibenden Verlustabzugs angerechnet würden. Zweitens wird der Steuerpflichtige, abhängig von seinen Vermögensverhältnissen, in vielen Fällen *keine* Sozialleistungen erhalten. Drittens aber, und das ist der entscheidende Gegeneinwand, muß der Steuerpflichtige zumindest eine Wahlmöglichkeit haben, ob er abwechselnd Steuern zahlen und Leistungen empfangen will oder ob er nicht vielmehr die in guten Jahren erzielten Überschüsse zur eigenen Bedarfsdeckung in schlechten Jahren einsetzt. Durch die Möglichkeit eines überperiodischen Verlustausgleichs erhalte der Zensit einen im bestehenden Recht nicht vorhandenen Anreiz, für die staatsfernere Lösung zu optieren. Damit kommt es nicht nur zu Steuermindereinnahmen, sondern ebenso zu einer *Einsparung* bei den Sozialleistungen. Der Vorschlag ist demnach kein revolutionärer Systembruch, sondern eine naheliegende Anwendung des Subsidiaritätsprinzips²¹.

Wählt man für dieses Ziel die passend erscheinende Bezeichnung *überperiodisches subjektives Nettoprinzip*, dann läßt sich nach den bisherigen Überlegungen folgendes feststellen: Das überperiodische subjektive Nettoprinzip, das den Steuerpflichtigen davor schützen soll, abwechselnd durch Steuern belastet und durch Staatsleistungen begünstigt zu werden, läßt sich nur in einem System mit Abzug von der Bemessungsgrundlage durchsetzen. Dies ist das *eigentliche* Argument für den Verzicht auf einen Grundfreibetrag im Tarif. Ein Tarif mit Grundfreibetrag verhindert die steuertechnische Durchsetzung des überperiodischen subjektiven Nettoprinzip, indem er alle unter dem Grundfreibetrag bleibenden Einkommen quasi aufsaugt; er verhindert damit auch die horizontal gleichmäßige Besteuerung

²¹ Bekanntlich gibt es im System der progressiven Einkommensteuer weitere gute Gründe, vom strikten Jährlichkeitsprinzip abzugehen. Diese sind allerdings nicht Gegenstand der vorliegenden Arbeit, die sich allein auf das Problem der Steuerfreistellung des Existenzminimums konzentriert.

höherer Einkommen, sofern diese konjunkturellen Schwankungen unterliegen und gelegentlich hinter dem Grundfreibetrag zurückbleiben. Will man also aus Gründen der Gleichmäßigkeit der Besteuerung und wegen des Vorrangs privat erworbenen Eigentums vor staatlichem Eigentumsersatz das überperiodische subjektive Nettoprinzip zur Geltung bringen, dann verbietet sich die Wahl eines Steuertarifs mit Grundfreibetrag.

6. Schlußfolgerung

Die Steuerkultur hinkt zwar der sonstigen kulturellen Entwicklung ein wenig hinterher, aber sie kommt doch langsam voran. Während Heinrich II. von England zur Finanzierung des zweiten Kreuzzugs noch grob die Roheinnahmen besteuerte, hat sich mit dem Aufkommen der regulären Einkommensbesteuerung schon lange das *objektive Nettoprinzip* durchgesetzt, so daß nur die Differenz zwischen Erwerbseinnahmen und Erwerbsausgaben der Steuer unterliegt. Mit dem Spruch des Bundesverfassungsgerichts zur Steuerfreistellung des Existenzminimums gehört nun auch das *subjektive Nettoprinzip* zur Steuerwirklichkeit; jene Einkünfte, die der Steuerpflichtige für die Sicherung der eigenen Existenz und der seiner Familie benötigt, sind der Einkommensbesteuerung ein für allemal entzogen.

Eine naheliegende Anforderung an das Steuersystem, die sich unmittelbar aus dem Gleichheitsgrundsatz ergibt, ist die auch überperiodische Durchsetzung des subjektiven Nettoprinzips. Wer schwankende Einkommen bezieht, die gelegentlich hinter dem Existenzminimum zurückbleiben, soll nicht schärfer besteuert werden als ein vergleichbarer Steuerzahler mit konstantem Einkommen. Stimmt man diesem Werturteil zu, akzeptiert man also ein *überperiodisches subjektives Nettoprinzip* als Leitschnur der Besteuerung, dann sollte die Steuerfreistellung des Existenzminimums durch einen Abzug von der Bemessungsgrundlage erfolgen. Ein tariflicher Grundfreibetrag widerspricht dem Leistungsfähigkeitsprinzip, weil hierbei Steuerpflichtige mit schwankenden Einkommen abwechselnd verschärft besteuert bzw. auf die Inanspruchnahme von Sozialleistungen verwiesen werden.

Literaturverzeichnis

- Baumann, F., und B. Genser, 1993, Zur tariflichen Umsetzung des steuerlichen Existenzminimums, Diskussionspapier Nr. 209, Universität Konstanz.
 Bundesverfassungsgericht, 1992, Entscheidung vom 25.9.1992, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 87, Tübingen, S. 153–181.

- Deutscher Juristentag, 1988, Beschluß der steuerrechtlichen Abteilung, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen des Siebenundfünfzigsten Deutschen Juristentages, Bd. II (Sitzungsberichte), München, S. N211–216.
 Dziadkowski, D., 1985, Plädoyer für einen transparenten und realitätsbezogenen („bürgernahen“) Einkommensteuertarif, Betriebsberater, 40, Beilage zu Heft 15.
 Giloy, J., 1986, Ist der Grundfreibetrag im Einkommensteuertarif wirklich entbehrlich?, Finanzrundschau, 41, S. 56–60.
 Homburg, S., 1995, Grundentlastung und Progressionsvorbehalt, Betriebsberater, 50, S. 849–850.
 Lehner, M., 1986, Abzug des Grundfreibetrags von der Bemessungsgrundlage oder von der Steuerschuld?, Steuer und Wirtschaft, 63, S. 59–63.
 Schneider, D., 1984, Leistungsfähigkeitsprinzip und Abzug von der Bemessungsgrundlage, Steuer und Wirtschaft, 61, S. 356–367.
 Söhn, H., 1993, Einkommensteuer und subjektive Leistungsfähigkeit, Finanzarchiv, N.F. 50, S. 372–409.
 Tipke, K., 1993a, Steuerlegislative unter Verfassungsdruck, Steuer und Wirtschaft, 70, S. 8–19.
 –, 1993b, Die Steuerrechtsordnung, Band II, Köln.
 Tipke, K., und J. Lang, 1994, Steuerrecht, 14. Auflage, Köln.

Abstract

The German Constitutional Court has obliged parliament to enact an income tax law which lets the subsistence level tax-exempt. This can be done, in principle, by using a basic allowance or a zero-rated bracket. The paper discusses these alternatives and, at an abstract level, finds them to be equivalent, provided that the entire schedule is allowed to change. A more detailed look however, reveals that the two methods involve important differences if the annual income tax depends on tax-exempt income or on income accruing in other years. In the latter case, a basic allowance appears to be superior to a zero-rated bracket.

Kurzfassung

Das Bundesverfassungsgericht hat den Bund zum Erlass eines Einkommensteuergesetzes verpflichtet, mit dem das Existenzminimum steuerfrei gestellt wird. Zwei steuertechnische Möglichkeiten hierfür sind ein Abzug von der Bemessungsgrundlage oder ein Grundfreibetrag im Tarif. In der Arbeit werden diese beiden Methoden verglichen, wobei sich zeigt, daß sie auf einem abstrakten Niveau äquivalent sind, vorausgesetzt, daß der gesamte Tarif entsprechend umgerechnet wird. Hängt aber die Einkommensteuerschuld von steuerfreien Einnahmen oder von Einkünften anderer Perioden ab, dann wirken die beiden Methoden unterschiedlich. Im letzteren Fall erscheint der Abzug von der Bemessungsgrundlage einem tariflichen Grundfreibetrag überlegen.

Prof. Dr. Stefan Homburg
 Universität Magdeburg
 Lehrstuhl VWL I
 Postfach 41 20
 D-39016 Magdeburg
 Deutschland