DEUTSCHES HANDWERKSINSTITUT

Klaus Haase / Walter Georg Leisner

Kalte Progression und Mittelstandsbauch im Steuertarif und ihr Einfluss auf die Leistungsfähigkeit des Handwerks

Leitplanken zu einer Neugestaltung des Einkommensteuertarifs

LUDWIG FRÖHLER INSTITUT

Klaus Haase / Walter Georg Leisner

Kalte Progression und Mittelstandsbauch im Steuertarif und ihr Einfluss auf die Leistungsfähigkeit des Handwerks

Leitplanken zu einer Neugestaltung des Einkommensteuertarifs

(C) Copyright 2013 Ludwig-Fröhler-Institut
für Handwerkswissenschaften, München
Abteilung für Handwerksrecht (HRI)
Forschungsinstitut im Deutschen Handwerksinstitut*

ISBN 978-3-7734-0332-2

Kommissionsverlag: Gildebuchverlag GmbH & Co. KG
31061 Alfeld
Druck: Kössinger AG
84069 Schierling

* Das Deutsche Handwerksinstitut e.V. wird gefördert vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie auf Grund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages sowie von den Wirtschaftsministerien der Bundesländer und vom Deutschen Handwerkskammertag.

Kalte Progression und Mittelstandsbauch im Steuertarif und ihr Einfluss auf die Leistungsfähigkeit des Handwerks

Leitplanken zu einer Neugestaltung des Einkommensteuertarifs

von

Prof. Dr. Klaus Haase, Passau
Priv.-Doz. Dr. Walter Georg Leisner, München

2013

Vorwort

Zwei Phänomene prägen derzeit unseren progressiv ausgestalteten Einkommensteuertarif in Deutschland: Die sog. „kalte Progression“, wonach gleichbleibende Realeinkommen bei steigendem Nominalwert in die steuererhöhende Progression hineinwachsen und der sog. „Mittelstandsbauch“, jener aufgestauchte Steuertarifverlauf aufgrund stetig wachsenden, eingangssteuerbefreiten Existenzminimums und der danach stark ansteigenden Grenzsteuerbelastung. Beide betreffen die ersten beiden Zonen des Tarifs, nach der Nulltarifzone, und beide betreffen eine Einkommensschicht in Deutschland, zentral: Den Mittelstand.

Tarifgestaltung ist alleine Sache des Gesetzgebers. Er bestimmt durch Formelvorschrift, § 32a EStG, seinen Verlauf. Er soll sorgen für jene vielgeforderte Lastenverteilungsgerechtigkeit: Hier der „Existenzbedrohte“ – da der „Mittelstand“ – dort der „Reiche“.

Hinter dem Mittelstand steht – das Handwerk, ein Motor unserer Wirtschaft. Will er rund laufen, so muss er bei aller Solidarität in seinem Ertragsbereich tariflich auf Rahmenbedingungen treffen, die ihm weiterhin die Leistungsfähigkeit gewährleisten, mit der er im Wettbewerb bestehen kann. Klare Grenzen sind dabei erforderlich, die dem Gesetzgeber aufzeigen, wo hier sein Gestaltungsrecht verläuft.

So hat denn der Gesetzgeber Ende 2012 wieder versucht, die kalte Progression abzumildern, den Mittelstandsbauch abzuschaffen: Das hehre Ziel endete in politischen Scharmützeln und doch besteht Hoffnung auf neue Anläufe. Hier muss sich etwas ändern, fordern alle. Bloß – was genau?

Nach der Untersuchung der (verfassungs-)rechtlich einzuhaltenden Grenzen des Gesetzgebers bei seiner tarifpolitischen Ausgestaltung (Leisner, Teil 1) unternimmt es der zweite Teil, durch umfangreiche und profunde betriebswirtschaftliche Prüfungen Wege, die sich bieten, darzustellen (Haase, Teil 2), um abschließend beurteilen zu können, was für tarifliche Alternativen es gibt und wie es mit unserem gegenwärtigen Tarif bestimmt ist.

München/Passau, September 2013 Die Verfasser

Gesamtinhaltsverzeichnis

(Verfassungs-)Rechtliche Leitplanken zu einer Neugestaltung des Einkommensteuertarifs

Befund – Der deutsche Einkommensteuertarif 11

Entwicklung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Tarifverlauf und insbesondere zum Existenzminimum 23

„Kalte Progression“, „Mittelstandsbauch“ – Leistungsfähigkeit des Handwerks als Vertreter des Mittelstands: Faktische Grenzen der gesetzgeberischen Steuertarifgestaltung 31

Verfassungsrechtliche Leitplanken für den Steuergesetzgeber im Hinblick auf die Problemkreise Tarifstruktur im Progressionsbereich mit „Mittelstandsbauch“ und „kalte Progression“ 36

Betriebswirtschaftliche Leitplanken zu einer Neugestaltung des Einkommensteuertarifs

Einführung: Untersuchungsrahmen, Untersuchungsziele, Besteuerung der Handwerksbetriebe 68

Tarifreformanalyse 130

Beseitigung der kalten Progression in der Einkommensteuer 267

Fazit der Untersuchungen 278

Inhaltsverzeichnis Erster Teil:

(Verfassungs-)Rechtliche Leitplanken zu einer Neugestaltung des Einkommensteuertarifs
Walter Georg Leisner

A. Befund – Der deutsche Einkommensteuertarif 11
I. Der progressive Einkommensteuertarif 11
1. Definition 11
2. Tarifgeschichte 13
a) Historische Entwicklung des Tarifs und des Steuerfreibetrags 13
b) Entwicklungstendenzen des Steuertarifs 16
3. Tarif(ausgestaltung) Sache des Gesetzgebers 16
II. Der sog. „Mittelstandsbauch“ 17
1. Definition 17
2. Geteilte Kritik am Mittelstandsbauch 18
a) Partei- und gesellschaftspolitische Einigkeit – ungerecht, leistungsfeindlich 18
b) Betriebswirtschaftliche Skepsis bezüglich der Abschaffung des Mittelstandsbauchs 19
c) Bekräftigung der Absicht der „Abmilderung der kalten Progression“ auch im Bundestagswahlkampf 2013 – aber nicht parteiübergreifend 20
III. Bestrebung der Einkommensteuerreform 2012 und ihr Scheitern 21
1. Entwicklungsgeschichte 21
2. Scheitern des Vorhabens 22

B. Entwicklung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Tarifverlauf und insbesondere zum Existenzminimum 23
I. Existenzminimum und Grundfreibetrag 23
1. Die Steuerfreiheit des Existenzminimums 23
2. Ausgestaltung des Existenzminimums als steuerlicher Grundfreibetrag 25
II. Möglichkeiten der Freistellung im Tarifverlauf 26
1. Ausgangsanalyse: Der Grundfreibetrag im Tarif („Nullzone“) 26

2. Alternativ: Abzugsposten von der Steuerschuld – tarifneutral? 27
3. Alternativ: Grundfreibetrag in der steuerlichen Bemessungsgrundlage – tarifneutral? 28
a) Argumentation gegen den Abzug von der Bemessungsgrundlage 29
b) Argumentation für einen Abzug von der Bemessungsgrundlage 30
c) Zusammenfassung 30

C. „Kalte Progression“, „Mittelstandsbauch“ – Leistungsfähigkeit des Handwerks als Vertreter des Mittelstands: Faktische Grenzen der gesetzgeberischen Steuertarifgestaltung 30
I. Referenzbereich der „kalten Progression“ und des „Mittelstandbauchs“ im Steuertarifverlauf 31
1. Die nähere Aufteilung des Steuertarifverlaufs 31
2. Der ertragsteuerlich relevante Tarifverlauf 31
II. Die schwerpunktmäßige Betroffenheit: Der sog. Mittelstand und das Handwerk als sein maßgeblicher Vertreter 32
1. Handwerk als maßgeblicher Vertreter des Mittelstands 32
2. Einbeziehung sowohl von Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer 33
III. Auswirkung der Steuerbelastung auf den Mittelstand 34
1. Rückgang bei Investitionen und Finanzierungen 34
2. Grenze der Tarifpolitik: Zerstörung der sog. Leistungsfähigkeit i.S.e. unmittelbaren oder mittelbaren Steuerfolgebelastung 34

D. Verfassungsrechtliche Leitplanken für den Steuergesetzgeber im Hinblick auf die Problemkreise Tarifstruktur im Progressionsbereich mit „Mittelstandsbauch“ und „kalte Progression“ 35
I. Art. 14 Abs. 1 GG – Halbteilungsgrundsatz und das Bundesverfassungsgericht 36
1. Die Ausgangsrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts 36
2. Die Einheitswertbeschlüsse 1995 38
3. Der „relativierende“ Beschluss 2006: Abkehr vom Halbteilungsgrundsatz 40
4. Fazit aus der Rechtsprechung des BVerfG zu Art. 14 GG und der Grenzen der Steuerbelastung 41

II. Art. 12 Abs. 1 GG: Berufsfreiheit und Steuertarif – Auswirkungen bei kalten Progressionsstufen – Begrenzungen? 42
1. Die Berufsfreiheit und der progressive Tarifverlauf 42
2. Eingriff in die Erwerbsfreiheit bei Abgaben – „konfiskatorische Wirkung“ im Progressionsstufenbereich? 44
III. Gleichheitsgrundsatz, Art. 3 Abs. 1 GG 45
1. Der Gleichheitsgrundsatz und die steuersystematische Ausgestaltung 46
2. Das Leistungsfähigkeitsprinzip und die einkommensteuerrechtlichen Konsequenzen bis hin zum Steuertarif 47
a) Objektives Nettoprinzip 47
b) Subjektives Nettoprinzip 48
3. Das Leistungsfähigkeitsprinzip und der linear progressive Steuertarif 48
4. Das Leistungsfähigkeitsprinzip und die steuertarifliche Rechtsformneutralität 50
IV. Verfassungsgrundsätze und der Steuertarif 51
1. Verhältnismäßigkeitsprinzip 52
2. Kein willkürlicher Progressionssprung – Grenzen sozialstaatlicher Umverteilung 54
V. Fazit und Thesen: Steuertarif Sache des Gesetzgebers – in den Grenzen verfassungsrechtlicher Leitplanken – dennoch: alternativer Steuertarif denkbar? 55

Literaturverzeichnis 57

Erster Teil: (Verfassungs-)Rechtliche Leitplanken zu einer Neugestaltung des Einkommensteuertarifs

Walter Georg Leisner

A. Befund – Der deutsche Einkommensteuertarif

I. Der progressive Einkommensteuertarif

1. Definition

„Der deutsche Einkommensteuertarif ist in seiner progressiven Ausgestaltung sichtbarer Ausdruck des Prinzips der Steuergerechtigkeit …“[1]

Der deutsche Einkommensteuertarif ist allgemein in § 32 a EStG geregelt und als *progressiver* Tarif ausgestaltet. Dabei bleibt der Steuersatz nicht gleich, wie etwa bei der proportional ausgestalteten Körperschaftssteuer (§ 23 I KStG), sondern steigt mit wachsender Bemessungsgrundlage stetig an. Dabei sind gem. § 32 a I S. 2 EStG fünf Tarifzonen zu unterscheiden:

§ 32 a I S. 2 Nr. 1 EStG regelt den *sog. Grundfreibetrag* von derzeit 8.130 Euro. Bis zu diesem Betrag wird das Einkommen des Steuerpflichtigen nicht versteuert, um so sicherzustellen, dass diesem der Teil seiner Erwerbsbezüge belassen wird, der benötigt wird, um den existenznotwendigen Lebensbedarf zu decken[2].

Gem. § 32 a I S. 2 Nr. 2 und Nr. 3 EStG schließen sich daran die *untere und die obere Progressionszone* an. Die über einen Betrag von 8.130 Euro hinausgehenden Einkommenszuwächse werden bis zu einem Betrag von 52.881 Euro mit einem stetig ansteigenden Steuersatz besteuert. Die Spannbreite reicht vom Einstiegssteuersatz von 14 % bis zum Spitzensteuersatz von derzeit 42 %.

Diese Beträge übersteigende Einkommenszuwächse werden anhand der beiden oberen Proportionalzonen besteuert. Gem. § 32 a I S. 2 Nr.4 EStG werden zwischen 52.882 Euro und 250.730 Euro Einkommenszuwächse proportional gleichbleibend mit einem Steuersatz von 42 % besteuert.

Schließlich regelt § 32 a I S. 2 Nr. 5 EStG die *sog. Reichensteuer*, wonach Einkommenszuwächse ab 250.731 Euro mit dem gleichbleibenden Spitzensteuersatz von 45 % besteuert werden.

Dabei ist das deutsche Tarifsystem nach dem Prinzip des Grenzsteuersatzes aufgebaut. Die ansteigende Prozentbelastung betrifft immer nur die Ein-

---

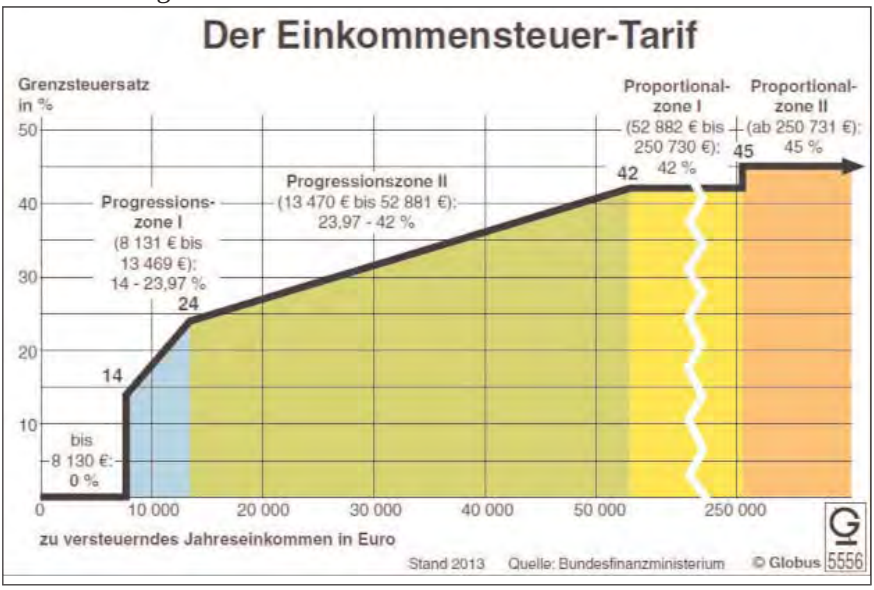
1 *Schöberle, H.,* in: Kirchhof/Söhn/Mellinghoff, (Stand Mai 2001) § 32a Rn. A 2.

2 Der sog. Einkommensteuersatz von 14 % beginnt ab einem zu versteuernden Einkommen von 8.131 EUR. Der Spitzensteuersatz von 42 % greift ab 53.728 EUR. Ab 2014 erhöht sich der Grundfreibetrag auf 8.354 EUR.

kommenszuwächse und bezieht sich nicht auf das gesamte zu versteuernde Einkommen[3]. Der Grenzsteuersatz gibt dabei an, wie hoch die prozentuale Belastung des zuletzt hinzuaddierten Euros des zu versteuernden Einkommens ist[4]. Er ist daher ein wichtiger Faktor für das Investitionsverhalten der Steuerpflichtigen, da dadurch festgestellt werden kann, inwieweit es lohnend ist, dass zu versteuernde Einkommen zu erhöhen oder zu senken.

Eine an sich ungewollte Begleiterscheinung des geltenden Einkommensteuertarifs ist die sog. *kalte Progression* oder „heimliche Steuererhöhung". Der Begriff bezeichnet eine verdeckte Steuermehrbelastung, die durch den progressiven Einkommenssteuertarif bedingt ist, da immer mehr Steuerpflichtige durch Lohn- und Einkommenserhöhungen, die lediglich dem Inflationsausgleich dienen sollen, in einen höheren Tarif hineinwachsen[5].

Mit anderen Worten: Das Nominalwertprinzip (Euro = Euro)[6] führt bei einem progressiven Tarif dazu, dass gleichbleibende Realeinkommen bei steigendem Nominalwert in die Progression und in die Spitzensteuersätze hineinwachsen[7]. *Eine* Folge davon ist etwa, dass das Realeinkommen trotz Lohnerhöhung sinkt[8].



3 *Birk, D.*, Steuerrecht, Rn. 634 - 635.
4 *Tipke, K./Lang, J.*, 21. Aufl. § 8 Rn. 43.
5 *Tipke, K./Lang, J.*, § 8 Rn. 807.
6 BFHE 112, 546 (554).
7 *Knaupp, F.*, Der Einkommensteuertarif als Ausdruck der Steuergerechtigkeit, 2004, S. 60.
8 *Kruhl, A.*, Die Reform des Einkommensteuertarifs durch das Konjunkturpaket II, BB 2009, S. 987 (989).

Die „*kalte Progression*“ wirkt daher wie eine *kontinuierliche Steuererhöhung* – die zwar grundsätzlich nicht beabsichtigt ist, deren Abbau einerseits sich aus fiskal-politischen Gesichtspunkten aber schwierig darstellt, da die durch den Effekt bedingten Steuermehreinnahmen bei der Planung des Staatshaushaltes stets eingeplant werden. Andererseits werden, sogar aus amtierenden Regierungskreisen, wiederholt Stimmen laut, wonach ein Abbau als „Entlastung für den Bürger“ gefordert wird[9].

2. Tarifgeschichte

a) Historische Entwicklung des Tarifs und des Steuerfreibetrags

Die Überzeugung von einem progressiven Einkommensteuertarif reicht bis ins 18. Jahrhundert zurück und ist auf Jean-Jaques Rousseau zurückzuführen, der nach seiner „Opfertheorie“ behauptete, je größer ein Vermögen werde, desto eher könnte man für die Befriedigung der existenznotwendigen Lebensbedürfnisse darauf verzichten[10].

In Preußen wurde der progressive Tarif bereits 1891 im preußischen EStG eingeführt, wobei sich die Steuersätze auf 0,67 bis 4 % beliefen[11].

Durch die Einführung des Kontrollratsgesetzes Nr. 12 wurde 1946 der progressive Steuertarif in der Bundesrepublik beibehalten, wobei der Eingangssteuersatz 17 % und der Spitzensteuersatz 95 % betrugen[12]. Dieser Tarif war als Anstoßtarif ausgestaltet, bei dem die Bemessungsgrundlage in mehrere Bereiche unterteilt wird, für die jeweils ein anderer Steuertarif gilt[13].

Erst 1954 wurde durch das StNeuOG ein Formeltarif eingeführt, bei dem die Steuerbeträge durch eine mathematische Formel als „*steigende Funktion*“ definiert werden[14].

Dabei ist zu beachten, dass noch 1958 95 % der Steuerpflichtigen proportional besteuert wurden und lediglich 5 % der Bevölkerung in den Bereich der Progressionszone fielen[15].

In der Zeit des Wirtschaftswunders nach dem 2. Weltkrieg und der dadurch bedingten Steigerung des Sozialprodukts wurde das Kernproblem des progressiven Einkommensteuertarifs, die kalte Progression, deutlich: Es kam gemessen

---

9 Vgl. etwa: „Schäuble will wieder gegen kalte Progression vorgehen“, in: HAUFE, v.15.07.2013: Im Falle eines Wahlsiegs von Union und FDP verspricht Bundesfinanzminister Schäuble einen neuen Anlauf zum Abbau der kalten Progression im Steuerrecht. Im Interview mit der Passauer Neuen Presse sagte er: „Es ist doch völlig klar: Es kann nicht gewollt sein, dass Steuererhöhungen alleine durch die Preissteigerung entstehen“, http://www.haufe.de/steuern/gesetzgebung-politik/schaeuble-will-wieder-gegen-kalte-steuerprogression-vorgehen_168_188484.html; vgl. auch im Folg: II. 2. a).

10 *Tipke, K./Lang, J.*, § 8, Rn. 801.

11 *Tipke, K./Lang, J.*, § 8, Rn. 801.

12 *Wagner, K.*, in: Blümich, EStG § 32a Rn. 7.

13 *Wagner, K.*, in: Blümich, EStG § 32a Rn. 4.

14 *Wagner, K.*, in: Blümich, EStG § 32a Rn. 7.

15 *Dziadkowski, D.*, 50 Jahre Reformansätze bei der Einkommensteuer, Ifo Schnelldienst 2/2005, S. 23 (26).

am Bruttosozialprodukt zu einer überproportionalen Entwicklung der Steuereinnahmen, die auf die heimliche Steuererhöhung zurückzuführen war[16].

Da der Grundfreibetrag in den Jahren 1958 bis 1974 unverändert bei 1.600 DM blieb und die Einstiegsgrenze für die oberste Proportionalzone im selben Zeitraum nicht angehoben wurde, obwohl die Einkommen und Lebenshaltungskosten der Steuerpflichtigen ständig anstiegen, wurden immer mehr Bürger anhand einer höheren Steuerklasse besteuert, wenngleich sich ihre Realeinkommen gar nicht oder nur geringfügig erhöht hatten[17].

Erst nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts v. 25.09.1992[18] wurden nennenswerte Änderungen hinsichtlich des Grundfreibetrages getroffen, der seitdem stetig erhöht wurde[19].

Im Jahr 1990 wurde erstmals ein linear-progressiver Tarif im Einkommenssteuerrecht eingeführt, der dadurch gekennzeichnet war, dass der Grenzsteuersatz der gesamten Progressionszone gleichmäßig anstieg[20].

Zugleich regelte das StRefG 1990 eine erste Senkung des Spitzensteuersatzes seit dem Jahre 1958 von 56 % auf 53 %, der ab dem Jahre 2000 eine weitere vierstufige Absenkung des Spitzensatzes bis auf 42 % folgte[21].

Ab 1996 wurde das verfassungsrechtlich gebotene Existenzminimum erstmals durch die Erhöhung des Grundfreibetrages in den Einkommensteuertarif einbezogen, wohingegen es zuvor außertariflich in den §§ 32 d, 52 Abs. 24 EStG normiert war[22]. Die drastische Erhöhung des Grundfreibetrages von 5.616 DM auf 12.095 DM und die damit verbundene Erhöhung des Eingangssteuersatzes von 19,5 % im Jahre 1990 auf 25,9 % hatte zur Folge, dass die Grenzsteuerbelastung der Progressionszone des Tarifes anstieg, da es anderenfalls zu noch größeren Steuerausfällen durch die Neuregelungen gekommen wäre[23]. Durch das JStG 1996 wurde zugleich eine weitere Anhebung der Grundfreibeträge für den Tarif 1997 auf 12.365 DM und 1999 auf 13.067 DM festgesetzt, durch die sich auch die Grenzsteuersätze weiter erhöhten[24].

2007 wurde mit der fünften Tarifzone die sog. Reichensteuer, also der Spitzensteuersatz von 45 % in das EStG eingefügt.

Als Reaktion auf die 2008 eingetretene Weltwirtschaftskrise wurde in Umsetzung des Maßnahmenpaktes „Pakt für Beschäftigung und Stabilität in

---

16 Vgl. Fn. 15.
17 Vgl. Fn. 16.
18 Dazu unter D.
19 *Dziadkowski, D.*, 50 Jahre Reformansätze bei der Einkommensteuer, Ifo Schnelldienst 2/2005, S. 23 (26).
20 *Wagner, K.*, in: Blümich, EStG § 32a Rn. 11.
21 *Tipke, K./Lang, J.*, § 8 Rn. 805.
22 *Laux, H.*, Die Einkommensteuertarife 1996, 1997, 1999, BB 1996, S. 567.
23 Vgl. Fn. 22.
24 Vgl. Fn. 23, S. 568.

Deutschland“ zur Entlastung der unteren Einkommen eine stufenweise Erhöhung des Grundfreibetrages zum 01.01.2009 um 170 Euro auf 7.834 Euro und zum 01.01.2010 um weitere 170 Euro auf 8.004 Euro beschlossen[25]. Das Konjunkturpaket II regelte zudem die Anhebung der Tarifeckwerte zum 01.01.2009 um 400 Euro und zum 01.01.2010 um weitere 330 Euro und die Absenkung des Eingangssteuersatzes von 15 % auf 14 %[26].

Mit der Einführung von § 34a EStG durch das UntStReformG 2008[27] wollte der Gesetzgeber durch eine Tarifvorschrift optional einen zweistufigen Sondertarif für nicht entnommene Gewinne zugunsten von *bilanzierenden Einzelunternehmen* und *Mitunternehmerschaften von Personengesellschaften* schaffen. Der nicht entnommene Gewinn wird auf Antrag mit zunächst nur 28,25% zzgl. SolZ besteuert. Werden begünstigte besteuerte Beträge später entnommen, entfällt auf sie im Veranlagungszeitraum der Entnahme weitere Einkommensteuer i.H.v. 25 % zzgl. SolZ. Dadurch ergibt sich eine Gesamtsteuerbelastung von 48,29 %, die höher liegt als bei sofortiger Versteuerung des Gewinns. § 34a EStG bewirkt somit einen *Steueraufschub*, der sich nur durch den *Zinseffekt* rentiert. Die Vorschrift soll gleichzeitig verhindern, dass ertragstarke Personenunternehmen aus steuerlichen Gründen in die Rechtsform einer Kapitalgesellschaft wechseln (müssen) und somit ähnlich günstige Thesaurierungsbedingungen vorfinden können wie Kapitalgesellschaften, gemessen auch am internationalen Wettbewerb (sog. *Steuerbelastungsneutralität*).

§ 34a EStG begegnen jedoch vielfältige (*verfassungs- und gleichheits-) rechtliche Bedenken*[28], die allesamt bis heute nicht ausgeräumt sind. So werden etwa nur Gewinneinkünfte begünstigt; Gewinne, die nicht nach §§ 4 Abs. 1 i.V.m. 5 EStG ermittelt werden, werden gänzlich ausgeschlossen; besonders problematisch erscheint der *faktische Ausschluss weiter Teile des Mittelstands*; dessen Rechtfertigung hängt davon ab, inwiefern eine Sonderbegünstigung speziell nur für ertragsstarke und im internationalen Wettbewerb stehende Personenunternehmen sachlich begründet werden kann. Auch sei das Risiko einer Nachversteuerung zu hoch, meist handele es sich um zu geringes zu versteuerndes Einkommen, auch schwebe bei der Entscheidung stets die Unsicherheit über die weitere Geschäftsentwicklung mit, schließlich sei der damit verbundene Aufwand (zu) hoch. So ist denn vielfältig aufgrund der misslichen Ausgestaltung die *Abschaffung* von § 34a EStG gefordert worden[29].

---

25 BT-Drs. 16/11740, S. 1.
26 *Loschelder, F.*, in: Schmidt, EStG, § 32a Rn. 2.
27 BGBl I 07, 1912.
28 *Ratschow, E.*, in: Blümich, EStG, § 34a Rn. 8.
29 Vgl. *Knirsch, D./Maiterth, R./Hundsdoerfer, J.*, DB 08, 1405 ff.

Danach folgten bis hin zum Bestreben der Einkommenssteuerreform zum Abbau der kalten Progression keine nennenswerten Änderungen hinsichtlich des *Steuertarifs*.

b) Entwicklungstendenzen des Steuertarifs

Vergleicht man nun die Entwicklungen des deutschen Einkommensteuertarifs in den letzten 25 Jahren, so lassen sich folgende Tendenzen feststellen:

Zum einen wurde der Grundfreibetrag kontinuierlich auf bis zuletzt 8.130 Euro angehoben, zum anderen wurde der Eingangssteuersatz – mit Ausnahme der kurzzeitigen Erhöhung im Tarif von 1996 – stetig gesenkt von 22 % im Jahr 1988 auf 14 % im Jahr 2010[30]. Zugleich wurde neben einer fortdauernden Senkung des Spitzensteuersatzes der Beginn der oberen Proportionalzone von 66.484 Euro im Jahre 1988 auf derzeit 52.882 Euro verringert, was dazu führte, dass sich im Zusammenspiel mit der Erhöhung des Grundfreibetrages die Progressionszone immer weiter verkürzte und der Tarifverlauf in diesem Bereich gestaucht wurde[31].

3. Tarif(ausgestaltung) Sache des Gesetzgebers

Bei aller Befürwortung, Kritik – Analyse des Einkommensteuertarifs, Garant oder Verhinderer einer Steuergerechtigkeit – die Tarifgestaltung obliegt *alleine* dem *Gesetzgeber*. Diese steht, wie das ganze Steuerrecht überhaupt, stets als Eingriffsrecht unter dem strengen Vorbehalt des Gesetzes. „Die Steuer entsteht und rechtfertigt sich im Gesetz"; eine ungesetzliche Steuer ist rechtlich nicht existent[32]. Dem Gesetzgeber obliegt die Entscheidung über Steuergegenstand, Bemessungsgrundlage, Steuerschuldner und - Steuertarif[33].

Gerade deshalb erntet jedoch die sog. „kalte Progression" – der sich diesbezüglich abbildende Tarifverlauf – Kritik, da sie, trotz Ausdruck stetiger Steuererhöhung, nicht in einem förmlichen Gesetzgebungsverfahren beschlossen wird.

Ein transparentes Steuerrecht aber – und Transparenz ist Erfordernis einer gerechten Besteuerung – verlangt auch Transparenz hinsichtlich der konkreten Steuerhöhe[34]. Insbesondere sollten Tarifänderungen auf einem formellen Gesetz beruhen[35]. Dies zu unterlassen widerspricht dem Parlamentsvorbehalt und damit dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Besteuerung „*nullum tributum sine lege*"[36].

---

30 *Müller, H./Maiterth, R.*, Aufkommens- und Verteilungswirkungen des Einkommensteuertarifs in Deutschland von 1988 bis 2008, StuW 2011, S. 28 (30).

31 *Müller, H./Maiterth, R.*, a.a.O., S. 30.

32 *Kirchhof, P.*, Besteuerung nach Gesetz, in: FS für Kruse 2001, S. 17.

33 BVerfGE 93, 121 (136) – Vermögenssteuer; BVerfGE 93, 165 (175); 99, 88 (95).

34 Vgl. *Knaupp, F.*, a.a.O., S. 61.

35 Vgl. *Dziadkowski, D.*, BB 1985, Beilage 9/1985, S. 1, 4.

36 Vgl. auch *Papier, H.-J.*, Besteuerung und Eigentum, DVBl. 1980, 794 f.

Dem wiederum wird entgegengehalten, der Gesetzgeber habe auch bei der Tarifgestaltung einen weiten Gestaltungsspielraum; *Grenze* sei das *Willkürverbot*[37]. Eine rechtliche Überprüfung der Tarifstruktur sei – im Gegensatz zu einzelnen Freibeträgen – nicht möglich. Die endgültige *Bestimmung des Tarifverlaufs* und seine progressive Ausgestaltung ist dabei stets Resultante einer politischen, im Kompromissweg errungenen Wertung, die *sich näherer Justiziabilität* – mit Ausnahme des jeweiligen fortzuschreibenden *Grundfreibetrages* – insoweit *entzieht*.

II. Der sog. „Mittelstandsbauch“

1. Definition

Um sich dem tariflichen Phänomen „Mittelstandsbauch“ anzunähern, soll zunächst geklärt werden, aus welchen Einkommensgruppen sich der Mittelstand in Deutschland zusammensetzt. Als Richtwert könnte das durchschnittliche sozialversicherungspflichtige Jahresarbeitsentgelt dienen. Dieses belief sich laut Statistik der deutschen Rentenversicherung im Jahre 2011 auf 32.100 Euro und 2012 auf 32.446 Euro[38]. Auch die Abgrenzung zwischen den sozialen Schichten kann als Orientierungshilfe dienen.

Danach zählen Menschen zur Einkommens-Mittelschicht, deren monatliches Nettoeinkommen zwischen 70 % und 150 % des Medianeinkommens von 1.844 Euro liegt, wonach die obere Grenze der Mittelschicht bei einem Jahresnettoeinkommen von 34.000 Euro liegen würde[39]. Geht man von einem kinderlosen nicht kirchensteuerpflichtigen Ledigen aus, so erhält man ein damit korrespondierendes zu versteuerndes Einkommen von 60.000 Euro jährlich[40].

Der nun innerhalb dieser Einkommensbereiche liegende Steuertarif bildet gewissermaßen graphisch den sog. „Mittelstandsbauch“ ab: Unter dem Mittelstandsbauch werden – betrachtet man den Kurvenverlauf – der steile Anstieg des Grenzsteuersatzes von 14 % auf 23,97 % in der ersten Tarifzone (ab einem zu versteuernden Einkommen von Euro 8.005,00 bis Euro 13.469,00) und der verhältnismäßig flachere Anstieg der Grenzsteuersätze von 23,97 % auf 42 % in der zweiten Tarifzone (ab einem zu versteuernden Einkommen von Euro 13.470,00 Euro bis Euro 52.881,00) verstanden[41].

---

37 *Knaupp, F.*, a.a.O., S. 58.

38 Deutsche Rentenversicherung http://www.deutsche-rentenversicherung.de/cae/servlet/contentblob/238644/publicationFile/52075/07_aktuelle_daten_2013.pdf.

39 *Broer, M.*, Optionen zur Umsetzung des Kabinettsbeschlusses zur Steuerentlastung „kleinerer und mittlerer Einkommen“, DStZ 2011, 641.

40 *Broer, M.*, Optionen zur Umsetzung des Kabinettsbeschlusses zur Steuerentlastung „kleinerer und mittlerer Einkommen“, DStZ 2011, 641.

41 Vgl. *Houben, H./Baumgarten, J.*, Krankt das deutsche Steuersystem an Mittelstandsbauch und kalter Progression?, StuW 2011, 341 (342).

2. *Geteilte Kritik am Mittelstandsbauch*

a) Partei- und gesellschaftspolitische Einigkeit – ungerecht, leistungsfeindlich

Seit längerem steht der sog. Mittelstandsbauch steuerpolitisch auf dem Prüfstand. Bereits 2010 erklärte ihn die Bundeskanzlerin als „Strukturschwäche des Steuersystems“[42]. Am 06.07.2011 erfolgte ein Kabinettsbeschluss mit entsprechender Zielsetzung, sich mit dem Problem der kalten Progression zu beschäftigen[43].

Auch die Opposition, allen voran die SPD, wies in ihrem Parteitagsbeschluss vom 26.01.2010 ausdrücklich die Prüfung aus, eine Abflachung des Mittelstandsbauchs verfolgen zu wollen[44].

Diese erstaunliche parteiübergreifende Einigkeit[45], wonach der Mittelstandsbauch ein bedeutsames Problem des deutschen Einkommensteuersystems und dessen Abschaffung ggf. sogar dringend geboten sei, findet sich auch bei Gewerkschaften und Unternehmensverbänden. Die Industrie- und Handelskammern von Berlin, Potsdam, Cottbus und Ostbrandenburg fordern im Jahr 2010 in den „Steuerreformvorschlägen der Berliner und Brandenburger Wirtschaft“ die „Entfernung des leistungsfeindlichen (…) Mittelstandsbauches“[46].

Ebenso sieht das steuerliche Konzept der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) 2010 die Beseitigung des Mittelstandsbauches vor, da dieser nicht der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit entspräche[47]. In einer gemeinsamen Stellungnahme aus dem Jahre 2009 fordern der Deutsche Industrie- und Handelskammertag, der Zentralverband des Deutschen Handwerks, der Bundesverband Deutscher Banken, der Hauptverband des Deutschen Einzelhandels, der Bundesverband der Deutschen Industrie, die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft sowie der Bundesverband des Deutschen Groß- und Außenhandels „eine regelmäßige inflationsbedingte Anpassung des Grundfreibetrags und der anderen Tarifeckwerte des Einkommensteuertarifs sowie insbesondere auch die Abflachung des Tarifs zur Beseitigung des „Mittelstandsbauches“[48].

---

42 www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2010/07/2010-07-21-pk-merkel.html.

43 Vgl. Pressemitteilung des Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie vom 06.07.2011, Rösler: „Grundsatzentscheidung zur Steuerpolitik ist Entscheidung der ökonomischen Vernunft“, www.bmwi.de/DE/Presse/pressemitteilungen,did=422554.html.

44 *Houben, H./Baumgarten, J.*, a.a.O., S. 341.

45 Vgl. *Houben, H./Baumgarten, J.*, a.a.O., S. 341/342, wonach der Mittelstandsbauch eine bedeutsames Problem des deutschen Einkommensteuersystems dessen Abschaffung, ggf. sogar dringend geboten sei.

46 IHK (2010), S. 8, www.potsdam.ihk24.de/linkableblob/1074400/.5./data/Steuerreformvorschlaege-data.pdf;jsessionid=53B679BE9674321042C7D0902AF6DBBC.repl2.

47 Vgl. GEW (2010), S. 15, http://www.gew.de/Binaries/Binary80037/SteuerkonzeptGEW-web.pdf.

48 *Houben, H./Baumgarten, J.*, a.a.O., S. 342.

Jüngst fordert nun der Zentralverband des Deutschen Handwerks in seinen „Erwartungen des Handwerks zur Bundestagswahl 2013“ von der Politik eine „grundlegende Einkommensteuerstrukturreform“: *„Um eine „kalte Progression“ in der Einkommensbesteuerung zu vermeiden, ist der Tarif regelmäßig anzupassen. Mittelfristig ist der sog. Mittelstandsbauch zu beseitigen und die Einkommensgrenzen für den Spitzensteuertarif zu deckeln*“[49].

Zusammenfassend lässt sich bei Analyse und kritischer Prüfung sämtlicher Unterlagen und vorgebrachter Vorschläge folgende Kritik am Mittelstandsbauch vornehmlich aus folgenden Gründen festhalten:

1. Der Mittelstandsbauch sei leistungsfeindlich.

2. Der Mittelstandsbauch sei ungerecht.

3. Der Mittelstandsbauch verschärfe die Problematik der kalten Progression[50].

b) Betriebswirtschaftliche Skepsis bezüglich der Abschaffung des Mittelstandsbauchs

So sehr in der Politik und Verbändewelt – vgl. vorstehend – Einigkeit darüber herrscht, dass der Mittelstandsbauch im Einkommensteuertarif ein abzuschaffendes Übel sei, lässt sich diese Aussage offensichtlich *wissenschaftlich – ökonomisch* nicht durchweg stützen. Vielmehr wurden diesbezüglich bislang aufgrund umfangreicher Untersuchungen, Kalkulation und Prüfung von Alternativmodellen *folgende Ergebnisse* erzielt[51]:

– Die unterschiedlichen theoretischen (Alternativ)Modelle lassen keinen eindeutigen Schluss zu, ob Progression überhaupt beschäftigungsfeindlich ist, welches Maß an Progression optimal ist oder wie der Tarifverlauf genau aussehen sollte. Auch die mittels der Opfertheorien in ökonomische Kategorien gefassten Gerechtigkeitsvorstellungen geben keinen eindeutigen Tarif vor – sie führen noch nicht einmal zwangsläufig zu progressiven Tarifen.

– Der Mittelstandsbauch ist anders als häufig behauptet nicht dafür kausal, dass Personen mit geringem Einkommen – relativ gesehen – überdurchschnittlich stark von der kalten Progression betroffen sind. Die Abschaffung des Mittelstandsbauches würde daher diese Problematik für untere Einkommensbezieher kaum entschärfen und für Bezieher hö-

---

49 Vgl. „Worauf es jetzt ankommt: Handwerk stärken. Zukunft meistern.“ Erwartungen des Handwerks zur Bundestagswahl 2013, Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) (Hrsg.), Berlin 2013, S. 11.

50 *Houben, H./Baumgarten, J.*, a.a.O., S. 342.

51 Zusammenfassend etwa *Houben, H./Baumgarten, J.*, a.a.O., S. 352, nach der Prüfung der Frage, ob der Mittelstandsbauch leistungsfeindlich und ungerecht sei. Dabei ist zu beobachten, dass im Ergebnis die Verfasser wohl die Mittelstandsbauchproblematik bildlich als eine *„rein ästhetische*“ qualifizieren, ohne der ihr inne wohnenden „*effektiven*“ Dimension (weitere) prüferische Aufmerksamkeit zu verleihen. Hierzu vgl. dann Teil II.

herer Einkommen sogar verschärfen. Die kalte Progression taugt daher nicht als Rechtfertigung für die Forderung, den Mittelstandsbauch abzuschaffen. Vielmehr stellen jährliche Tarifanpassungen ein probates Mittel gegen die kalte Progression dar.

– Mehr als 25 Milliarden Euro an Steuerausfällen würde eine aufkommenswirksame Abschaffung des Mittelstandsbauchs mit sich führen, was insgesamt etwa 12 % des Steueraufkommens ausmachen würde, ohne dass dabei vorrangig untere Einkommen entlastet würden.

– Daher gelangt man nach Abwägung der theoretischen Erkenntnisse der alternativ entwickelten steuerneutralen Tarife sowie der analysierten Auswirkungen der aufkommenswirksamen Abschaffung des Mittelstandsbauches zum *Ergebnis*, dass der *Mittelstandsbauch höchstens ein ästhetisches Problem des Einkommensteuerrechts* darstellt. Interpretiert man den Knick im Einkommensteuertarif nicht als Mittelstandsbauch, sondern als Bereich eines abgesenkten Eingangssteuersatzes für Niedrigeinkommensbezieher, so lässt sich mit diesem von Politikern wohl empfundenen *ästhetischen Manko* durchaus leben.

c) Bekräftigung der Absicht der „Abmilderung der kalten Progression“ auch im Bundestagswahlkampf 2013 – aber nicht parteiübergreifend

aa) Die Debatte um die Abmilderung der kalten Progression reißt indes nicht ab – in den politischen Lagern, mit unterschiedlicher Gewichtung und Begründungen. In der im Juni 2013 von CDU und CSU publizierten Handreichung „Gemeinsam erfolgreich für Deutschland – Regierungsprogramm 2013 - 2017“ findet sich denn unter der Rubrik: „Deutschlands Zukunft sichern – Verantwortungsbewusste Steuerpolitik – Leistung muss sich lohnen“[52]:

„Leistung muss sich lohnen. Wir wollen deshalb die Leistungsträger in der Mitte unserer Gesellschaft weiter entlasten. Dazu wollen wir die sogenannte kalte Progression abbauen. Das sorgt dafür, dass Lohnerhöhungen, die lediglich dem Ausgleich von Preissteigerungen dienen, nicht mehr von einem höheren Steuertarif aufgezehrt werden“.

bb) Der entsprechende Leitfaden der SPD greift zwar diesen Gedanken nicht unter dem entsprechenden Begriff der „kalten Progression“ auf. In ihrem Positionspapier „Das *wir* entscheidet – Regierungsprogramm 2013 - 2017“[53], widmet die SPD jedoch den vielfältigen Steuerfragen

---

52 Vgl. schon in der Präambel (S. 7): „Wir wollen, dass Lohnerhöhungen, die dem Ausgleich der Preissteigerungen dienen, nicht mehr automatisch von einem höheren Steuertarif aufgezehrt werden. Mit der Abmilderung dieser sogenannten „kalten Progression“ schaffen wir mehr Leistungsgerechtigkeit und helfen gerade Menschen mit kleinen und mittleren Einkommen“; ferner auf S. 27 unter der Überschrift „Mittelstand entlasten – die kalte Progression abbauen“.

53 Vom 02.03.2013.

ein Kapitel unter der Überschrift: „Für eine gerechte Steuerpolitik“[54], in der hierfür u.a. das Ehegattensplitting einer Individualbesteuerung weichen soll und der Spitzensteuersatz von 42 bzw. 45 Prozent auf 49 Prozent für zu versteuerndes Einkommen ab 100.000 Euro bzw. 200.000 Euro bei Eheleuten erhöht werden soll[55].

cc) Bereits ein Vergleich dieser beiden politischen Überlegungen zeigt, dass das Problem „kalte Progression“ unterschiedlich angegangen wird. Währens die Union mit einer geäußerten Abmilderungsabsicht systemisch versuchen will, das Problem tariflich unmittelbar anzugehen, geht es der SPD um Lastentragung und -verteilung insgesamt; hier wird das Problem der Progressionsverhinderung tariflich betrachtet verlagert auf Sektoren, die vorliegend nicht mehr im Fokus der Untersuchung stehen, weit jenseits der Referenzzonen des sog. (Einkommens)Mittelstandes von Einkünften bis zu 52.500,00 Euro.

Alle beanspruchen, ein gerechtes System verfolgen zu wollen, was sich entsprechend tariflich abbilden soll. Wirklich unterschiedlich – hier einmal sichtbar – manifestieren sich indes die Ansatz-, die Eingriffspunkte im Tarifverlauf. Dies war offensichtlich in der Vergangenheit bereits der Fall, was nachfolgende Ausführungen umso verständlicher erscheinen lassen.

III. Bestrebung der Einkommensteuerreform 2012 und ihr Scheitern

1. Entwicklungsgeschichte

In Umsetzung des Beschlusses des Koalitionsausschusses der CDU, CSU und FDP vom 06.11.2011 beschloss das Bundeskabinett am 07.12 2011 den Entwurf eines Gesetzes zum Abbau der kalten Progression.

Nach der Gesetzesbegründung war Ziel des Gesetzes, zu verhindern, dass Lohnerhöhungen, die lediglich die Inflation ausgleichen, zu einem höheren Durchschnittssteuersatz führen; so sollte sichergestellt werden, dass der Staat nicht von Lohnerhöhungen profitiert, denen keine höhere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen zugrunde liegt[56].

Geplant war, die inflations- und progressionsbedingten Mehreinnahmen von jährlich 6 Mrd. Euro durch eine stufenweise Anhebung des Grundfreibetrags und eine entsprechende Anpassung des Tarifverlaufs an den Steuerzahler zurückfließen zu lassen.

---

54 Vgl. S. 66 ff.

55 S. 67. Vgl. auch das Motto: „Das Einnahmevolumen erhöhen. Z.B. Spitzensteuer, Reichensteuer erhöhen, Sozialabgaben für alle Einkommensbereiche“, Bürger/innen Projekt vom Bürgerkonvent am 02.03.2013.

56 BT-Drs. 17/8683, S. 7.

Die Anhebung des Grundfreibetrags sollte sich dabei an der voraussichtlichen Entwicklung des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums orientieren und sich in zwei Schritten zum 01.01.2013 auf 8.130 Euro und zum 01.01.2014 auf 8.354 Euro vollziehen. Dies stellt eine 4,4 % Erhöhung des Grundfreibetrags um 350 Euro dar. Zusätzlich dazu sollte eine entsprechende Tarifanpassung um ebenfalls 4,4 % erfolgen, um einer weiteren nicht gewollten Stauchung des Tarifs innerhalb der ersten Progressionszone und damit einem Anstieg der steuerlichen Durchschnittsbelastung entgegenzuwirken[57].

Der Finanzausschuss des Bundesrates gab am 27.01.2012 eine Empfehlung an den Bundesrat dahingehend ab, den Gesetzesentwurf mit der Begründung abzulehnen, die Belastung der öffentlichen Haushalte in einem Umfang von weiteren 6 Mrd. Euro sei im Hinblick auf die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse unverantwortlich[58]. Zu diesem Zeitpunkt konnte die Regierungskoalition keine Mehrheit mehr im Bundesrat bilden.

Der Bundestag nahm den Gesetzesentwurf zum Abbau der kalten Progression in der Fassung der Beschlussempfehlung des Finanzausschusses mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen CDU/CSU und FDP an. Die Oppositionsfraktionen SPD, Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen stimmten u.a. mit Hinweis darauf, dass es derzeit keine verfassungsrechtliche Notwendigkeit für die Anhebung des Grundfreibetrages gebe, dagegen[59].

2. Scheitern des Vorhabens

Das Vorhaben zur Einkommensteuerreform scheiterte letztlich an den Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat, da die von den Koalitionsparteien regierten Länder dort keine Mehrheit mehr aufbringen konnten. Folglich wurde dem Gesetzesentwurf durch Beschluss des Bundesrates vom 11.05.2012 die gem. Art. 105 Abs. 3 GG erforderliche Zustimmung nicht erteilt[60].

Dies geschah nach der Empfehlung des Finanzausschusses des Bundesrates, der eine derartige Steuerreform als unvereinbar mit der *unbedingten Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung* ansah[61].

Die Verhandlungen des durch die Bundesregierung am 16.05.2012 angerufenen Vermittlungsausschusses wurden am 12.12.2012 mit einem Einigungsvorschlag abgeschlossen[62], der von Bundestag und Bundesrat angenommen wurde[63].

---

57 BT-Drs. 17/8683 S. 7.
58 BR-Drs. 847/1/11, S. 1.
59 BT-Drs. 17/9201, S. 9.
60 BR-Drs. 201/12.
61 BR-Drs. 201/1/12.
62 BT-Drs. 17/11842.
63 BR-Drs. 35/13.

Diese Einigung kommt jedoch einem Scheitern der Einkommenssteuerreform gleich: Zwar einigte man sich über die zweistufige Anhebung des steuerfreien Existenzminimums von 8.004 Euro auf 8.354 Euro im Jahre 2014, jedoch konnte hinsichtlich der Anpassung des Steuertarifkurve kein Konsens erzielt werden. Die Anpassung wäre jedoch nötig gewesen, um der progressionsbedingten Mehrbelastung der Steuerzahler entgegenzuwirken.

Somit besteht hinsichtlich des Abbaus der kalten Progression und des Mittelstandsbauchs – politisch – weiterhin Handlungsbedarf.

B. Entwicklung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Tarifverlauf und insbesondere zum Existenzminimum

Nach der Feststellung der tariflichen Befunde „Mittelstandsbauch“ und „kalte Progression“ drängt sich die Frage nach deren strukturellen Ursachen auf. Kurventechnisch betrachtet ergibt sich die Stauchung des Tarifverlaufs, die „Bauchung“ der Tarifkurve durch die Festsetzung einer „tariflichen Nullzone“ zu Beginn. Dieses unbedingt zu verschonende Existenzminimum, vor jeglichem fiskalen Zugriff, als fiskalpolitische Wertung des Gesetzgebers findet seine stetige Bestätigung wie Kontrolle der Höhe nach, seine Fortschreibung durch das Bundesverfassungsgericht. Daher ist dem Grund einer solchen Fiskalentscheidung und seine steuertarifliche Einbettung sowie den Folgen daraus verfassungsrechtlich wie steuertarifrechtlich nachzugehen, bildet doch dieser Umstand zugleich die Ursache für die eingangs dargestellten Phänomene ab.

I. Existenzminimum und Grundfreibetrag

1. Die Steuerfreiheit des Existenzminimums

Aus der Menschenwürde, Art. 1 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip, Art. 20 Abs. 1 GG, ist gleichsam als unbestrittene Forderung abzuleiten, dass das sog. *Existenzminimum* eines jeden Steuerpflichtigen (und seiner Familie) steuerfrei bleiben soll[64]. Der Begriff der „Steuerfreiheit des Existenzminimums“ ist zwar in diesem Zusammenhang gebräuchlich, aber nicht ganz zutreffend, da das Existenzminimum einen Ausgabenbedarf beschreibt. Gemeint ist daher in diesem Kontext die Freistellung des für dessen Besteuerung notwendigen Einkommens. Hintergrund der verfassungsrechtlichen Beurteilung ist der bestehende Grundsatz, dass der Staat dem Steuerpflichtigen sein Einkommen insoweit steuerfrei belassen muss, als dieses zur Schaffung der Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein

[64] BVerfGE 82, 60 (85).

benötigt wird. Dieses verfassungsrechtliche Gebot folgt aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsgrundsatz des Art. 20 Abs. 1 GG[65].

Aus den genannten Verfassungsnormen, zusätzlich aber auch aus Art. 6 Abs. 1 GG folgt ferner, dass bei der Besteuerung einer Familie das Existenzminimum sämtlicher Familienmitglieder steuerfrei bleiben muss[66]. Vereinzelt werden in der wissenschaftlichen Literatur das steuerfreie Existenzminimum des Steuerpflichtigen und seiner Familie aus anderen Verfassungsgrundlagen gewonnen, wo es um die Notwendigkeit geht, dass Existenzminimum vor dem Zugriff durch die Einkommensteuer zu verschonen[67]. Mit der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit habe dieser Grundsatz insoweit nichts zu tun[68]. Der Einzelne erzielt sein Einkommen zunächst, um davon zu leben[69].

Die steuerliche Leistungsfähigkeit, die Grundlage also für jeglichen fiskalischen Zugriff, beginnt nach allgemeiner Auffassung erst jenseits des sogenannten Existenzminimums[70].

Zu diesem Ergebnis kommt auch das *Bundesverfassungsgericht*[71]. Grundlage für die Bemessung des steuerfreien Existenzminimums war für dieses nicht das zu versteuernde Einkommen im Sinne des Einkommensteuergesetzes, sondern die Erwerbsbezüge. Das sind alle Bezüge, die dazu geeignet sind, zum lebensnotwendigen Bedarf beizutragen, also auch steuerfreie Bezüge, z.B. Lohnersatzleistungen, steuerfreie ausländische Einkünfte oder nach §§ 3, 3 b EStG steuerfreie Einnahmen. Sozial- und Lenkungsnormen und andere steuerliche Vergünstigungen haben das zu versteuernde Einkommen so verfälscht, dass es als Maßstab für die soziale Bedürftigkeit, als Gegenstück zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nicht mehr brauchbar ist. Diese „Nebeneinkünfte“ muss man bedenken, wenn man über die Höhe des notwendigen Grundfreibetrages spricht[72]. Der Regierungsentwurf eines Jahressteuergesetzes 1996[73] sah zur „Gegenfinanzierung“ der Anpassung des Existenzminimums nicht eine Erweiterung der Bemessungsgrundlage vor, so wie etwa seinerzeit von der sog. *Bareis-Kommission* vorgeschlagen, sondern wieder einmal eine Korrektur des Tarifverlaufs[74].

---

65 Vgl. BVerfGE 82, 60 (85); *Kirchhof, P.*, StuW 1984, S. 297 (306).

66 *Kirchhof, P.*, a.a.O., S. 306.

67 So etwa *Kruse, H. W.*, Die Einkommensteuer und die Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen, in: FS Friauf, 1996, S. 793 (797), der dies aus Art. 2 Abs. 1, 12 Abs. 1 und 14 Abs. 1 GG gewinnen will.

68 Vgl. *Wendt, R.*, in: FS für Tipke, 1995, S. 47 (51).

69 *Kirchhof, P.*, AÖR 2003, S. 1 (17).

70 *Tipke, K.*, Die Steuerrechtsordnung I, 2. Aufl. S. 402 (473 ff.).

71 BVerfGE 87, 153.

72 Dazu *Flockermann, P. G.*, Irrungen und Wirrungen um den Einkommensteuertarif, in: FS Haas 1996, S. 111 ff.

73 BT-Drs. 13/901.

74 Vgl. hierzu und zum Vorstehenden insgesamt *Knaupp, F.*, a.a.O. S. 111.

2. *Ausgestaltung des Existenzminimums als steuerlicher Grundfreibetrag*

Ausweislich des geltenden Einkommensteuertarifs hat der Gesetzgeber die Sicherung des Existenzminimums durch das steuergesetzliche Instrument des *Grundfreibetrages* gesichert: § 32 a Abs. 1 S. 2 EStG regelt aktuell, dass die tarifliche Einkommensteuer für das zu versteuernde Einkommen gemäß Nr. 1 bis 8.004,00 Euro Null beträgt. Hierbei ist es Sache des Gesetzgebers, in welcher Höhe er den jeweiligen Grundfreibetrag – freilich unter stetiger Berücksichtigung inflationärer Entwicklungen – festlegt.

Eine Begründung für die Festlegung eines *Grundfreibetrages, einer Nullzone also, die bis zu ihrer vollumfänglichen Ausschöpfung jeglichen fiskalischen Zugriff verwehrt*, liegt nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts in einem grundsätzlichen Gebot der Steuergerechtigkeit, nämlich, dass die Einkommensbesteuerung an der sog. *wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit* ausgerichtet wird. Sie darf eben erst einsetzen, wenn das Existenzminimum des Steuerpflichtigen gesichert ist[75]. Dabei sind auch Privatausgaben zu berücksichtigen, die für den Steuerpflichtigen unvermeidbar sind (individuelle oder subjektive Leistungsfähigkeit)[76]. Grenzen für die Bemessungshöhe bestehen erst dort, wo eine gewisse Realitätsfremde bestünde. Dennoch kann nicht auf das individuelle Einzelschicksal eingegangen werden, es besteht hier geradezu ein Gebot einer gewissen Typisierung, also einer Verallgemeinerung von Gesamtverhältnissen. Der Gesetzgeber darf hier von einem idealen Gesamtbild ausgehen, mit dem er alle relevanten Sachverhalte berücksichtigt. Sich daraus im Einzelfall ergebende Härten sind dabei hinzunehmen, wenn die Ungleichheit in der Höhe oder in der Anzahl der Fälle geringfügig ist[77].

Allgemeinhin soll das steuerliche Existenzminimum an den *Sozialhilfegesetzen* ausgerichtet werden[78]. Begründet wird dies nach herrschender Auffassung mit dem sog. *steuerlichen Gebot der Folgerichtigkeit* der Rechtsordnung, wonach eine einmal getroffene Belastungs- (oder Verschonungs-) Entscheidung folgerichtig und widerspruchsfrei umgesetzt werden muss[79]. Das Gebot der Folgerichtigkeit gelte sowohl innerhalb eines einzelnen Gesetzes als auch innerhalb einer Teilrechtsordnung sowie für das Zusammenwirken der Teilrechtsordnungen[80]. Steuerrecht und Sozialhilferecht sollen hinsichtlich des Existenzminimums also grundsätzlich einheitliche Maßstäbe anlegen[81]. Zur Herstellung und Beibehaltung gleicher Steuerverscho-

---

75 BVerfG BStBl. II 1984, S. 357 (360).

76 Vgl. so auch Beschluss des 57. Deutschen Juristentages, Sitzungsbericht N, München 1988, S. 211 ff.

77 BVerfGE 82, 159 (185 f.); 84, 348 (359 f.); 99, 280 (290).

78 BVerfG BStBl. II 1984, S. 357 (360).

79 BVerfGE 84, 239 (271); 93, 121 (136), 99, 88 (95).

80 *Kirchhof, P.*, Besteuerung im Verfassungsstaat, S. 44 f.; ders., in: StuW 2000, 316 (323).

81 Vgl. *Lehner, M.*, Einkommensteuerrecht und Sozialhilferecht, Tübingen 1993; *Lingemann, W.*, Das rechtliche Konzept der Familienbesteuerung, Berlin 1994, 105 ff.

nungen ist es erforderlich, dass der Grundfreibetrag nach § 32 a Abs. 1 Nr. 1 EStG entsprechend den gestiegenen Lebenshaltungskosten angepasst wird[82].

II. Möglichkeiten der Freistellung im Tarifverlauf

Für die steuerliche Berücksichtigung des Existenzminimums gibt es theoretisch drei, praktisch zwei Möglichkeiten: Tarifliche Nullzone und Abzug von der Bemessungsgrundlage.

1. Ausgangsanalyse: Der Grundfreibetrag im Tarif („Nullzone")

Wie vorstehend ausgeführt, ist dasjenige zur Schaffung der Mindestvoraussetzung für ein menschenwürdiges Dasein, das sog. Existenzminimum, von vorneherein von der Steuer auszunehmen. Fraglich ist, ob der notwendige Lebensunterhalt des Steuerpflichtigen und seiner Familie bereits in der Bemessungsgrundlage berücksichtigt werden muss[83]. Mit anderen Worten: reicht eine tarifliche „Nullzone" – wie vom Gesetzgeber vorgenommen – aus, in der Einkommen mit einem Steuersatz von „Null" erfasst wird[84]?

Ausweislich der Regelung in § 32 a EStG hat das geltende Recht den Grundfreibetrag mit Nullzone vorgesehen. Eine gewisse Einschränkung einer reinen Nullzone ist dahingehend zu machen, dass Sonderausgaben und außergewöhnliche Belastungen jedoch bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage vom Gesamtbetrag der Einkünfte abgezogen werden, was der Realisierung des sog. subjektiven Nettoprinzips entspricht. Nach ihm ist der Teil des Einkommens aus der Bemessungsgrundlage der Steuer herauszunehmen, der für den notwendigen Lebensunterhalt verwendet werden muss, also eben – dem Steuerpflichtigen – gar nicht zur Verfügung steht. Das Bundesverfassungsgericht hatte diese „Theorie des Indisponiblen" bereits früher zugrunde gelegt[85]. Ebenso werden Kinderfreibeträge vom Einkommen abgezogen. Der Unterhalt für den Ehegatten wird durch den Splittingtarif berücksichtigt.

Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer ist das sog. Markteinkommen – der Gesamtbetrag der Einkünfte abzüglich der Sonderausgaben und außergewöhnlichen Belastungen. Dies hat zur Folge, dass schlussendlich die Bemessungsgrundlage auch den zur Deckung der Grundbedürfnisse notwendigen Teil

---

82 *Dziadkowski, D.*, Freistellung des Existenzminimums nach § 32 a insb. in Ballungsräumen unzureichend, FR 2008, S. 124, der das Problem bei Ballungsräumen darin sieht, dass der existenznotwendige Mindestbedarf im Steuerrecht entgegen dem Sozialhilferecht bundesweit festgelegt wird; dabei würde die Lage in Ballungsräumen nicht hinreichend berücksichtigt. Dies führe für zahlreiche Regionen zu einer unzureichenden Freistellung des Existenzminimums nach § 32 a Abs. 1 Nr. EStG. Mit dieser Feststellung würden die Grenzen einer Typisierung des Grundfreibetrags der Höhe nach, nach Auffassung des Verfassers erreicht.

83 Beschluss des 57. Deutschen Juristentages, Sitzungsbericht N, München 1988, S. 211 ff.

84 Vgl. zu dieser Problematik *Schneider, D.*, Leistungsfähigkeit und Abzug von der Bemessungsgrundlage, StuW 1984, S. 356 ff.; Zur Gesamtproblematik vgl. auch *Knaupp, F.*, a.a.O., S. 133, die diese Problematik unter der Überschrift „Technik der Steuerfreistellung" behandelt.

85 BVerfGE 43, 108 (120); vgl. auch *Leisner, W. G.*, Existenzsicherung im Öffentlichen Recht, Tübingen, 2007, S. 344.

des Einkommens beinhaltet. Der Grundfreibetrag führt daher lediglich dazu, dass das zu versteuernde Einkommen, also das dem Fiskalzugriff zur Verfügung stehende Einkommen, den Betrag bzw. die Grenze übersteigt, mit der die sog. steuerliche Leistungsfähigkeit beginnt. In der Ausgestaltung der Grenzziehung zwischen Fiskalvorbehalt und Fiskalzugriff ist der Gesetzgeber wiederum grundsätzlich frei, als dass er der Höhe nach bestimmen darf, was grundsätzlich das Existenzminimum ist. Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts wird der Grundfreibeitrag, also diese Nullzone, erhöht und dem sozialhilferechtlichen Existenzminimum angenähert[86].

Diese somit Einbeziehung des steuerlichen Existenzminimum als Teil des „besteuerbaren Einkommens“ in die Bemessungsgrundlage wird auch im Schrifttum entsprechend bestätigt, als sich daraus die sogenannte „objektive“ Leistungsfähigkeit ergibt. Mithin liegt zwar in toto ab dem 1 Cent *steuerbares* Einkommen vor, dieses ist jedoch zu differenzieren vom sog. *besteuerungswürdigen* Einkommen, welches entweder im Tarif oder etwa im Wege echter Förderung durch den Staat berücksichtigt wird[87].

Hierbei tritt nun eine wesentliche Differenzierung dergestalt ein, dass zwischen der sogenannten steuerlichen Bemessungsgrundlage und dem Steuertarif zu differenzieren ist: Wer die Bemessungsgrundlage im Einzelnen festlege, der entscheide im Ergebnis, welche wirtschaftlichen Sachverhalte gleiche steuerliche Leistungsfähigkeit schaffen. Wer hingegen den Tarif festlege, entscheide, wie unterschiedliche steuerliche Leistungsfähigkeit besteuert werde[88].

Im Ergebnis findet hier eine, wenn auch ein Stück weit verschleierte Kombination statt: Die subjektive Leistungsfähigkeit wird, wie vorab angesprochen, durch die im wahrsten Sinne des Wortes folgerichtige Berücksichtigung des *subjektiven Nettoprinzips* durch Anerkennung von Sonderausgaben, außergewöhnlichen Belastungen und Kindergeld etc. berücksichtigt. Es tritt jedoch, nach der entsprechenden Bereinigung des zu versteuernden Einkommens am Ende der Tarif, der dann im Ergebnis die *individuelle steuerliche Leistungsfähigkeit* eben nach diesem Prinzip sachgerecht besteuern soll.

2. Alternativ: Abzugsposten von der Steuerschuld – tarifneutral?

Denkbar wäre alternativ, zum Schutze des Existenzminimums vor jeglichem fiskalen staatlichen Zugriff, eine Verminderung der resultierenden Steuerschuld eben um den Minimumsbetrag vorzunehmen. Diese wird jedoch in Anbetracht von Steuertarifdiskussionen soweit ersichtlich nicht weiter ver-

---

86 BVerfGE 87, 153 (158).

87 Vgl. *Lehner, M.*, Abzug des Grundfreibetrags von der Bemessungsgrundlage oder von der Steuerschuld, StuW 1986, 59 ff.; *Giloy, J.*, Ist der Grundfreibetrag im Einkommensteuertarif wirklich entbehrlich?, FR 1986, 56 ff.

88 Vgl. *Schneider, D.*, StuW 1984, S. 356 (361).

folgt[89]. Problematisch sei insbesondere, dass es bei einem nicht linearen Tarif keinen äquivalenten sogenannten Steuerabsetzungsbetrag gäbe, wie etwa bei einem Grundfreibetrag[90]. Problematisch erscheint auch der Fall, in dem eine Steuerschuld geringer wäre als der Abzugsbetrag. In einem solchen Fall müsste dann etwas wie ein sozialhilfeähnlicher Zuschuss als Negativsteuer gewährt werden. Zuschüsse dieser Art seinen jedoch mit dem Prinzip der Besteuerung nach Leistungsfähigkeit nicht kompatibel. Eine Besteuerung dürfe nicht im Ergebnis zu einem Zuschuss, zu einer Hilfegewährung durch den Staat führen[91].

Ein wesentliches Argument bildet im Ergebnis der Gedanke, dass der Tarif schlussendlich zu einer bestimmten Steuer, zur Abbildung eines ablesbaren Steuerbetrages nach entsprechender Formel führen müsse, ein weiterer Steuerabzug nach Tarif sei tarifsystematisch nicht vorgesehen[92].

Im Ergebnis ist der *Gedanke der Verminderung der Steuerschuld um das Existenzminimum abzulehnen*: Dadurch würde der Staat letztendlich das Existenzminimum gesamt auszahlen, die Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen würde insoweit nicht durch eigene Ausgaben gemindert. Die Zugrundelegung eines solchen Staatsverständnisses widerspricht jedoch der letztendlichen Annahme der Mündigkeit des Bürgers, der dadurch eine insoweit Totalalimentation erfahren würde[93].

3. Alternativ: Grundfreibetrag in der steuerlichen Bemessungsgrundlage – tarifneutral?

Wie unter vorstehend 1. festgestellt, hat der Gesetzgeber durch die Einrichtung der tariflichen Nullzone steuerbares aber nicht besteuerungswürdiges Einkommen mit einem Steuersatz von Null erfasst, bis zum Erreichen der Grenze, an der die steuerliche Leistungsfähigkeit beginnt.

Dieser gesetzgeberisch ausgestalteten Lösung wird entgegengehalten, dass das Existenzminimum bei einem progressiven Tarif nur durch den Abzug eines entsprechend hohen Freibetrages von der Bemessungsgrundlage systemgerecht freizustellen ist, weil das Einkommen in Höhe des Existenzminimums schlicht nicht disponibel sei, also auch keine Leistungsfähigkeit begründe („subjektive“ Leistungsfähigkeit)[94].

---

89 *Esser, C.*, DStZ 1994, S. 517 (518); *Lehner, M.*, Abzug des Grundfreibetrags von der Bemessungsgrundlage oder von der Steuerschuld, StuW 1986, S. 59 (63).

90 Vgl. *Seidl, Chr.*, Die steuerliche Berücksichtigung des Existenzminimums: Tarifliche Nullzone, Freibetrag oder Steuerabsetzbetrag, StuW 1997, 142 (143, 144).

91 BVerfGE 82, 60 (86) – Familienexistenzminimum.

92 *Esser, C.*, DStZ 1994, S. 517 (521, 522).

93 Vgl. hierzu und insgesamt *Knaupp, F.*, a.a.O., S. 132.

94 *Dziadkowski, D.*, Grundfreibetrag und Einkommensteuertarif, FR 1986, 504 (505, 508); *Lang, J.*, Die einfache und gerechte Einkommensteuer, S. 38 ff. (42); *Söhn, H.*, Neuordnung des Einkommensteuerrechts zur Beseitigung von Ungleichbehandlungen und zur Vereinfachung, ZRP 1988, S. 344 (346).

a) Argumentation gegen den Abzug von der Bemessungsgrundlage

Regelmäßig wird erwidert, dass der Freibetrag bei progressivem Tarifverlauf die Progression im Ergebnis mildere, höhere Einkommen würden dadurch begünstigt[95]. Diese vermeintliche Ungerechtigkeit fällt jedoch dann weg, wenn der Grenzsteuersatz für alle Einkommensbezieher gleich ist, also entweder ein proportionaler Tarif ist, oder ein indirekt progressiver (Existenzminimum bildet einen Freibetrag, dem sich ein proportionaler Tarif anschließt). Ob die Ausgabe von der Bemessungsgrundlage abgezogen wird oder in Höhe des proportionalen Steuersatzes anteilig die Steuer mindert, ist dann unwesentlich. Wenn man sich aber für einen progressiven Tarif entscheidet, ist diese Wirkung zwangsläufig[96].

Vertreter des objektiven Leistungsfähigkeitsprinzips erkennen in der linearen Entlastungswirkung einer Nullzone eine Gerechtigkeitsentscheidung des Gesetzgebers. Wolle man das nicht, müsse man für solche Aufwendungen Zulagen gewähren[97]. Aus Sicht der Vertreter des subjektiven Leistungsfähigkeitsprinzips ist ein Nullzonentarif gerade nicht gerecht: Das subjektive Nettoprinzip erlaubt nur eine Belastung des disponiblen Einkommens, nur dieses kann in die Progression einbezogen werden. Wird auch indisponibles Einkommen in die Bemessungsgrundlage einbezogen und erst im Tarif verschont, so wirft es einen progressionserhöhenden „Schatten“ auf das disponible Einkommen, weil dieses insgesamt auf einer höheren Progressionsstufe erfasst wird[98].

Welche Erwägungen den Gesetzgeber wirklich damals dazu bewogen haben, sich für die Nullzone zu entscheiden, kann heute wohl nicht mehr geklärt werden. Wahrscheinlich ist, dass die Aufnahme des Grundfreibetrags im Tarif nicht einer ethischen Wertung des Existenzminimums entsprang, sondern den durch die Einführung des Ehegatten-Splittings drohenden Steuerausfall vermindern sollte[99].

b) Argumentation für einen Abzug von der Bemessungsgrundlage

Für einen Abzug des Existenzminimums von der Bemessungsgrundlage spricht – insbesondere nach dem subjektiven Nettoprinzip – die weitgehende Gleichbehandlung des Existenzminimums mit Sonderausgaben, § 10 EStG und außergewöhnlichen Belastungen, § 33 Abs. 1 EStG – als Teil eines erweiterten Existenzminimums[100].

---

95 *Schneider, D.*, StuW, 1984, 356 (361).
96 *Tipke, K.*, Die Steuerrechtsordnung 1. Aufl., S. 420.
97 BVerfGE 82, 60 (90) – *Familienexistenzminimum*.
98 Vgl. *Lang, J.*, Die einfache und gerechte Einkommensteuer, S. 39; *Lehner, M.*, Einkommensteuerrecht und Sozialhilferecht, S. 172.
99 Vgl. *Dziadkowski, D.*, BB 1994, S. 805 (817); vgl. hierzu insgesamt *Knaupp, F.*, a.a.O., S. 136.
100 *Knaupp, F.*, a.a.O., S. 137.

Vertreter dieser Auffassung argumentieren damit, dass bei Anwendung eines einheitlichen Tarifs für verschiedene Steuerpflichtige das Existenzminimum insbesondere auch von Familienmitgliedern sich nur durch Abzug in der Bemessungsgrundlage sicherstellen lässt[101]. Dies müsse dann aber auch für den individuell zu betrachtenden Steuerpflichtigen gelten. Immerhin spräche hierfür auch die Aussage des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1990, das insoweit festgestellt habe, dass „die Minderung der Leistungsfähigkeit im verfassungsrechtlich gebotenen Umfang durch einen Abzug der Aufwendungen von der steuerlichen Bemessungsgrundlage berücksichtigt werden muss“[102].

c) Zusammenfassung:

Bei einem Einkommensteuerrecht mit einem progressiven Tarifverlauf ist wegen der „kalten Progression“ das subjektive Leistungsfähigkeitsprinzip und damit der Abzug des Existenzminimums in der Bemessungsgrundlage vorzugswürdig. Nur das subjektive Leistungsfähigkeitsprinzip berücksichtigt das „Mensch sein“ des Steuerpflichtigen angemessen. Ein ausschließlich am Markterfolg anknüpfendes Einkommensteuerrecht fordert an sich das objektive Leistungsfähigkeitsprinzip und damit eine Berücksichtigung des Existenzminimums erst im Tarif, weil der Markterfolg eben nicht nach menschlichen Bedürfnissen fragt.

Das vorliegend geltende Recht des § 32 a EStG ist eine Kombination aus beiden Überlegungen. Es folgt dem objektiven Leistungsfähigkeitsprinzip durch eine tarifliche Nullzone bezogen auf das persönliche Existenzminimum des Einzelnen und berücksichtigt gleichsam das sogenannte erweiterte Existenzminimum (Sonderausgaben, außergewöhnliche Belastungen, Kinderfreibetragsgewährung, Unterhalt des geschiedenen Ehegatten) durch Abzug in der Bemessungsgrundlage.

C. „Kalte Progression“, „Mittelstandsbauch“ – Leistungsfähigkeit des Handwerks als Vertreter des Mittelstands: Faktische Grenzen der gesetzgeberischen Steuertarifgestaltung

Diese Kapitel soll, bevor im Einzelnen die (verfassungs-)rechtlichen Grenzen einer Steuertarifpolitik aufgezeigt werden (Kapitel D), eher *praxisbezogen* aufzeigen, dass der Mittelstand und namentlich das Handwerk Leidtragender beider im Titel stehenden Tarifphänomene ist, da er gerade diesen Tarifbereich maßgeblich ertragsmäßig besetzt. Was hat dies für Folgen für Investitionen und Finanzierungen, wo bestehen tarifpolitische Grenzen?

---

101 *Seidl, Chr.*, a.a.O., S. 145.

102 BVerfGE 82, 60 (90) – *Familienexistenzminimum*.

I. Referenzbereich der „kalten Progression“ und des „Mittelstandsbauches“ im Steuertarifverlauf

Für die themenbestimmende Fragestellung vorliegender Gesamtausarbeitung bleibt wesentlich der Referenzbereich im Gesamttarifverlauf, in dem spezifisch das Handwerk, Repräsentant des „sog. klassischen Mittelstandes“ verortet ist. Dieser bemisst sich nach dem üblichen Ertragsaufkommen, welches das Handwerk kennzeichnet und welches dann vom jeweiligen hierfür fiskal relevanten Steuertarifabschnitt erfasst wird. Hilfreich ist dabei zunächst einen im Vergleich zu Beginn der Untersuchung detaillierteren Blick auf den Tarifverlauf zu werfen, der eine anschließende Einordnung erleichtern dürfte.

1. Die nähere Aufteilung des Steuertarifverlaufs

Will man in diesem Lichte den gesamten deutschen Einkommensteuertarif seinem Verlauf nach erfassen, so ließe er sich und diesbezügliche Reformüberlegungen wie folgt untergliedern.

Der aktuelle gesamte deutsche Einkommensteuertarif ist nach näherer Untersuchung durch 11 Parameter definiert[103]:

- Die vier Wertgrenzen (Grundfreibetrag, Knickstelle zwischen den Linear-progressiven Zonen, Beginn des Spitzensteuersatzes und Beginn des sog. Reichensteuersatzes) (vgl. auch eingangs A., I.).
- Die vier korrespondierenden Grenzsteuersätze (Eingangssteuersatz, Grenzsteuersatz an der Knickstelle, Spitzensteuersatz und sog. Reichensteuersatz)
- Den Verlauf der mittleren drei Tarifzonen (die ersten beiden Zonen sind direkt progressiv ausgestattet, wobei der Grenzsteuersatz linear steigt, die dritte Tarifzone ist durch einen konstanten Spitzensteuersatz gekennzeichnet).

2. Der ertragsteuerlich relevante Tarifverlauf

Gegenstand des vorliegenden Untersuchungsbereiches bilden vornehmlich die ersten beiden Tarifzonen, die direkt progressiv ausgestaltet sind (vgl. A., I., 1.), was sich daraus erklärt, das dieser ertragsteuerliche Bereich schwerpunktmäßig vom Handwerk frequentiert ist:

Als *symbolisch* für das jährliche *Ertragsaufkommen/Anzahl der Betriebe* mag folgender tabellarische Überblick für das Geschäftsjahr 2010 eines süddeutschen Kammerbezirks insoweit stehen (*welcher dem Verfasser vorliegt aber nur dem jeweiligen kammerinternen Zweck als Quelle zu dienen bestimmt ist*):

---

[103] Vgl. *Houben, H./Baumgarten, J.*, Krankt das deutsche Steuersystem am Mittelstandsbauch und der kalten Progression?, StuW 4/2011, S. 341 (347).

	Anzahl der Betriebe	Erträge
bis 10.000 €	20231	1.865.546 €
10.001 € bis 40.000 €	8599	111.550.159 €
40.001 € bis 100.000 €	4913	238.284.970 €
100.001 bis 125.000 €	602	54.096.408 €
125.001 bis 250.000 €	981	133.086.326 €
250.001 bis 500.000 €	380	97.124.452 €
über 500.001 €	342	278.833.803 €

Vorstehende Tabelle zeigt also, dass der Schwerpunkt der Handwerker im Bereich einer Ertragsgrößenordnung von zwischen 30.000 Euro und 100.000 Euro verortet ist. Berücksichtigt man dabei, dass überwiegend das sog. ertragsteuerliche familienfördernde Splittingverfahren herangezogen wird[104], liegt der Schwerpunktsbereich zwischen 15.000 Euro und 50.000 Euro, der (Tarif)Bereich also, der von kalter Progression und Mittelstandsbauch voll erfasst wird.

II. Die schwerpunktmäßige Betroffenheit: Der sog. Mittelstand und das Handwerk als sein maßgeblicher Vertreter

1. Handwerk als maßgeblicher Vertreter des Mittelstands

Dass die Befunde „kalte Progression“ und „Mittelstandsbauch“ im deutschen Steuertarif in den ersten beiden Progressionsstufen ein wichtiges Thema für den *Mittelstand und insbesondere das deutsche Handwerk* sind, zeigen wiederholte und auch jüngst geäußerte diesbezügliche Bedenken der Verbände und Vertreter hinsichtlich einer Kurskorrektur oder Systemänderung. So äußert sich etwa der Zentralverband des Deutschen Handwerks in seiner Verlautbarung „Worauf es jetzt ankommt: Handwerk stärken, Zukunft meistern. Erwartungen des Handwerks zur Bundestagswahl 2013“ wie folgt:

„Eine Reform des Unternehmenssteuerrechts mit dem Ziel von mehr Steuergerechtigkeit, Klarheit und Transparenz ist wachstumspolitisch dringend geboten. Für kleine und mittlere Kapitalgesellschaften sollte daher die transparente Besteuerung nach Einkommensteuertarif erwogen werden, um hiermit eine möglichst belastungsneutrale Besteuerung zwischen kleinen GmbHs und Personenunternehmen herzustellen (…)“[105].

Dabei versteht sich das Handwerk als ein beschäftigungs- und ausbildungsstarker Wirtschaftsbereich, der mit seinem Aufkommen aus der Lohnsteuer

---

104 Statistisch ist davon auszugehen, dass ¾ aller Handwerker in der Handwerksrolle nach dem Splitting-Tarif veranlagt werden, vgl. hierzu *Zoch, B.*, Die Rolle und Bedeutung von mitarbeitenden Familienangehörigen im Deutschen Handwerk (Hrsg. v. Ludwig-Fröhler-Institut) 2010, S. 24.

105 Unter der Rubrik „Steuern und Finanzen“, S. 10. Weiter ausdrücklich die Forderung nach der Beseitigung des Mittelstandsbauches, S. 11.

der Arbeitnehmer und Auszubildenden sowie der veranlagten Einkommensteuer der Personenunternehmen und der Körperschaftsteuer von GmbHs maßgeblich zur Finanzausstattung aller Ebenen und Gebietskörperschaften beiträgt[106]. Dass es ein wesentlicher Vertreter des deutschen Mittelstandes ist, mit Einkünften im Referenzbereich der vorliegenden Untersuchung liegt (Einkünfte bis 52.000,00 Euro), ist weithin als *unstrittig* zu erachten und belegen wiederholt entsprechende, dem Verfasser vorliegende, kammerinterne Statistiken[107] meist zu Beitragserhebungszwecken.

2. Einbeziehung sowohl von Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer

Wesentlich bei der Betrachtung des Betroffenenkreises ist hier nicht – wenn auch in erster Linie aus dem Blickwinkel der Tragung der (wirtschaftlichen) Gesamtverantwortung – der *Arbeitgeber*, der Betriebsinhaber alleine. Vielmehr spielt hier *auch der Arbeitnehmer* im Betrieb als Betroffener eine ebenso wichtige Rolle: Gerade im spezifischen Bereich des Handwerks ist der Einsatz von Fachkräften für die planmäßige Fertigung bis hin zur Ausbildung ein dringendes Erfordernis, das den *Arbeitnehmer* ebenso in solche Ertragsbereiche führt, deren Betroffenheit hier Gegenstand ist.

Der Gesetzgeber als Gestalter des Tarifverlaufs sollte sich daher bewusst sein, dass er den Mittelstand hier doppelt trifft – anders als in klassischen Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Verhältnissen. Wenn aber der Mittelstand hier diese Besonderheit aufweist, sind entwicklungshemmende Faktoren einer Tarifpolitik aus dem Weg zu räumen.

III. Auswirkung der Steuerbelastung auf den Mittelstand

1. Rückgang bei Investitionen und Finanzierungen

Es liegt auf der Hand, was die Folge von Steuerbelastung für den Mittelstand ist: Kürzung, ggf. Aussetzen von Investitionen für die Zukunft, von Finanzierungen für Modernisierung, Expansion, Wahrung der *Wettbewerbsfähigkeit*. Dies führt mittel- und langfristig eben zu dessen Verlust, Gewinne aus den Gewerbebetrieben stagnieren, ebenso die gesamte viel gepriesene *Wachstumsdynamik*.

Dies zu erkennen und zu verhindern, als Gebot der Stunde, hat das Handwerk in Deutschland erkannt. So verlautbart denn auch der *Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH)* unter *„Worauf es jetzt ankommt“*:

---

106 *ZDH* a.a.O., S. 10.

107 Vgl. etwa Ertragsstaffel/Anzahl der Betriebe aus internen Kammerstatistiken aus dem süddeutschen Raum, wonach die sich Ertragssituation im Bereich 30.000,00/40.000,00/60.000,00 Euro merklich gemessen an der Anzahl der Betriebe hervorhebt.

Wettbewerbsfähigkeit: Die gute wirtschaftliche Entwicklung der vergangenen Jahre darf nicht über strukturelle Defizite in Deutschland hinwegtäuschen, die sich auch in einer nachlassenden Wirtschaftsdynamik niederschlagen. Notwendig bleiben grundlegende Reformen zur Stärkung der Binnenwirtschaft unter anderem im steuerlichen Bereich(…)"[108].

2. Grenze der Tarifpolitik: Zerstörung der sog. Leistungsfähigkeit i.S.e. unmittelbaren oder mittelbaren Steuerfolgebelastung

Die Grenze einer dem Gesetzgeber obliegenden, von ihm gestalteten Tarifpolitik ist die Zerstörung der die Besteuerung rechtfertigenden sog. *individuellen Leistungsfähigkeit*[109]; diese kann sich je nach Situation unterschiedlich ergeben, durch eine unmittelbare oder mittelbare Steuerfolgebelastung:

Wirkt sich die *Einkommensteuer* – welche die *maßgebliche Steuer* des handwerklich geprägten Mittelstandes aufgrund gewählter Rechtsform des Gewerbebetriebs ist – etwa *konfiskatorisch oder erdrosselnd* aus, so ist dies das Ergebnis einer *unmittelbaren Steuerfolgebelastung* in diesem Sinne und zerstört die Ertragsquelle, somit das individuelle Leistungspotential. Tariflich droht dies dann, wenn die sog. kalte Progression ihren Höhepunkt erreicht und in echte *Tarifsprünge* umschlägt. Ähnliches kann passieren, wenn die *Stauchung des Mittelstandsbauches*, etwa durch fortwährende Erhöhung des Grundfreibetrags, diese dann dem Effekt nach gleichen Ausmaße erreicht.

Mittelbar wirkt hingegen die Steuerbelastung, wenn erst hinzutretende reaktive Maßnahmen den Prozess einer Gewinnstagnierung bis hin zum Erreichen der stetigen Verlustzone einläuten (vgl. III. 1). Diese Zerstörung der Leistungsfähigkeit ist aber hier *nicht final*, allenfalls *mit kausal*, so dass anders als in vorstehendem Fall unmittelbarer Rechtschutz nicht besteht (hierzu vgl. D.): vielmehr kann, ja muss fiskalpolitisch entgegengesteuert werden, ohne verbindlichen Letztschutz für den Steuerpflichtigen – dies sollte hier einmal betont sein.

Ergebnis:

Dem Gesetzgeber bleiben grundsätzlich zwei Stellschrauben zur Justierung des Tarifverlaufs in der Einkommensteuer, um gerade vorstehende Folgen einer Stagnation der Wirtschaftsdynamik zu verhindern: Abschaffung der „kalten Progression" und Beseitigung des Mittelstandsbauches. Dem stehen jedoch nicht ungewichtige kritische Stimmen entgegen:

In der *Beseitigung des sogenannten Mittelstandsbauches* liegt nichts anderes als die Beseitigung der Knickstelle und die Zusammenführung der linearprogressiven Bereiche zu einem einheitlichen Tarifabschnitt. Alle anderen

---

108 Vgl. Erwartungen des Handwerks zur Bundestagswahl 2013, *ZDH* (Hrsg.), S. 4.

109 Zum Begriff im staatlichen Kontext vgl. näher *Leisner, A.*, Die Leistungsfähigkeit des Staates, 1998.

Tarifparameter würden insoweit unberührt bleiben. Dies würde zu einer geschätzten Steuerminderaufkommenssituation von mehr als 25 Milliarden Euro (rund 12 % des Einkommensteueraufkommens) führen[110].

Fraglich bleibt, ob dadurch das Problem der kalten Progression insbesondere bei Personen mit geringem Einkommen beseitigt wäre. Alternativ hierzu bestünde ja die Möglichkeit, durch jährliche oder zeitnahe wiederkehrende Tarifanpassungen die sogenannte kalte Progression zu verhindern, ohne eine derartig vorbenannte Strukturveränderung vorzunehmen. Denn möglicherweise ist nicht die – auch im Mittelstandsbauch selbst ihren Niederschlag findende – direkte Progression, sondern die – durch den hohen Grundfreibetrag verursachte – indirekte Progression ursächlich dafür, dass Steuerzahler in diesem Bereich mit geringem Einkommen von der kalten Progression verhältnismäßig stark betroffen sind.

Überdies stellt sich vor dem Hintergrund des Grundsatzes der *sog. Verteilungsgerechtigkeit* die Frage, wer von der Abschaffung des Mittelstandsbauches besonders profitieren würde. Wenn die Steuerlast insgesamt um rund 12 % sinkt, so wären als relative Gewinner die Steuerpflichtigen bezeichnet, deren Steuerlast überdurchschnittlich – um mehr als 12 % – sinkt, während die relativen Verlierer einer Reform die Steuerpflichtigen sind, deren Steuerlast nur unterdurchschnittlich sinkt[111]. Da rund 28 % der in der Einkommensteuerstatistik erfassten Personen keine Steuern zahlen, weil das zu versteuernde Einkommen pro Kopf unterhalb des Grundfreibetrages liegt, können diese 28 % einkommensschwächsten Personen auch nicht von der Steuerreform profitieren. Die nächsten 9,5 % der steuerpflichtigen Personen (diese Personen weisen ein zu versteuerndes Einkommen zwischen 8.005,00 und 11.478,00 Euro auf) profitieren unterdurchschnittlich von der Abschaffung des Mittelstandsbauches, während von den Hocheinkommenbeziehern nur die oberen 6,5 % (ab einem zu versteuernden Einkommen pro Person von 47.745,00 Euro) unterdurchschnittlich von der Beseitigung des Mittelstandsbauches profitieren würden.

D. Verfassungsrechtliche Leitplanken für den Steuergesetzgeber im Hinblick auf die Problemkreise Tarifstruktur im Progressionsbereich mit „Mittelstandsbauch“ und „kalte Progression“

Dem dem Grundgesetz als objektive Werteordnung des Rechts zu Grunde liegenden, im Prinzip der Sozialpflichtigkeit eines jeden Verhaltens verankerten

---

110 Vgl. *Houben, H./Baumgarten, J.*, a.a.O., S. 347.

111 Vgl. *Houben, H./Baumgarten, J.*, a.a.O., S. 348/349, auch mit folgender prozentualer Aufteilung der in der Einkommensteuerstatistik erfassten Personen.

Grundgedanken entspricht es, dass der Einzelne verpflichtet ist, die Allgemeinheit durch die Erhebung von Steuern an seiner privaten Finanzkraft, die aus seiner individuellen Leistungsfähigkeit resultieren soll, teilhaben zu lassen[112].

Dieser Grundsatz soll jedoch nicht grenzenlos, unscharf oder gar willkürlich zu bestimmen sein: Teilhabe darf nicht zum Einfalltor einer gänzlichen Umverteilung gereichen. Vielmehr wird diese Teilhabe-Auferlegung begrenzt – verfassungsrechtlich durch das Rechtsstaatsprinzip, Art. 20 III GG und vornehmlich durch die Grundrechte, die das Eigentum (Art. 14 Abs. 1 GG) (im Folg I.) und die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) (im Folg II.) – das Erworbene und den Erwerb – schützen sowie durch das fiskalisch besonders zu wahrende Gebot der Gleichheit vor dem Gesetz (Art. 3 Abs. 1 GG) (i. Folg. III.)[113].

Wie sich diese verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen auf die dem Gesetzgeber obliegende Tarifgestaltung(sfreiheit) im Einzelnen auswirken, bildet den Gegenstand nachfolgender Untersuchungen.

I. Art. 14 Abs. 1 GG – Halbteilungsgrundsatz und das Bundesverfassungsgericht

1. Die Ausgangsrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Steuern belasten das Vermögen. Die Besteuerung muss dem Bürger jedoch soviel belassen, dass er ein menschenwürdiges Dasein führen kann. Dabei sind der Steuergewalt nicht nur durch das Existenzminimum des Steuerpflichtigen Grenzen gesetzt, sondern auch durch Art. 12 GG (vgl. im Folg. II.) und Art. 14 GG. Der Steuerpflichtige muss einen Kernbestand des Erworbenen und seiner vermögenswerten Rechtsposition behalten dürfen. Dieser Vorhang der Selbstverantwortung des Einzelnen schafft die maßgebliche Verbindung von Sozialstaatlichkeit und grundrechtlicher Freiheit im sozialen Rechtsstaat.

Greift man im Zusammenhang mit der Steuererhebung auf Art. 14 GG, die Eigentumsfreiheit[114], zurück, muss man sich stets den Grundgedanken der freiheitlichen Staatsordnung vergegenwärtigen. Was der Einzelne erworben hat, das steht von Verfassung wegen im Grundsatz ihm zu, nicht dem Staat. Art. 14 GG schützt den privatnützigen Eigentumserwerb und das Erworbene. Das Eigentumsrecht sichert dem Grundrechtsträger einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich. Damit ermöglicht es ihm eine eigenverantwortliche, unabhängige Gestaltung seines Lebens. Die Zuordnung

---

112 Vgl. Wortlaut Art. 14 Abs. 2 GG: Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.

113 *Birk, D.*, Steuerrecht, Rn. 170.

114 Vgl. zum Schutz des Eigentums, Art. 14 GG, allg. *Leisner, W.*, in: Isensee, J./Kirchhof, P. (Hrsg.), HdBStR Band VI., § 149 – Eigentum.; *Sodan*, in: Sodan, GG, Kompaktkommentar, 2. Aufl. 2011, Art. 14 Rn. 1 ff.

dieser vermögenswerten Rechtspositionen zum Eigentümer und die Substanz seiner aus dem Eigentum erwachsenden Rechte müssen auch gegenüber der Steuergewalt gewahrt werden.

Allerdings unterliegt das Eigentum der Sozialbindung des Art. 14 Abs. 2 GG – über die Besteuerung dient es „zugleich dem Wohl der Allgemeinheit“: Wenn die Gewährleistung privatnützigen Eigentums grundsätzlich eine Staatsfinanzierung durch staatliche Erwerbswirtschaft verbietet und deshalb den steuerfinanzierten Staat fordert, ist die Besteuerung nicht Gegensatz sondern Kerninhalt der Eigentumsordnung. Allerdings ist eine über diese soziale Funktion hinausgehende Besteuerung nicht zu rechtfertigen.

Ursprünglich ist das Bundesverfassungsgericht davon ausgegangen, dass Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG schon vom Schutzbereich her für das Steuerrecht nicht einschlägig sei. In der Investitionshilfeentscheidung vom 20.07.1954 findet sich der berühmte Satz, Geldleistungspflichten berührten die Eigentumsgarantie nicht. Diese Ansicht begründet das Bundesverfassungsgericht damit, dass Art. 14 GG nur einzelne Vermögensgüter schütze, nicht aber das Vermögen als solches, um dieses gehe es aber im Steuerrecht, weil die Steuerschuld nicht mit bestimmten Vermögensgütern zu erfüllen sei, sondern aus dem Vermögen insgesamt. Konsequent zu Ende gedacht, bedeutet dies, dass Art. 14 Abs. 1 GG vor der Steuer überhaupt keinen Schutz bietet.

Vor dieser Konsequenz ist das Bundesverfassungsgericht zurückgeschreckt. Es hat seine Rechtsprechung alsbald mit der Einschränkung versehen[115], dass Art. 14 Abs. 1 GG doch berührt, sogar verletzt sei, wenn eine Abgabe *erdrosselnd* bzw. *konfiskatorisch* wirke, also dem Pflichtigen übermäßig belaste und seine Vermögensverhältnisse grundlegend beeinträchtige.

Diese Einschränkung ist aus zwei Gründen auf Kritik[116] gestoßen:

(1) Sie hat *keine praktische Bedeutung*. Das Bundesverfassungsgericht hat in noch keinem Fall eine Steuer als erdrosselnd bzw. konfiskatorisch beanstandet. Auch ein Eingriff in der Gestalt, dass die Steuer den Betroffenen übermäßig belaste, und seine Vermögensverhältnisse grundlegend beeinträchtige[117], wurde bisher ebenso wenig festgestellt, als dadurch ein Eingriff in die Kapitalsubstanz vorläge.

(2) Sie ist in sich *widersprüchlich*. Wenn nur einzelne Vermögensgüter von Art. 14 Abs. 1 GG geschützt werden, nicht das Vermögen als solches, dann kann auch ein besonders intensiver Zugriff auf das Vermögen keinen Eingriff in den Schutzbereich des Grundrechts darstellen. Andernfalls würde man den Umfang des Schutzbereichs von der Qualität des Eingriffs her be-

---

115 BVerfGE 63, 343 (368).
116 Vgl. etwa *Friauf, K. H.*, DStJG 12 (1989), 3 (21).
117 Rückgriff auf BVerfGE 14, 221 (241) – *Fremdrentengesetz*.

stimmen. Ohne den Schutz von Art. 14 GG wäre das Vermögen als Summe seiner Bestandteile vor staatlichem Zugriff weniger sicher als der einzelne Bestandteil[118].

Trotz der Einschränkung blieb es praktisch dabei: Die Steuer ist die offene Flanke der Eigentumsgarantie.

2. Die Einheitswertbeschlüsse 1995

Seine Fortentwicklung fand die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 14 GG und der Besteuerung durch den Staat durch die Einheitswertsbeschlüsse des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts[119]. Als Kernthese lässt sich auf den Punkt bringen: Die Sozialpflichtigkeit des Eigentums bedeutet, auf das Steuerrecht bezogen, Steuerstaatlichkeit. Der Staat enthalte sich eigener unternehmerischer Tätigkeit, gewährleiste eine privatnützige Eigentumsordnung und partizipiere über die Steuer an den Erfolgen privater Eigentumsnutzung (vgl. oben).

Im Zusammenhang mit dem zu beurteilenden Fall hat das Bundesverfassungsgericht zu dem Grundrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG (und ebenso zu Art. 3 Abs. 1 GG) zwei grundlegende Aussagen getroffen:

1. Der steuerliche Zugriff wird auf die Ertragsfähigkeit des Vermögens begrenzt. Sollte der Gesetzgeber sich entschließen, die Vermögenssteuer wieder einzuführen, muss diese als Sollertragssteuer ausgestaltet und darf keine Substanzsteuer sein.
2. Die Vermögenssteuer darf zu den übrigen Steuern auf den Ertrag nur hinzutreten, soweit die steuerliche Gesamtbelastung des Sollertrages bei typisierender Betrachtung von Einnahmen, abziehbaren Aufwendungen und sonstigen Entlastungen in der Nähe einer hälftigen Teilung zwischen privater und öffentlicher Hand verbleibt.

Sollertragssteuer bedeutet, dass die Vermögenssteuer nur so hoch sein darf, dass sie aus den üblicherweise zu erwartenden Erträgen des Vermögensstammes bezahlt werden kann. Durch das Konzept der Sollertragssteuer wird dem Vermögensstamm selbst steuerlicher Bestandsschutz zuteil. Dieses Konzept wird maßgeblich damit begründet, das die Vermögenssteuer als wiederkehrende Steuer auf das ruhende Vermögen ausgestaltet ist, dass seinerseits aus schon versteuertem Einkommen besteht. Ruhendes Vermögen dürfe angesichts der steuerlichen Vorbelastung des Einkommens in seiner Substanz nicht angegriffen werden, weil dies auf längere Sicht eine Konfiskation bedeutet, die unzulässig sei.

---

118 Vgl. *Knaupp, F.*, a.a.O., S. 183.
119 BVerfGE 93, 121 (134).

Neben der Begrenzung auf die Sollerträge wird die Vermögenssteuer durch den Halbteilungsgrundsatz[120] begrenzt. Vermögenssteuer dürfe zu den übrigen Steuern auf den Ertrag nur hinzutreten, soweit die Gesamtbelastung der Sollerträge durch diese und andere Steuern, namentlich die Einkommensteuer bei typisierenden Betrachtung von Einnahmen, abziehbaren Aufwendungen und sonstigen Entlastungen in der Nähe einer hälftigen Teilung zwischen privater und öffentlicher Hand verbleibe. Eine nähere Begründung für diesen, das Steuerverfassungsrecht revolutionierenden, die Spitzensteuersätze von 50 % als Obergrenze festsetzenden Satz gibt das Karlsruher Gericht nicht[121]. Man findet allenfalls Begründungsansätze, so die Aussage, der Steuergesetzgeber dürfe nicht beliebig auf Privatvermögen zugreifen, weil Art. 14 GG dessen Privatnützigkeit und die Verfügungsbefugnis über selbstgeschaffene Vermögenspositionen schütze. Das *Halbteilungskriterium* gilt nach dem Wortlaut des Vermögens- und des Erbschaftssteuerbeschlusses wohl nur für Steuern, die einen Vermögenserwerb oder -bestand belasten, der Ausdruck eigener Leistungsfähigkeit ist.

Diese Begrenzung geht aus dem Einheitswertsbeschluss des Bundesverfassungsgerichts zur Erbschaftssteuer hervor, der am selben Tag ergangen ist wie der Vermögenssteuerbeschluss. Der Zugriff des Steuergesetzgebers auf den Erwerb von Todes wegen findet seine Grenzen erst dort, wo die Steuerpflicht den Erwerber übermäßig belastet und die ihm zuwachsenden Vermögenswerte grundlegend beeinträchtigt.

In Bezug auf die Erbschaftssteuer ist das Bundesverfassungsgericht also bei seiner bisherigen Rechtsprechung verblieben, die, wie gezeigt, *keine effektive Schranke* aufrichtet. Andererseits hat der Gesetzgeber die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum Anlass genommen, den Spitzensteuersatz der Erbschaftssteuer von 70 % auf 50 % zu senken (§ 19 Abs. 1 ErbStG).

Ebenso hat der Gesetzgeber die Spitzensteuersätze der Einkommensteuer in den letzten Jahren kontinuierlich bis auf 42 % gesenkt.

Die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts dürften denn im Hinblick auf die Systematik von Art. 14 GG wie folgt zu verstehen sein:

(1) Das Vermögen als solches fällt unter den verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriff (bei ererbtem Vermögen fraglich).

(2) Die Besteuerung ist ein Eingriff in den Schutzbereich von Art. 14 GG.

---

120 Vgl. zum Begriff und Ausgestaltung näher *Lang, J.*, Vom Verbot der Erdrosselungssteuer zum Halbteilungsgrundsatz, in: FS Vogel 2000, S. 173 (177).

121 Kritik an der konkreten Vorgabe des Gerichts an den Gesetzgeber für eine verfassungsrechtlich zulässige Obergrenze von 50 % (ohne nähere diesbzgl. Begründung); vgl. Abweichende Meinung von Richter *E. W. Böckenförde* in BVerfGE 121, 149 ff.

(3) Der Eingriff lässt sich verfassungsrechtlich rechtfertigen, solange die Steuer im Rahmen der Sozialbindung des Eigentums verbleibt.

(4) Das ist grundsätzlich der Fall, solange die Grenze hälftiger Teilung zwischen privater und öffentlicher Hand nicht überschritten wird.

(5) Das Kriterium der hälftigen Teilung kann mit dem Wort „zugleich“ in Art. 14 Abs. 2 GG in gewisser Weise verfassungsrechtlich abgesichert werden. Das Bundesverfassungsgericht deutet „zugleich“ im Sinne von „zu gleichen Teilen“.

(6) Steuern auf den Vermögensbestand sind überdies im gegenwärtigen Steuersystem als Sollertragssteuern auszugestalten, nicht als Substanzsteuern.

Der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts[122] – und ihm folgend der Elfte Senat des BFH[123] – blieb jedoch in seiner Entscheidung vom 08.04. 1997 bei seiner bisherigen Rechtsprechung. Das Vermögen selbst sei kein Eigentum im Sinne des Art. 14 GG. Es sei kein Recht, sondern der Inbegriff aller geldwerten Güter einer Person. Art. 14 Abs. 2 GG schützt folglich nicht vor der staatlichen Auferlegung von Geldleistungspflichten. Diese würden aus dem „fluktuierenden Vermögen“ bestritten, nicht aus einem bestimmten Eigentumsobjekt. Etwas anderes komme nur in Betracht, wenn die Geldleistungspflichten den Betroffenen übermäßig belasten und seine Vermögensverhältnisse so grundlegend beeinträchtigen, dass sie eine erdrosselnde Wirkung hätten. Davon gehe auch die Vermögenssteuerentscheidung aus, bei der ohnehin Art. 3 Abs. 1 GG im Vordergrund stehe.

Diese Entscheidung ist im Schrifttum auf Kritik gestoßen, insbesondere mit dem Vorwurf, sie leide an „innerem Widerspruch“[124]. Dieser bilde sich darin ab, dass Art. 14 GG nicht gegen eine konfiskatorische Besteuerung schützen kann, wenn unterhalb derselben nicht einmal der Schutzbereich des Eigentums betroffen sein soll.

3. Der „relativierende“ Beschluss 2006: Abkehr vom Halbteilungsgrundsatz

Der Zweite Senat betont jedoch nunmehr in seinem Beschluss vom 18.01. 2006[125], dass sich den Ausführungen zu den Einheitswertbeschlüssen keine Belastungsobergrenze (für Einkommen- und Gewerbesteuer) entnehmen lasse, die unabhängig etwa von der Vermögenssteuer Geltung beanspruchen könnte und auf andere Steuerarten wie die Einkommen- oder Gewerbesteuer übertragbar wäre:

Der Halbteilungsgrundsatz werde allein aus der vermögenssteuerspezifischen

---

122 BVerfGE 95, 267 (300) – Arzthaftung.
123 BFH BStBl. 1999 I S. 787.
124 Vgl .schon früher zur diesbzgl. Rechtsprechung des BVerfG *Kirchhof, P.*, StuW 1984, 294 (310).
125 BVerfGE 115, 97.

Belastungssituation entwickelt und beziehe sich daher nur auf solche Belastungen, die mitursächlich auf eine Vermögenssteuerbelastung rückführbar seien. *Der Inhalt der Einheitswertschlüsse sei allein die Grenze der Gesamtbelastung des Vermögens durch eine Vermögenssteuer, die neben der Einkommensteuer erhoben werde*. Dementsprechend knüpften die verwendeten Begriffe wie etwa *Vermögensstamm* oder *Substanz des Vermögens* nicht an Begriffe des Einkommen- und Gewerbesteuerrechts an und seien vor dem Hintergrund einer hinzutretenden Vermögenssteuerbelastung zu verstehen.

Allein auf dieses Zusammentreffen der Vermögenssteuer mit den übrigen Steuern soll nach Auffassung des Zweiten Senats der Halbteilungsgrundsatz als Besteuerungsobergrenze bezogen werden. Die daraus entstehende Belastungswirkung sei dem gegenüber nicht ohne weiteres mit der Belastungswirkung vergleichbar, die durch die Einkommen- und Gewerbesteuer oder allein durch die Einkommensteuer entstehe. Während eine hinzutretende Vermögenssteuer gerade darauf angelegt sei, die vermögenswerten Rechtspositionen, die in ihrer Bemessungsgrundlage zusammengefasst werden, jährlich wiederholend und unabhängig vom tatsächlichen Ertrag als Besteuerungsobjekt heranzuziehen, zielten Einkommen- und Gewerbeertragssteuer gerade darauf ab, einen tatsächlichen Hinzuerwerb nur einmal im Jahr seiner Entstehung steuerlich zu erfassen.

4. Fazit aus der Rechtsprechung des BVerfG zu Art. 14 GG und der Grenzen der Steuerbelastung

Insgesamt lässt sich daher aus Art. 14 GG für die Höhe der Belastung der Einkommensteuer mit dem Bundesverfassungsgericht folgendes festhalten:

Die verfassungsrechtlichen Schranken der Besteuerung des Vermögens durch Einkommen- (und Vermögens)steuer begrenzen den steuerlichen Zugriff auf die Ertragsfähigkeit des Vermögens. An dieser Grenze der Gesamtbelastung des Vermögens haben sich die gleichheitsrechtlich gebotenen Differenzierungen auszurichten.

Es muss also auch für die Einkommensteuer eine Unter- und Obergrenze zumutbarer Belastung geben. Die dabei heranzuziehenden Leitplanken durch Art. 14 GG bewegen sich zwischen Existenzminimum und Enteignung. Die Obergrenze zumutbarer Belastung kann aber nicht mit der Grenze der Enteignung zusammenfallen. Sie muss im Ergebnis darunter liegen, weil sonst der Steuerpflichtige konkrete eigentumsrechtlich geschützte Rechtspositionen, vor allem die Erwerbsgrundlage selbst, aufgeben muss, weil er die Einkommensteuer aus den Erträgen nicht aufbringen kann.

Die Grenze des Zulässigen lässt sich aber nicht rechnerisch bestimmen, weder für eine Einzelsteuer und erst recht nicht für ein gesamtes Steuersystem. Denn wann eine Steuerwirkung enteignend, erdrosselnden Charakter hat, kann nur

im Einzelfall festgestellt werden. Die tatsächliche Steuerlast ist stets durch die Kombination von Bemessungsgrundlage und Steuersatz bestimmt. Diese beiden Faktoren können nicht unabhängig voneinander gesehen werden.

Im Ergebnis muss daher die Frage nach der angemessenen Steuerbelastung im Lichte des Art. 14 GG dem Gesetzgeber als Repräsentativorgan der Bürger überlassen werden. Ihm obliegt es, die Steuerlast an den Wandel der gesellschaftlichen Verhältnisse, der Aufgaben und den Finanzbedarf des Staates anzupassen. Das Verfassungsrecht zeigt dafür die Grenzen (Existenzminimum – Enteignung) auf[126].

II. Art. 12 Abs. 1 GG: Berufsfreiheit und Steuertarif – Auswirkungen bei kalten Progressionsstufen – Begrenzungen?

1. Die Berufsfreiheit und der progressive Tarifverlauf

Wie bei Art. 14 GG – Schutz des Eigentums – gilt auch für die verfassungsrechtlich verbürgte allgemeine Berufsfreiheit, Art. 12 GG der Grundsatz: Die Besteuerung muss dem Bürger soviel belassen, dass er ein menschenwürdiges Dasein führen kann[127]. Dies gewährleistet nicht nur der Grundsatz des sogenannten Existenzminimums des Steuerpflichtigen (vgl. ausführlich vorstehend), sondern auch die diesbezügliche fiskalische Grenzziehung aus Art. 12 GG heraus und wird damit begründet, dass der Steuerpflichtige einen sog. Kernbestand des Erworbenen und seiner vermögenswerten Rechtsposition behalten dürfen muss[128]. Insbesondere gilt dies in Ansehung von Art. 14 GG. Dies setzt jedoch die Möglichkeit des Erwerbs selbst in Freiheit voraus: Art. 12 Abs. 1 GG.

Stehen Steuergesetze in einem engen Zusammenhang mit der Ausübung eines Berufes und lassen sie eine sog. objektiv berufsregelnde Tendenz erkennen[129], so müssen sie den verfassungsrechtlichen Maßstäben des Art. 12 Abs. 1 GG, Berufsfreiheit, entsprechen[130].

Insgesamt lässt sich jedoch bei einer Analyse der diesbezüglichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Spannungsverhältnis Art. 12 Abs. 1 GG – Steuergesetze feststellen, dass bisher noch in keinem Fall ein entsprechendes Steuergesetz gegen Art. 12 Abs. 1 GG verstoßen hat[131].

---

126 Vgl. auch *Knaupp, F.*, a.a.O., S. 187 ff.

127 *Tipke, K.*, Die Steuerrechtsordnung I, 2. Aufl. S. 417.

128 BVerfGE 87, 153 (169) – Grundfreibetrag.

129 BVerfGE 47, 21 (97, 98, 117).

130 *Seer, R.*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Gesamtbelastung von Unternehmen, DStJG 23 (2000), 87 (92 ff., 100 f.); *Jachmann, M.*, StuW 1996, 97 (100 f.).

131 Vgl. auch *Seer, R.*, Der sogenannte Halbteilungsgrundsatz als verfassungsrechtliche Obergrenze der Besteuerung, FR 1999, 1280 (1281 m.w.Nachw.).

Art. 12 GG belässt dem Gesetzgeber grundsätzlich einen insgesamt bisher unangetasteten steuerlichen Handlungsspielraum, als dieser es auch vermieden hat, entsprechende Regelungen mit verfassungswidrig berufsregelnden Tendenzen auszustatten, welche einen steuerlich – fiskalischen – Hintergrund aufweisen.

Dies entlässt vorliegende Betrachtung jedoch nicht von der Frage, ob die verfassungsrechtlich gewährleistete Berufsfreiheit nicht doch durch den sich manifestierenden progressiven Tarifverlauf eine derartige Berührung erfährt, als sich hier doch verfassungsrechtlich nicht mehr hinnehmbare Einschränkungen ergeben könnten.

Hierfür kämen Referenzbereiche insbesondere dann in Betracht, wenn aufgrund des progressiven Tarifverlaufs bei den einzelnen Zonenübergängen sich Effekte ergäben, welche sich bei der dann zu versteuernden Einkunft doch so freiheitseinschränkend auswirken würden, dass dadurch die Berufsfreiheit generell in Frage gerät (Vergütungshöhe im Schwellenbereich der jeweiligen Progressionsstufen). Dieses denkbare Szenario ergäbe dann genauso ein Spannungsverhältnis Erwerb – fiskal-progressive Besteuerung wie etwa die Sachverhalte, in denen der Progressionsverlauf eine – beabsichtigte oder unbeabsichtigte – Progressionsverstärkung erfährt, welche im Ergebnis zu einer dann konfiskatorisch wirkenden Abgabepflicht mutiert, die ihrerseits verfassungsrechtlich höchst bedenklich, wenn nicht -widrig ist.

Derartige *Progressionsverstärkungen* kommen dann insbesondere bei der sogenannten *Zusammenveranlagung von Einkünften von Ehegatten*, § 26b EStG in Betracht, ferner bei sog. *zusammengeballten Einkünften*, also bei Einkunftserzielungen, die in einem Veranlagungszeitraum erfasst werden, deren wirtschaftliche Grundlagen jedoch in den Vorjahren gelegt wurden: Solange die Proportionalzone des Tarifs noch nicht erreicht ist, ist die Steuerbelastung dieser Einkünfte höher als sie bei einem regelmäßigen Zufluss gewesen wäre[132]. Schließlich ergibt sich eine übermäßige Progressionswirkung auch in Fällen der sog. *Progressionsprogression*, also bei Sachverhalten, in denen die Steuerprogression mit anderen progressiv gestalteten Kosten zusammentreffen oder mit Vergünstigungen, die unabhängig von der Leistungsfähigkeit des Begünstigten gewährt werden. Hier kann es zu positiver wie negativer Progressionsverstärkung kommen[133].

Die Einkommenssteuerprogression in solchen Fällen wird durch die Theorie der sogenannten individuellen Leistungsfähigkeit damit gerechtfertigt,

---

132 Zwar ist umgekehrt in den Vorjahren die Belastung niedriger als sie bei regelmäßigem Zufluss der Einkünfte gewesen wäre, doch übertrifft die Belastung im Zufluss durch die Progressionswirkung die Entlastung der Vorjahre meist deutlich. Bei einem proportionalen Tarifverlauf hingegen käme es lediglich zu einer Verlagerung der Besteuerung, vgl. *Knaupp, F.*, a.a.O., S. 62.

133 Vgl. *Knaupp, F.*, a.a.O., S. 63, wie auch im Folgenden.

dass der steuerliche Zugriff durch die Tarifprogression jeden Pflichtigen relativ gleich schwer treffe. Allerdings werden höhere Einkommen nicht nur steuerlich progressiv belastet, was sich etwa bei Kindergartenbeiträgen, die nach dem Einkommen der Eltern gestaffelt sind, abbildet: Hier wird die erhöhte Leistungsfähigkeit der Eltern zweimal „abgeschöpft".

Ähnliche sog. „*Abgaben-Doppelprogressionen*" ergeben sich bei Vorsorgeaufwendungen, welche nur partiell beim Sonderausgabenabzug berücksichtigt werden und im Übrigen als Einkommensbestandteil in die Bemessungsgrundlage einfließen, was wiederum eine progressiv erhöhte Steuerbelastung zur Folge hat[134]. Ebenfalls ließen sich hier Beispiele im Bereich der Elterngeldgewährung sowie der erhobenen Kirchensteuer als weitere Beiträge der sogenannten Belastungsprogression anführen.

Immerhin lässt sich für diese zweite Gesamtkategorisierung der sogenannten übermäßigen Progression feststellen, dass dies durch Phänomene verursacht ist, welche meist nicht aufgrund legislativer Akte mit gleichzeitig berufsregelnder Tendenz hervorgebracht werden. Mit anderen Worten: es finden sich keine gesetzlichen Statuten, welche – mit diesen geschilderten steuerlichen (Neben)Effekten gleichzeitig gezielt oder auch nur mittelbar berufsregelnde Aspekte lenken, ordnen – schlicht regeln wollen. Insofern bieten diese Aspekte, welche gleichwohl in einer Gesamtbetrachtung zum Tarifverlauf und den sich daraus ergebenden Missfällen nicht außer Acht gelassen werden dürfen, keinen geeigneten Referenzraum für ein Spannungsverhältnis *direkt* zu Art. 12 GG.

Umgekehrt jedoch, verbleibt der erste vorstehend geschilderte Referenzbereich für die Untersuchung, ob nicht etwa gerade im *Progressionsstufenbereich* es zu steuerlichen Frequenzen kommen kann, welche – wenn auch nur in Einzelfällen – erhebliche fiskalische Auswirkungen bewirken können, gerade im sogenannten Kaltbereich der Progression.

2. Eingriff in die Erwerbsfreiheit bei Abgaben – „konfiskatorische Wirkung" im Progressionsstufenbereich?

Denkbar wäre für die Heranziehung einer derartigen Fragestellung ein Sachverhalt, in dem gerade im Schwellenbereich zur nächst höheren steuertariflichen Stufe ein Vergütungsmodell verortet wäre, welches gerade den Steuerpflichtigen unverhältnismäßig hoch treffen würde. Dass dies in der Praxis durchaus vorkommen könnte, ist denkbar. Hinzutreten müsste jedoch als weiteres Element eine zugrunde liegende Regelung mit entsprechend berufsregelnder Tendenz, welche gerade im Zusammenhang mit der Vergütungshöhe und dem Schwellenbereich stehen müsste. Also müsste die Norm

---

[134] Vgl. hierzu und auch mit weiteren Beispielen *Dziadkowski, D.*, in: BB 1985, Beilage 9/1985, S. 1 (7).

vorsehen, dass gerade im Hinblick auf eine bestimmte berufsrechtliche Thematik eine Vergütung im Progressionsbereich belegen ist, an diesen etwa expressis verbis gekoppelt wäre etc. Nur in einem derartigen Fall wäre dann die Wirkung der kalten Progression und die diesbezüglichen Folgen im Kontext mit dem Schutzbereich des Art. 12 GG zu bringen.

Eine derartige „Koppelung“ von berufsbedingter Einkunftsstufe mit einer entsprechenden Steuerprogressionsstufe – etwa im gesamten Mittelstandsbauchbereich – ist jedoch bei gleichzeitiger, berufsregelnder Tendenz nicht zu finden. Denn die Effekte, die die kalte Progression hervorruft, werden eben durch sie selbst hervorgebracht, losgelöst von Überlegungen *berufsregelnder Tendenz*. Natürlich bleibt dem Gesetzgeber mit der Ausübung seiner *Steuergesetzgebungskompetenz auch eine Lenkungskompetenz* zur Regelung etwa anderweitiger Sachbereiche[135]. In vorliegenden Fällen wird jedoch der Gesetzgeber zum einen bei entsprechend gesetzlich geregelten Löhnen und Gehältern diese besonders entsprechend der gebrachten Leistung taxieren, zum anderen wird er bestimmte berufs- und arbeitsrechtliche Zielsetzungen verfolgen. Eine Verbindung beider Elemente, gekoppelt am Steuertarif, findet jedoch nicht statt.

Mit anderen Worten: Die Auswirkung der sogenannten kalten Progression bildet sich hier insoweit aus dem steuertariflichen Phänomen und den diesbezüglich geltenden Parametern selbst heraus, hat mit berufsregelnden, Art. 12 GG zielgerichtet oder faktisch berührenden Regelungen nichts zu tun. Dementsprechend ist ein Eingriff in die Berufsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG, insoweit auch nicht möglich.

III. Gleichheitsgrundsatz, Art. 3 Abs. 1 GG

1. Der Gleichheitsgrundsatz und die steuersystematische Ausgestaltung

Gleichmäßigkeit der Besteuerung – abgeleitet aus dem Postulat des Gleichheitsgrundsatzes – ist nicht nur Verfassungsgebot, sondern auch ein Grundsatz, der dem einfach-gesetzlichen Steuergesetz zugrunde liegt und aus dem sich Prinzipien der Besteuerung, insbesondere das *Leistungsfähigkeitsprinzip*, das *objektive und subjektive Nettoprinzip*, ableiten lassen.

Ebenso wie die Tatbestandsmäßigkeit klingt in der Steuerdefinition des § 3 Abs. 1 AO auch die Gleichmäßigkeit als Prinzip einer gerechten Besteuerung an. Steuern sind Geldleistungen, die **Allen** auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft. Daneben wird das Gebot der Gleichmäßigkeit der Besteuerung in § 85 S. 1 AO als allgemeine Verfahrensvorschrift der Finanzverwaltung vorgeschrieben.

---

135 BVerfGE 98, 106 (119).

Der Grundsatz der Gleichmäßigkeitsbesteuerung ist eine spezifisch steuerrechtliche Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes[136].

Die Steueranknüpfung an den Postulaten des Gleichheitsgrundsatzes folgt keinen Sachgesetzlichkeiten, keinem in steuerbaren Sachverhalt veranlagten „Wesen", dass einen Maßstab dafür liefert, was wesentlich gleich und was der Sache nach ungleich ist. Das Steuerrecht lebt aus dem Diktum des Gesetzgebers. Dies hat zur Folge, dass Art. 3 Abs. 1 GG dem Steuergesetzgeber grundsätzlich einen weiten Gestaltungsspielraum bei der Auswahl von Steuersubjekten und -objekten einräumt. Wie bereits vorstehend erwähnt gilt dies auch für den gesetzlich ausgestalteten Verlauf des Steuertarifs[137].

Gleichzeitig lässt sich jedoch aus diesem Grundsatz festhalten: Hat der Gesetzgeber eine (Belastungs-)Entscheidung getroffen, also Subjekt, Objekt eines Steuertatbestandes, Tarifverlauf festgelegt, dann ist er gehalten, diese Entscheidung bei Bemessungsgrundlage und Steuertarif konsequent auszugestalten und auch bei Steuervergünstigungen zu berücksichtigen. Dies ist der Grundsatz der sogenannten *Systemkonsequenz*. Er läuft darauf hinaus, dass die Vorgaben für die Anwendung des Gleichheitssatzes, die sich nicht aus Sachgesetzlichkeiten ergeben, vom Gesetzgeber selbst im Sinne einer sich verdichtenden Selbstbindung geschaffen werden.

Der *Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung bindet* den Gesetzgeber dabei hinsichtlich der einzelnen Elemente des Steuertatbestandes *mit unterschiedlicher Intensität*: Bei der Auswahl von Steuersubjekt und -objekt und bei der Gewährung nicht fiskalisch motivierter Steuervergünstigungen hat der Gesetzgeber mehr Spielraum, bei Bemessungsgrundlage und Tarif tritt eine Selbstbindung ein. Immer gilt dabei der durch Art. 3 Abs. 1 GG verkörperte Differenzierungsmaßstab nach Maßgabe der individuellen Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen.

Vor diesem Hintergrund erklärt sich einerseits, stellt sich andererseits die Frage nach den vom Gesetzgeber in den letzten Jahren fiskalpolitisch motivierten Festsetzungen der Körperschaftsteuersätze: In Namen der „Stärkung des Mittelstandes" – ein stets begrüßenswerter Ansatz – bildete sich die jeweilige politische Machtkonstellation durch den Willen des Gesetzgebers in Tarifsprüngen von bis zu 10 % ab. Umfang, Grenzen einer solchen Besteuerungspolitik sollten sich, verbunden mit dem Grundsatz der *Rechtsformneutralität* (vgl. hierzu i. Folg.) als prüfender Begleiter stets am Maßstab der Gleichmäßigkeit der Besteuerung messen lassen.

---

136 BVerfGE 55, 274 (302).

137 BVerfGE 93, 121 (136) – Vermögenssteuer; BVerfGE 93, 165 (175); 99, 88 (95).

2. *Das Leistungsfähigkeitsprinzip und die einkommensteuerrechtlichen Konsequenzen bis hin zum Steuertarif*

Das Leistungsfähigkeitsprinzip ist Ausfluss des Grundsatzes der Gleichmäßigkeit der Besteuerung. Nach ihm muss der Gesetzgeber, um willkürfrei zu handeln, die Belastung des Steuerpflichtigen nach dessen finanzieller und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit bemessen[138]. Das Leistungsfähigkeitsprinzip entfaltet seine vorrangige Bedeutung im Einkommen- (und im Körperschaft)steuerrecht, weil Einkünfte und Gewinn in besonderer Weise Ausdruck von Leistungsfähigkeit sind. Dies ist auch der maßgebliche Grund, warum die Einkommensteuer auch als die „sozial gerechteste Steuer" erachtet wird[139]: Nur diese ist in der Lage, die persönlichen Umstände des Steuerpflichtigen angemessen zu berücksichtigen. Die Einkommensteuer hat – anders als die anonyme, weil in der Regel indirekte Verbrauchsbesteuerung – im Besonderen den Einzelnen im Blick[140].

Ausdruck des Prinzips der Besteuerung nach der individuellen Leistungsfähigkeit ist insbesondere zum einen die steuerrechtliche Einrichtung sogenannter Grundfreibeträge, zum anderen das (objektive und subjektive) Nettoprinzip als Grundsatz der individuellen Besteuerung. Einkünfte sind nämlich nur insoweit Ausdruck von Leistungsfähigkeit, als sie für den Steuerpflichtigen disponibel sind. Maßgebend sind nicht die Brutto- oder die Roheinkünfte, sondern ein entsprechend bereinigtes Nettoeinkommen, das für die Steuerpflichtigen disponibel ist. Die Bereinigung erfolgt in zwei Richtungen; demgemäß gibt es ein objektives und ein subjektives Nettoprinzip:

a) Objektives Nettoprinzip

Nach dem objektiven Nettoprinzip ist von den Bruttoeinkünften für die Besteuerung dasjenige abzusetzen, was für deren Erzielung aufgewendet werden muss. Bei den Überschusseinkünften sind abzusetzen die Werbungskosten, bei den Gewinneinkünften die Betriebsausgaben. Werbungskosten sind Aufwendungen zur Erwerbung, Sicherung und Erhaltung der Einnahmen (§ 9 Abs. 1 S. 1 EStG). Wenn die §§ 8 ff. die Besteuerung der Überschusseinkünfte (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 EStG) den Überschuss der Einnahmen über die Werbungskosten zugrunde legen (§§ 8 ff. EStG), so entsprechen sie dabei dem Leistungsfähigkeitsprinzip[141]. Bei den Gewinneinkünften ergibt sich eine ähnliche Korrektur durch den Betriebsausgabenbegriff. Betriebsausgaben sind Aufwendungen, die durch den Betrieb veranlasst sind (§ 4 Abs. 4 EStG).

---

138 BVerfGE 93, 121 (135).

139 Vgl. *Kube, H.*, Verfassungsrechtlicher Rahmen von Vermögensteuer und Vermögensabgabe, Beihefter zu DStR Heft 26/2013, S. 37 ff.

140 *Kube, H.*, a.a.O., S. 40, unter Verweis auf die Abzüge erwerbs- und existenznotwendiger Aufwendungen aufgrund des objektiven und subjektiven Nettoprinzips.

141 BVerfGE 27, 58 (64).

b) Subjektives Nettoprinzip

Subjektives Nettoprinzip bedeutet, dass der Gesetzgeber im Rahmen der Bemessungsgrundlage für die Einkommensteuer solche privaten Belastungen des Steuerpflichtigen zu beachten hat, die für diesen unvermeidbar sind und damit, auch wenn sie mit der Einnahmeerzielung zu tun haben, seine Leistungsfähigkeit beeinflussen. Dies betrifft z.B. Unterhaltsverpflichtungen[142] und Vorsorgeaufwendungen von Alleinerziehenden[143]. Das subjektive Nettoprinzip liegt den Regelungen über den Grundfreibetrag, über Sonderausgaben und außergewöhnlichen Belastungen zugrunde. Der Grundfreibetrag ist das Existenzminimum, das von der Besteuerung verschont wird (§ 239 a Abs. 1 S. 2 Nr. 1 EStG). Sonderausgaben sind Ausgaben in der *privaten Lebenssphäre*, deren Berücksichtigung der Gesetzgeber ausdrücklich, in den §§ 10 bis 10 c EStG, zulässt. Beispiele sind Vorsorgeaufwendungen für das Alter, Beiträge zur Kranken- oder Haftpflichtversicherungen oder gezahlte Kirchensteuer.

Außergewöhnliche Belastungen sind nach der Legaldefinition in § 33 Abs. 1 EStG Aufwendungen, die dem Steuerpflichtigen zwangsläufig erwachsen und die größer sind als die Aufwendungen der überwiegenden Mehrzahl der Steuerpflichtigen gleicher Einkommensverhältnisse, gleicher Vermögensverhältnisse und gleichen Familienstands. Beispiele sind die Aufnehmung behinderter oder pflegebedürftiger Menschen.

Das Leistungsfähigkeitsprinzip verlangt demnach, dass der Teil der Einkünfte, der im Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit ausgegeben werden muss, und der Teil, der für unvermeidbare Privatausgaben festgelegt ist, im Rahmen der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer unberücksichtigt bleiben. Dabei bezieht das objektive Nettoprinzip sich auf Erwerbsaufwendungen, das subjektive Nettoprinzip auf individuelle Privataufwendungen, die das Einkommensteuerrecht zwar grundsätzlich nicht interessieren, bei denen dies aber insoweit anders ist, als sie unvermeidbar sind.

Das Nettoprinzip wird vom § 2 EStG in Rechenschritten verwirklicht, die sich aus den Absätzen 1 bis 5 ergeben.

3. Das Leistungsfähigkeitsprinzip und der linear progressive Steuertarif

Leistungsfähigkeit ist trotz der Konkretisierung durch Brutto- und Nettoprinzip sowie Grundfreibetrag ein vieldeutiges Prinzip. Aus ihm (numerisch) konkrete Schlüsse zu ziehen ist schwierig[144]. Der Gesetzgeber hat einen weiten Gestaltungsspielraum. Dessen Grenze ist gewiss überschritten, wenn das Existenzminimum des Steuerpflichtigen und seiner Familie einer Besteuerung unterworfen wird[145].

---

142 BVerfGE 82, 60 (86 f.).
143 BVerfGE 68, 143 (153).
144 BVerfGE 43, 108 (120).
145 BVerfGE 82, 60 (88).

Unklar ist aber z.B., ob, über die Ausklammerung besonders niedriger Einkommen hinaus, ein linear progressiver Steuersatz aufgrund des Leistungsfähigkeitsprinzips verfassungsrechtlich geboten ist, durch den höhere Einkommen überproportional steuerlich belastet werden. Das Bundesverfassungsgericht hat dies in einer früheren Entscheidung angenommen, wobei es sich auch auf Art. 134 WRV berufen hat, der dies in der Tat vorschiebt[146].

Dagegen könnte man ausführen, dass die progressive Gestaltung des Tarifs leistungshemmend ist, weil zunehmende Leistungsfähigkeit eben nicht proportional, sondern überproportional belastet wird, und dass das Ziel einer progressiven Besteuerung sozialstaatliche Umverteilung, nicht Besteuerung nach Maßgabe individueller Leistungsfähigkeit ist.

Folgt man dem, so ist der linearprogressive Tarif verfassungsrechtlich nicht geboten, sondern nur erlaubt, und zwar nicht aufgrund von Art. 3 Abs. 1 GG, sondern aufgrund des Sozialstaatsprinzips, Art. 20 Abs. 1 GG. Alternativ zum linearprogressiven Tarif würde relativ gleich ein proportionaler Tarif wirken, indem er alle Steuerpflichtigen im selben Verhältnis trifft[147]. So führt etwa dazu Klaus Tipke aus: „*Der progressive Tarif ist ein Ausfluss des Leistungsfähigkeitsprinzips*. Die gleichmäßige Anwendung dieses Prinzips führt zur Proportion (…). Die Progression ist (…) ungleiche Besteuerung; aber sie ist als ein Akt allgemeiner – über das Steuerrecht hinausgreifender – sozialer Gerechtigkeit gedacht und gerechtfertigt“[148]. Anders äußert sich hierzu das Bundesverfassungsgericht[149]: „Im Bereich des Steuerrechts“ widerspreche „eine formale Gleichbehandlung von Reich und Arm durch Anwendung desselben Steuersatzes dem Gleichheitssatz. (…) Hier verlangt die Gerechtigkeit, dass im Sinne der verhältnismäßigen Gleichheit der wirtschaftlich Leistungsfähigere einen höheren Prozentsatz seines Einkommens als Steuer zu zahlen hat, als der wirtschaftlich Schwächere“[150].

Bemerkenswert ist im Zusammenhang mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip, dass das Bundesverfassungsgericht selbst dessen Geltung relativiert, indem es immerhin feststellt: „Zu einer reinen Verwirklichung dieses Prinzips ist der Gesetzgeber von Verfassung wegen nicht verpflichtet“[151].

Die Gewährleistung der Gleichmäßigkeit der Besteuerung aufgrund der Einhaltung der Besteuerung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip kann jedoch nur dann richtig funktionieren, wenn die Bemessung dieser steuerlichen Leistungsfähigkeit frei von allen sozialen Zwecknormen, alle positiven und ne-

---

146 BVerfGE 8, 51 (68 f.).
147 Vgl. *Tipke, K.*, Steuergerechtigkeit in Theorie und Praxis, 1981, S. 97 (98).
148 Vgl. *Tipke, K.*, a.a.O., S. 98.
149 BVerfGE 8, 51 (68).
150 Vgl. jedoch BVerfGE 27, 58 (68) mit relativierender Tendenz. Vgl. hierzu insgesamt auch *Knaupp, F.*, a.a.O., S. 56, 57.
151 BVerfGE 27, 58 (68).

gativen Faktoren steuerlicher Leistungsfähigkeit erfasst, und zwar auf der Stufe objektiver Leistungsfähigkeit aller Erwerbseinnahmen und -ausgaben und auf der Stufe subjektiver Leistungsfähigkeit nicht nur alle unvermeidbaren oder zwangsläufigen Privatausgaben, sondern auch die entsprechenden Privateinnahmen (Sozialhilfe, Leistungen einer Krankenversicherung)[152]. Die offene Flanke des subjektiven Nettoprinzips, was unter unvermeidbaren oder zwangsläufigen privaten Aufwendungen zu verstehen ist[153], kann eigentlich nur der Gesetzgeber selbst mit einem konsistenten Regelungssystem subjektiver Leistungsfähigkeit schließen[154].

4. Das Leistungsfähigkeitsprinzip und die steuertarifliche Rechtsformneutralität

Das geltende Steuerrecht sieht eine Zweiteilung vor, von Steuerregelungen, je nachdem, ob sich diese auf das Einkommen *natürlicher Personen* beziehen oder auf das Einkommen *juristischer Personen*: Im ersteren Fall fällt *Einkommensteuer* an, im zweiteren *Körperschaftsteuer*. Einkünfte aus der Beteiligung aus einer Personengesellschaft werden den Beteiligten zugerechnet und in einem zweiten Schritt, je nachdem zur Einkommensteuer oder zur Körperschaftsteuer veranlagt.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen den beiden Steuerarten Einkommensteuer und Körperschaftsteuer ist, dass die Körperschaftsteuer keine Tarifprogression kennt. Der Steuersatz liegt konstant bei einem Abgeltungsprozentsatz für alle Körperschaftsteuerpflichtigen. Dies hat zur Folge, dass gleich hohe Anteile am Gewinn ein und derselben Personengesellschaft etwa, bei den einzelnen Beteiligten einer ungleich hohen Steuerbelastung unterworfen werden, je nachdem, ob diese einkommensteuerpflichtig oder körperschaftsteuerpflichtig sind, obwohl sie den Markt in gleicher Intensität genutzt haben und obwohl ihre Vermögen im gleichen Ausmaß zunehmen[155].

Eine Begründung dafür, dass die Körperschaftsteuer mit einem proportionalen Steuersatz ausgestattet ist, liegt darin, dass die Körperschaft als solche nicht über eine vergleichbare sogenannte *eigene Leistungsfähigkeit* verfüge[156]. Sie sei eine sogenannte *Objektsteuer* und keine persönliche Abgabe, so dass es auf eine persönliche Leistungsfähigkeit nicht ankomme. Allein maßgeblich für die Körperschaftsteuersubjekte und deren Steuerbelastungsfähigkeit sei der *Rentabilitätsgrad der Körperschaft selbst*, nicht die, etwa an die Gewinnhöhe anknüpfende Leistungsfähigkeit. Insgesamt würde auch ein progressiver Tarif nur insoweit den Wettbewerb stören[157].

---

152 *Hay, J.*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 2013, S. 289/290.
153 BVerfGE 107, 27 (110, 112).
154 *Hay, J.*, a.a.O., S. 290.
155 Vgl. *Knaupp, F.*, a.a.O., S. 67.
156 *Stolterfoht, J.*, in: FS Ludwig Schmidt 1993, S. 407 (505).
157 Vgl. auch *Ossenbühl, F.*, Die gerechte Steuerlast, S. 123 (125).

Insoweit bleibt festzuhalten, dass *keine* Rechtsformneutralität hinsichtlich der Besteuerungsinhalte und -systeme gegeben ist.

Fraglich bleibt, warum die Leistungsfähigkeit des persönlich haftenden Einzelunternehmers nicht ebenso nach dem Rentabilitätsgrad zu bemessen ist, wie die seines Konkurrenten in der Ein-Mann-GmbH. Wenn ein progressiver Tarif dem Wettbewerb der Körperschaften schadet, muss dies doch ebenso für den Wettbewerb der Einzelunternehmer untereinander gelten. Ein weiterer Nachteil für sie besteht dann darin, im Wettbewerb zu körperschaftsteuerpflichtigen Konkurrenten, als dass deren Gewinn, solange er nicht ausgeschüttet wird, nur mit dem Körperschaftsteuersatz belegt wird, beim Einzelunternehmer dagegen mit dem individualen Steuersatz.

Hier bleiben *Bedenken hinsichtlich der Frage der Gleichmäßigkeit der Besteuerung*, wenn eine Rechtsformwahl zu möglicherweise gravierenden Unterschieden führen kann. Erachtet man die angeführten Argumente als tragfähigen Rechtfertigungsgrund für die Ungleichbehandlung, so muss im Einzelfall sorgfältig bei der Rechtsformwahl abgewogen werden, ob die damit verbundenen rechtlichen Vor- und Nachteile mit den entsprechenden rechtlichen Vor- und Nachteilen im fiskalen Bereich korrespondieren. Freilich bleibt stets das Argument, der Unternehmer könne ja die Rechtsformwahl frei entscheiden.

Im Übrigen seien Körperschaften eben etwas anderes in ihrem (steuer-) rechtlichen Erscheinungsbild als etwa Personengesellschaften. Umgekehrt jedoch bleibt die Frage nicht beantwortet, warum sich die Leistungsfähigkeit des persönlich haftenden Einzelunternehmers nicht auch nach dem Rentabilitätsgrad und nicht nach der Gewinnhöhe bestimmt, die dann in den progressiven Steuertarif mündet.

Insgesamt gelingt es jedoch nicht, diese fehlende Rechtsformneutralität zu einem Kasus für die Ungleichmäßigkeit der Besteuerung zu machen – es liegt eben nicht gleiches vor, was dann auch systematisch gleichmäßig besteuert werden muss. Sachliche Rechtfertigungsgründe, wie angeführt, wahren insoweit das sog. Willkürverbot[158].

IV. Verfassungsgrundsätze und der Steuertarif

Über den Individualrechtsschutz, vermittelt über die Grundrechte, insbesondere Art. 14 Abs. 1, 3, 2 Abs. 1 GG und deren singuläre und kumulative Ausstrahlungswirkung hinaus, beinhaltet das Grundgesetz maßgebliche Verfassungsgrundsätze, die für jegliches staatliches und staatsorganisationsrechtliches Handeln, insbesondere auch für die Grundsätze des Steuerrechts und

[158] BVerfGE 105, 73 (126).

des Steuertarifs gelten. Hierzu gehören neben dem Grundsatz des Willkürverbotes auch und insbesondere die Einhaltung des sogenannten *Verhältnismäßigkeitsprinzips*. Überdies leitet sich aus dem Sozialstaatsprinzip eine Grenzziehung für sozialstaatliche Umverteilung unter dem Gesichtspunkt des Verbotes des „willkürlichen Progressionssprungs“ ab. Diese beiden Gesichtspunkte, in Zusammenschau mit dem Steuertarif, bedürfen einer eigenständigen Würdigung:

1. Verhältnismäßigkeitsprinzip

Wie bereits festgestellt, ist der Steuertarif, dessen Ausgestaltung, Aufgabe des Gesetzgebers. Er steht also verfassungsrechtlich unter dem Parlamentsvorbehalt. Aufgabe des Gesetzgebers ist es, in Erfüllung seines Regelauftrages diesbezüglich die schützwürdigen Interessen aller Beteiligten in einen gerechten Ausgleich und ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen[159]. Hierbei kommt das regelmäßig im Öffentlichen Recht, im Hoheitsverhältnis Staat – Bürger anzuwendende Verhältnismäßigkeitsprinzip auch im Fiskalverhältnis zum Tragen, etwa exemplifiziert an Art. 14 GG. Das in Art. 14 GG angelegte Spannungsverhältnis ist vom Gesetzgeber problem- und situationsbezogen jeweils zu seinem interessensgerechten Ausgleich zu bringen. Auch mit Blick auf die gesetzliche Auferlegung von Steuern kann Art. 14 Abs. 2 S. 2 GG nicht mit Hilfe des Adverbs „zugleich“ als ein striktes, grundsätzlich unabhängig von Zeit und Situation geltendes Gebot hälftiger Teilung zwischen Eigentümer und Staat gedeutet werden. Vielmehr wird die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers auch bei der Schrankenbestimmung durch Auferlegung von Steuerlasten, die an vermögenswerte Rechtsposition anknüpfen, durch die allgemeinen Grundsätze der Verhältnismäßigkeit begrenzt[160]. So führt etwa das Bundesverfassungsgericht weiter aus:

„Soweit im Einzelfall keine vermögenswerte Rechtsposition betroffen ist, gilt der gleiche Maßstab zur Rechtfertigung einer Beeinträchtigung des Art. 2 Abs. 1 GG, der ebenfalls im Rahmen der Verhältnismäßigkeitskontrolle hinreichend Spielraum für die Gewichtung der Freiheitsbeeinträchtigung und des rechtfertigenden Öffentlichen Interesses lässt (vgl. BVerfGE 105, 17 (32)). In jedem Fall geht es um die Frage, wie weit die öffentliche Gewalt den Einzelnen zur Finanzierung des Gemeinwesens heranziehen darf, was ihm also von seinem erzielten wirtschaftlichen Erfolg genommen werden darf und was ihm belassen bleiben muss“[161].

---

159 Vgl. insb. zu Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG und Art. 14 Abs. 2 GG BVerfGE 89, 237 (241); 91, 294 (310).
160 BVerfGE 115, 97 (116 f.).
161 Vgl. Fn. 160, S. 116.

Das Bundesverfassungsgericht zieht also auch im Rahmen etwa des Halbteilungsgrundsatzes, seiner Fixierung und seiner Verschiebungen, den Verhältnismäßigkeitsmaßstab heran, der quasi als Ausgleichspuffer widerstreitender Interessen zwischen Beitragsverpflichtung des Einzelnen am Gemeinwesen und Eigentumsgarantie seine Funktion entfalten soll.

Dem Gericht ist jedoch bewusst, welche begrenzte Wirkung der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz alleine für eine griffige Formel, etwa eine Grenzziehung oder Obergrenzfestsetzung der Steuerbelastung bietet. In diesem Sinne führt es auch aus:

„Allerdings bietet die Belastung mit Steuern den im Verhältnismäßigkeitsprinzip enthaltenen Geboten der Eignung und der Erforderlichkeit kaum greifbare Ansatzpunkte für eine Begrenzung. Jenseits „erdrosselnder", die Steuerquelle selbst vernichtender Belastung, die schon begrifflich kaum noch als Steuer qualifiziert werden kann (vgl. BVerGE 16, 147 (161); 38, 61 (80 f.)), werden Steuern mit dem Zweck, Einnahmen zur Deckung des staatlichen Finanzbedarfs zu erzielen, gemessen an diesem Zweck grundsätzlich immer geeignet und erforderlich sein"[162].

Das Gericht setzt fort:

„Allein aus der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn, im Rahmen einer Gesamtabwägung zur Angemessenheit und Zumutbarkeit der Steuerbelastung, können sich Obergrenzen für eine Steuerbelastung ergeben."

So klar die Begrenztheit der Verhältnismäßigkeitsprüfung erscheint, eben nicht Gewähr für eine Grenzziehung der Besteuerung sein zu können, so sehr verdeutlicht es die Erforderlichkeit ihrer Heranziehung, als Korrektiv, gerade auf der Ebene der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne, im Einzelfall doch ein zugeschnittenes fachgerechtes Ergebnis erzielen zu können. So schließt denn auch das Bundesverfassungsgericht den Gedanken der Verhältnismäßigkeit in diesem Kontext ab, in dem es feststellt:

„Auch wenn dem Übermaßverbot keine zahlenmäßig zu konkretisierende allgemeine Obergrenze der Besteuerung entnommen werden kann, darf allerdings die steuerliche Belastung auch höherer Einkommen für den Regelfall nicht soweit gehen, dass der wirtschaftliche Erfolg grundlegend beeinträchtigt wird und damit nicht mehr angemessen zum Ausdruck kommt (vgl. BVerfGE 14, 221 (241); 82, 159 (190); 93, 121 (137))."

Festzuhalten bleibt insoweit, dass das Verhältnismäßigkeitsprinzip als Ausdruck der Rechtsstaatlichkeit im Verwaltungshandeln stets auch im fiskali-

---

[162] BVerfGE 115, 97 (116) m. Verw. auf *Birk, D.*, Das Leistungsfähigkeitsprinzip als Maßstab der Steuernormen, 1983, S. 189; *Papier, H.-J.*, DVBl. 1980, 787 (793).

schen und damit auch in der Tarifausgestaltungssphäre seine hinreichende Berücksichtigung, quasi als Korrektiv im Einzelfall, finden muss.

2. *Kein willkürlicher Progressionssprung – Grenzen sozialstaatlicher Umverteilung*

Zu diesen allgemeinen, im Steuerrecht einzuhaltenden Gesichtspunkten, zu diesen Grundsätzen mit Verfassungsrang, hat sich das Bundesverfassungsgericht auch geäußert: In einer Entscheidung zur Höhe des steuerfreien Grundfreibetrages[163], nahm das Bundesverfassungsgericht die Gelegenheit wahr, Aspekte des Grundfreibetrages und der sich dadurch ergebenden tariflichen Verläufe, auch einer verfassungsrechtlichen Würdigung zu unterziehen.

Dabei hob er das Verbot des sogenannten *„willkürlichen Progressionssprungs“*[164] im Tarifverlauf hervor. Das Gericht führt hierzu im Einzelnen aus:

Wenn der Gesetzgeber einen Grundfreibetrag im Tarif vorsieht, der mit wachsendem Einkommen steigenden Belastbarkeit des Steuerpflichtigen durch die Gestaltung des Tarifs Rechnung trägt (vgl. BVerfGE 82, 60 (90 f.)), ist es ihm unbenommen, in folgerichtig gestalteten Übergängen (vgl. BVerfGE 84, 239 (271)) den Tarifverlauf so zu gestalten, dass die Entlastungswirkung des angemessenen quantifizierten Existenzminimums, das zunächst bei allen Steuerpflichtigen berücksichtigt wird, schrittweise kompensiert wird. Ein dementsprechender Hinweis findet sich bereits im Gutachten der Steuer- und Reformkommission 1971 (Bd. I., Rn. 653, Fn. 1). Entscheidend ist, dass von den das Existenzminimum übersteigenden Einkommensteilen den Steuerpflichtigen jeweils angemessene Beträge verbleiben, also nicht ein Progressionssprung stattfindet, der die vertikale Gleichheit im Verhältnis geringerer zu höheren Einkommen außer Acht lässt.“

Neben dem Verbot dieses sog. *willkürlichen Progressionssprungs* enthält diese Aussage auch das Bekenntnis dazu, hier endgültige Grenzen der Umverteilung der Lasten generell zu erkennen. Werden diese zwar nicht quantifiziert, so bleiben sie jedoch tariflich strukturell dem Gericht bewusst.

Von der sogenannten schrittweisen Kompensation im weiteren Tarifverlauf ausgehend, bildet sich hier eine angemessene, dem Leistungsfähigkeitsprinzip entsprechende Belastungsverteilung, welche am Kurvenbeginn wegen des Existenzminimums auf Null gesetzt ist und sich dann im Mittelstandsbauch aufgrund gestauchten Tarifverlaufs (fort)entwickelt. Eine singuläre, eine Tarifssphäre alleine treffende Belastung ist im Ergebnis nicht vorgesehen.

---

163 BVerfGE 87, 153.

164 Vgl. *Birk, D.*, Steuerrecht, Rn. 105, unter dem Begriff „willkürlicher Tarifsprung“ m. Verweis auf diese Entscheidung.

V. Fazit und Thesen: Steuertarif Sache des Gesetzgebers – in den Grenzen verfassungsrechtlicher Leitplanken – dennoch: alternativer Steuertarif denkbar?

1. Wie in diesem Kapitel D aufgezeigt, steht der Tarif und sein Verlauf im Ermessen des Gesetzgebers. Aus vielfältigen Gründen politischer, wirtschaftlicher Art kann, ja muss dieser vereinzelt lenkend, ordnend, regeln, was er dem Souverän steuerlich abverlangen will, was er ihm (noch) zumuten kann. Begründungspflichtig ist er nur in Grenzen, was auch die Gestaltung des sich dadurch abbildenden Verlaufs des Steuertarifs betrifft.

2. *Die Grenzen seines Steuerfindungs- und ausgestaltungsrechts* sind jedoch dann erreicht, wenn verfassungsrechtliche Vorgaben, Leitplanken berührt, ja durchbrochen zu werden drohen: *Das Eigentum* zeigt den Selbstbehalt des sowie die *Obergrenze* für den Einzelnen auf, die Berufsfreiheit garantiert den Spielraum, der zum Erwerb, zur Gestaltung individueller selbstverantwortlicher Lebensgrundlage verbleiben muss. *Gerechtigkeit* bildet sich bei Einhaltung der *Leistungsfähigkeit* ab, in der folgerichtigen Umsetzung gesetzter Vorgaben, im Willkürverbot. All dies wird unterstrichen durch *allgemeine Grundsätze mit Verfassungsrang*. Hervorzuheben sind hier zum einen der stets einzuhaltende Grundsatz der *Verhältnismäßigkeit*, der ebenso wie das sog. *Übermaßverbot* der Besteuerung fiskalbegrenzendes Element ist und staatlichem Umverteilungsbestreben Grenzen setzten muss.

3. Durch die Entscheidung für die Gewährung eines steuerfreien Existenzminimums haben die Verfassungshüter dem Gesetzgeber in ständiger diesbezüglicher Kontrolle praktisch eine steuerliche Nullzone im Tarif auferlegt, die zu einer Rechtsverschiebung des Kurvenverlaufs und gleichzeitig zu seiner Stauchung, zum Mittelstandsbauch führen kann. *Betroffen* von den Auswirkungen im Verlauf ist der *Mittelstand*, als prominenter Vertreter dessen das *Handwerk*. Nicht selten wird dies als ungerecht beklagt, eine Entlastung eben dieser Steuerschicht gefordert. Dies führt denn unweigerlich zu folgenden Fragen:

4. Sind diese vorstehend herausgearbeiteten *Vorgaben von Verfassung wegen* nun – steuertariflich betrachtet – wirklich richtig und befriedigend umgesetzt worden?

Gibt es nicht optimierte, vorzugswürdige oder gar alternative Möglichkeiten, den Tarifverlauf zu gestalten? Zum Wohle des Mittelstands und seiner nachhaltigen Leistungsfähigkeit – zum Wohle aller?

Der Gesetzgeber muss sich diese Fragen stellen, *diesen* Fragen stellen, an der Schwelle zu einer neuen Legislaturperiode – einen erneuten Anlauf

wagen, den Mittelstandsbauch zu bekämpfen, die kalte Progression abzuschaffen. Er darf nicht (stets) nach Karlsruhe blicken und abwarten, ob neuer Gestaltungspoker in Klein gerade noch die aufgezeigten Grenzsteine der Verfassung einhalten. Vielmehr: *Tarif aus einem Guss mit einem Grundfreibetrag. Sozial verträglich. Mittelstand–entlastend.*

Was hier für denkbare Alternativen, Optimierungen bestehen, die qualitative Einordnung, womit gegenwärtig gelebt wird – all diesen Fragen geht nun der zweite Teil der Untersuchung nach, unter entsprechend betriebswirtschaftlich akzentuierter Analyse.

Literaturverzeichnis

Birk, Dieter

Das Leistungsfähigkeitsprinzip als Maßstab der Steuernormen, Köln 1983

Steuerrecht, 15. Aufl., Heidelberg 2012

Broer, Michael

Optionen zur Umsetzung des Kabinettsbeschlusses zur Steuerentlastung „kleinerer und mittlerer Einkommen“, DStZ 2011, 641

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

Pressemitteilung vom 06.07.2011, www.bmwi.de/DE/Presse/pressemitteilungen,did=422554.html

Bundesrats-Drucksache 847/1/11

Entwurf eines Gesetzes zum Abbau der kalten Progression – Empfehlungen der Ausschüsse

Bundesrats-Drucksache 201/12

Gesetz zum Abbau der kalten Progression – Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages

Bundesrats-Drucksache 201/1/12

Gesetz zum Abbau der kalten Progression – Empfehlungen der Ausschüsse

Bundesrats-Drucksache 35/13

Gesetz zum Abbau der kalten Progression – Beschluss des Deutschen Bundestages

Bundesregierung

Mitschrift der Pressekonferenz der Kanzlerin am 21. Juli in Berlin www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2010/07/2010-07-21-pk-merkel.html

Bundestags-Drucksache 13/901

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP – Entwurf eines Jahressteuergesetzes (JStG) 1996

Bundestags-Drucksache 16/11740

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD – Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland

Bundestags-Drucksache 17/8683
Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zum Abbau der kalten Progression

Bundestags-Drucksache 17/9201
Entwurf eines Gesetzes zum Abbau der kalten Progression – Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 17/8683 –

Bundestags-Drucksache 17/11842
Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses zu dem Gesetz zum Abbau der kalten Progression – Drucksachen 17/8683, 17/9201, 17/9202, 17/9644, 17/9672 –

CDU/CSU
Gemeinsam erfolgreich für Deutschland – Regierungsprogramm 2013-2017

Deutsche Rentenversicherung
Publikation Aktuelle Daten 2013
http://www.deutsche-rentenversicherung.de/cae/servlet/contentblob/238644/publicationFile/52075/07_aktuelle_daten_2013.pdf

Deutscher Juristentag
Beschluss des 57. Deutschen Juristentages, Sitzungsbericht N, München 1988

Dziadkowski, Dieter
50 Jahre Reformansätze bei der Einkommensteuer, Ifo Schnelldienst 2/2005, S. 23 ff.

Freistellung des Existenzminimums nach § 32 a EStG insbesondere in Ballungsräumen unzureichend, FR 2008, 124

Grundfreibetrag und Einkommensteuertarif, FR 1986, 504

Plädoyer für einen transparenten und realitätsbezogenen ("bürgernahen") Einkommensteuertarif, BB 1985, Beilage 9/1985

Einkommensteuertarif, Grundfreibetrag und Existenzminimum der Familie, BB 1994, S. 805

Esser, Clemens
Steuerfreistellung des Existenzminimums: Nullzone, Steuerabzug oder Abzug von der Bemessungsgrundlage?, DStZ 1994, 517

Flockermann, Paul Gerhard
Irrungen und Wirrungen um den Einkommensteuertarif, in: FS Haas 1996, S. 111 ff.

Friauf, Karl Heinrich
Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Gesetzgebung über die Steuern vom Einkommen und vom Ertrag, DStJG 12 (1989), 3

GEW – Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
Richtig gerechnet: Gute Bildung ist finanzierbar – Das steuerpolitische Konzept der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, 2010
http://www.gew.de/Binaries/Binary80037/SteuerkonzeptGEW-web.pdf

Giloy, Jörg
Ist der Grundfreibetrag im Einkommensteuertarif wirklich entbehrlich?, FR 1986, 56

Heuermann, Bernd/Brandis, Peter (Hrsg.)
Blümich-Einkommensteuergesetz, Körperschaftsteuergesetz, Gewerbesteuergesetz, Kommentar, Band I, 118. Auflage, München 2013

Blümich-Einkommensteuergesetz, Körperschaftsteuergesetz, Gewerbesteuergesetz, Kommentar, Band III, 118. Auflage, München 2013

Houben, Henriette/Baumgarten, Jörg
Krankt das deutsche Steuersystem am Mittelstandsbauch und der kalten Progression?, StuW 4/2011, 341

Industrie- und Handelskammern Berlin, Cottbus, Ostbrandenburg, Potsdam
Steuerreformvorschläge der Berliner und Brandenburger Wirtschaft, 2009
www.potsdam.ihk24.de/linkableblob/1074400/.5./data/Steuerreformvorschlaege-data.pdf

Jachmann, Monika
Sozialstaatliche Steuergesetzgebung im Spannungsverhältnis zwischen Gleichheit und Freiheit: Belastungsgrenzen im Steuersystem, StuW 1996, 97

Kirchhof, Paul
Besteuerung im Verfassungsstaat, Tübingen 2000

Besteuerung nach Gesetz, in: FS für Kruse 2001, S. 17

Der Grundrechtsschutz des Steuerpflichtigen, AÖR 2003, 1

Steuergleichheit, StuW 1984, 297

Widerspruchsfreiheit im Steuerrecht als Verfassungspflicht, StuW 2000, 316

Kirchhof, Paul /Söhn, Hartmut/Mellinghoff, Rudolf
Einkommensteuergesetz, Kommentar, Stand Juni 2013, § 32a Rn. A 2.

Knaupp, Friederike
Der Einkommensteuertarif als Ausdruck der Steuergerechtigkeit, München 2004

Knirsch, Deborah/Maiterth, Ralf/Hundsdoerfer, Jochen
Aufruf zur Abschaffung der misslungenen Thesaurierungsbegünstigung!, DB 2008, 1405

Kruhl, Alfred
Die Reform des Einkommensteuertarifs durch das Konjunkturpaket II, BB 2009, 987

Kruse, Heinrich Wilhelm
Die Einkommensteuer und die Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen, in: FS Friauf, 1996, S. 793

Kube, Hanno
Verfassungsrechtlicher Rahmen von Vermögensteuer und Vermögensabgabe, Beihefter zu DStR Heft 26/2013, S. 37 ff.

Lang, Joachim
Die einfache und gerechte Einkommensteuer, Köln 1987

Vom Verbot der Erdrosselungssteuer zum Halbteilungsgrundsatz, in: FS Vogel 2000, S. 173

Laux, Hans
Die Einkommensteuertarife 1996, 1997, 1999, BB 1996, 567

Lehner, Moris
Abzug des Grundfreibetrags von der Bemessungsgrundlage oder von der Steuerschuld, StuW 1986, 59

Einkommensteuerrecht und Sozialhilferecht, Tübingen 1993

Leisner, Anna
Die Leistungsfähigkeit des Staates. Verfassungsrechtliche Grenze der Staatsleistungen?, Berlin 1998

Leisner, Walter Georg
Existenzsicherung im Öffentlichen Recht, Tübingen 2007

Ermöglicht die Handwerksordnung die Einführung der doppelten Buchführung bei den Handwerkskammern?, München 2012

in: Sodan, Grundgesetz, Kompakt-Kommentar, 2. Aufl. München 2011, Art. 20.

Leisner, Walter
in: Isensee, J./Kirchhof, P. (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts HdBStR Band VI, "Eigentum".

Lingemann, Wolfgang
Das rechtliche Konzept der Familienbesteuerung, Berlin 1994

Müller, Heiko/Maiterth, Ralf
Aufkommens- und Verteilungswirkungen des Einkommensteuertarifs in Deutschland von 1988 bis 2008, StuW 2011, 28 ff.

Ossenbühl, Klaus-Hermann
Die gerechte Steuerlast, Heidelberg 1972

Papier, Hans-Jürgen
Besteuerung und Eigentum, DVBl. 1980, 787

Schmidt (Hrsg.)
Einkommensteuergesetz: EStG, Kommentar, 32. Aufl., München 2013

Schneider, Dieter
Leistungsfähigkeit und Abzug v. d. Bemessungsgrundlage, StuW 1984, 356

Seer, Roman
Der sogenannte Halbteilungsgrundsatz als verfassungsrechtliche Obergrenze der Besteuerung, FR 1999, 1280

Verfassungsrechtliche Grenzen der Gesamtbelastung von Unternehmen, DStJG 23 (2000), 87

Seidl, Christian
Die steuerliche Berücksichtigung des Existenzminimums: Tarifliche Nullzone, Freibetrag oder Steuerabsetzbetrag, StuW 1997, 142

Sodan, Helge
in: Sodan Helge (Hrsg.), Grundgesetz, Kompakt-Kommentar, 2. Aufl., München 2011, Art. 3,12,14

Söhn, Hartmut
Neuordnung des Einkommensteuerrechts zur Beseitigung von Ungleichbehandlungen und zur Vereinfachung, ZRP 1988, 344

SPD
Das wir entscheidet – Regierungsprogramm 2013 - 2017 vom 2. März 2013

Stolterfoht, Joachim
Zum Verhältnis der Körperschaftsteuer zur Einkommensteuer, in: FS Ludwig Schmidt 1993, S. 407

Tipke, Klaus
Die Steuerrechtsordnung, Band 1, 1. Aufl., Köln 1993

Die Steuerrechtsordnung I, 2. Aufl., Köln 2000

Steuergerechtigkeit in Theorie und Praxis, Köln 1981

Tipke, Klaus/Lang Joachim
Steuerrecht, 21.Aufl., Köln 2013

Wendt, Rudolf
Familienbesteuerung und Grundgesetz, in: FS für Tipke, 1995, S. 47

Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH)
Worauf es jetzt ankommt: Handwerk stärken. Zukunft meistern. Erwartungen des Handwerks zur Bundestagswahl 2013, Berlin 2013

Zoch, Bernhard
Die Rolle und Bedeutung von mitarbeitenden Familienangehörigen im Deutschen Handwerk (Hrsg. v. Ludwig-Fröhler-Institut), München 2010

Inhaltsverzeichnis Zweiter Teil:

Betriebswirtschaftliche Leitplanken zu einer Neugestaltung des Einkommensteuertarifs
Klaus Haase

Symbol- und Abkürzungsverzeichnis 67

Erstes Kapitel: Einführung 68

A. Untersuchungsrahmen 68
I. Ausgangslage 68
1. Stand der Diskussion zur Tarifreform und Kalten Progression 68
2. Aufbau der vorliegenden Studie 70
II. Fachliche Vorbemerkungen 71
1. Allgemeine Lehre der Steuerfunktionen 71
a) Grundlegendes 71
b) Proportionaltarif 73
c) Regressionstarif 74
d) Indirekter Progressionstarif 74
e) Direkt-linearer Progressionstarif 78
f) Direkt-beschleunigter Progressionstarif 78
g) Direkt-verzögerter Progressionstarif 80
h) Progression und investiertes Einkommen 82
2. Kriterien für die Beurteilung von Reformtarifen 83
a) Allgemeine Beurteilungskriterien 83
b) Quantitative Beurteilungskriterien 84
III. Entwicklung der Tariffunktionen der Einkommensteuer von 1958 bis 2013 88
1. Tariffunktion 1958 88
2. Tariffunktion 1986 92
3. Tariffunktion 1990 97
4. Tariffunktion 2004 103
5. Tarifreform 2013 110
6. Zusammenfassung 121

B. Untersuchungsziele 121

C. Besteuerung der Handwerksbetriebe 126

Zweites Kapitel: Tarifreformanalyse 130

A. Abflachung der aktuellen direkten Progression 130
I. Kritik an der aktuellen Form der direkten Progression 130
II. Lineare Grenzsteuerfunktion mit Verzicht auf Steuerentlastung für höhere Einkommen 135
1. Lineare Grenzsteuerfunktion aus dem Grundfreibetrag 135
2. Lineare Grenzsteuerfunktion aus dem Koordinatenursprung 138
3. Lineare Grenzsteuerfunktion mit Eingangssteuersatz von 14 % 140
4. Lineare Grenzsteuerfunktion mit Eingangssteuersatz von 20,63 % 142
5. Lineare Grenzsteuerfunktion mit Eingangssteuersatz von 31,32 % 147
6. Zusammenfassung und Bewertung der Ergebnisse 148
III. Lineare Grenzsteuerfunktion mit variabler Steuerentlastung auch für höhere Einkommen 156
1. Lineare Grenzsteuerfunktion mit Aufkommensneutralität 156
2. Lineare Grenzsteuerfunktion mit Aufkommensverlust von 1.1014,44 € 158
3. Lineare Grenzsteuerfunktion mit Aufkommensverlust von 2.1014,44 € 160
4. Lineare Grenzsteuerfunktion mit Aufkommensverlust von 4.1014,44 € 163
5. Zusammenfassung und Bewertung der Ergebnisse 166
IV. Geknickte Grenzsteuerfunktionen mit gesenkter Eingangssteigung 169
1. Reformfunktion mit Aufkommensneutralität 170
2. Grenzsteuerfunktionen mit Steuerentlastung auch für höhere Einkommen 170
a. Starke Abflachung der Eingangszone der geknickten Grenzsteuerfunktion mit Eingangssteuersatz von Null Prozent 170
b. Gemäßigte Abflachung der Eingangszone der geknickten Grenzsteuerfunktion mit Eingangssteuersatz von Null Prozent 178
c. Gemäßigte Abflachung der geknickten Grenzsteuerfunktion mit Eingangssteuersatz von 14 Prozent 189
3. Zusammenfassung und Bewertung der Ergebnisse 199
V. Ausweitung der dritten Einkommenszone 201
1. Ausweitung der dritten Einkommenszone auf 55.000 € 203

2. Ausweitung der dritten Einkommenszone auf 60.000 € 212
3. Ausweitung der dritten Einkommenszone auf 70.000 € 217
4. Zusammenfassung und Bewertung der Ergebnisse 224

B. Einfluss der Reformtarife auf den Kapitalwert von Investitionen 230
I. Steuereinfluss auf den Kapitalwert eigen-finanzierter Investitionen 234
1. Grundlegendes 234
a. Normalinvestitionen 234
b. Steuerlich besonders begünstigte Investitionen (Steuerparadoxon) 235
2. Analyse der Reformmodelle 9 bis 11 237
a. Modell der starken Abflachung der Eingangszone der geknickten Grenzsteuerfunktion (Modell 9) 237
Fall: Normalinvestitionen 237
Fall: Steuerlich besonders begünstigte Investitionen (Steuerparadoxon) 239
b. Modell der gemäßigten Abflachung der Eingangszone der geknickten Grenzsteuerfunktion (Modell 10) 241
Fall: Normalinvestitionen 241
Fall: steuerlich besonders begünstigte Investitionen (Steuerparadoxon) 243
c. Modell der gemäßigten Abflachung der aktuellen Grenzsteuerfunktion (Modell 11) 243
Fall: Normalinvestitionen 245
Fall: steuerlich besonders begünstigte Investitionen (Steuerparadoxon) 246
d. Zusammenfassung und Bewertung der Ergebnisse 246
3. Analyse der Ausweitung der dritten Einkommenszone 249
a. Ausweitung der dritten Einkommenszone auf 55.000 € 249
b. Ausweitung der dritten Einkommenszone auf 60.000 € 251
c. Ausweitung der dritten Einkommenszone auf 70.000 € 253
d. Zusammenfassung und Bewertung der Ergebnisse 256
II. Steuereinfluss auf den Kapitalwert fremdfinanzierter Investitionen 260
1. Grundlegendes 260
2. Modell der gemäßigten Abflachung der Grenzsteuer-funktion mit Eingangssteuersatz von 14 Prozent 261

Fall: Normalinvestitionen 263
Fall: steuerlich besonders begünstigte Investitionen (Steuerparadoxon) 263
3. Zusammenfassung und Bewertung der Ergebnisse 265

Drittes Kapitel: Beseitigung der kalten Progression in der Einkommensteuer 267

A. Ursachen und Einflussfaktoren der kalten Progression 267

B. Gefahren der derzeitigen Ertragsbesteuerung bei Geldentwertung 267

C. Einstieg in die Scheingewinneliminierung: Erhöhung des Grundfreibetrags um 126 € 268

D. Grundfragen einer geldentwertungskongruenten Einkommensanpassung 270
I. Zur einkunftsartenabhängigen Differenzierung bei Geldentwertung 270
II. Zur Erfassung und Eliminierung von Scheineinkommen aus bilanzieller Gewinnermittlung bei Geldentwertung 270
III. Bilanzierung der Sachaktiva und -schulden bei Geldentwertung 271
1. Die Substanzerhaltungskonzeption als Basis einer geldentwertungskongruenten Besteuerung 271
2. Die Kaufkrafterhaltungskonzeption als Basis einer geldentwertungskongruenten Besteuerung 274
IV. Eliminierung der Scheineinkommen und/oder Anpassung der Wertgrenzen der Einkommenszonen des Tarifs? 276

Viertes Kapitel: Fazit der Untersuchungen 278
I. Zusammenfassende Beurteilung 278
II. Thesen zur Tarifreform und Rückführung der Kalten Progression 286

Symbol- und Abkürzungsverzeichnis
(ohne geläufige Symbole und Abkürzungen)

*	Multiplikationszeichen (ebenso: ·)
ΔEink	Einkommensänderung
0.14	angelsächsische Schreibweise für 0,14 (in allen Formeln und Schaubildern, im Text deutsche Schreibweise)
10.000,00 €	zehntausend Euro (angelsächsische Schreibweise in Formeln und Schaubildern: 10000.00 €)
s_e	Durchschnittssteuersatz der Einkommensteuer (in Schaubildern aus drucktechnischen Gründen: se)
s_e(Eink)	Durchschnittssteuersatz, abhängig von der Einkommenshöhe
s'_e	Grenzsteuersatz der Einkommensteuer (in Schaubildern aus drucktechnischen Gründen: s´e)
c.p.	ceteris paribus: „bei Konstanz aller übrigen Variablen“
Eigenfin.	Eigenfinanzierung
Eing.-Tarif	Eingangstarif, abgekürzt in Schaubildern
Eink	einkommensteuerpflichtiges Einkommen
ESt	Einkommensteuer
ESt_{13}	Einkommensteuer im Tarif des Jahres 2013
ESt_{09}	Einkommensteuer im Reformmodell 9
EStEff	ESt-Effekt der Elastizität
GFB	Grundfreibetrag (einkommensteuerfrei)
IP	Indirekte Progression
KW	Kapitalwert
lin.	linear, abgekürzt in Schaubildern
LP	direkt-lineare Progression
o.g.	oben genannt
Progr.	Progression, abgekürzt in Schaubildern
St-Senkung	Steuer-Senkung
StP	Steuerparadoxon, abgekürzt in Schaubildern
TarEff	Tarif-Effekt der Elastizität
VP	direkt-verzögerte Progression
Zone	Einkommenszone des Tarifs, z.B. Zone 2 von 8.131 € bis 13.470 €

Zweiter Teil: Betriebswirtschaftliche Leitplanken zu einer Neugestaltung des Einkommensteuertarifs

Klaus Haase

Erstes Kapitel: Einführung

A. Untersuchungsrahmen

I. Ausgangslage

In der jüngsten steuerpolitischen Diskussion werden als „Strukturschwächen“[1] des deutschen Einkommensteuerrechts der Mittelstandsbauch und die Kalte Progression beklagt; sie nehmen einen bemerkenswerten Stellenwert von allgemeiner Bedeutung ein, über alle Parteien, über die Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften etc. Diese Diskussion wird begleitet von einem intensiven steuertheoretischen Interesse[2] an beiden Themenbereichen.

1. Stand der Diskussion zur Tarifreform und Kalten Progression

Im Gegensatz zur Vielzahl der steuerpolitischen Diskussionsbeiträge zur Tarifreform steht die Zahl der wissenschaftlich fundierten Fachbeiträge. Von letzteren wird im Folgenden häufiger auf die Gutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung eingegangen, zudem seien die Beiträge von Ralph Brügelmann[3], von Henriette Houben/Jörg Baumgarten[4] sowie von Peter Bareis[5] herausgegriffen.

Die Gutachten des Sachverständigenrates enthalten vor allem wertvolle Detailinformationen, so dass diese hier in dem jeweiligen Zusammenhang angesprochen werden.

Brügelmann fordert zur Tarifreform eine gezielte Entlastung der mittleren Einkommen mittels durchgängiger Linearisierung des Grenzsteuertarifs[6],

---

1 So die Bundeskanzlerin in ihrer Pressekonferenz vom 21.7.2010, vgl. http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2010/07/2010-07-21-pkmerkel.html. Zur steuerpolitischen Diskussion bis 2008 vgl. *Brügelmann, Ralph*: Zur Reform der Einkommensteuer – ein IW-Vorschlag, in: IW-Trends, 35.Jg., 2008, Heft 3.

2 Kritisch bewertet z.B. der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (im Folgenden kurz: Sachverständigenrat), Jahresgutachten 2010/11, Fünftes Kapitel, Steuerpolitik zwischen großem Wurf und Scheitern, S. 211, die Beseitigung oder Abschwächung der Kalten Progression: sie sei angesichts der zahlreichen Verstöße des deutschen Steuerrechts gegen Neutralitätsgebote „nicht vorrangig“; anders die Bundesregierung mit ihrem „Gesetz zum Abbau der kalten Progression“, das im Vermittlungsausschuss weitgehend gescheitert ist, vgl. unten Teil III.

3 *Brügelmann, Ralph*: Zur Reform der Einkommensteuer – ein IW-Vorschlag, in: IW-Trends, hrsg. vom Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln, Heft 3/2008.

4 *Houben, Henriette/Baumgarten, Jörg*: Krankt das deutsche Steuersystem am Mittelstandsbauch und der kalten Progresssion?, Diskussionsbeitrag Nr. 119, Arbeitskreis Quantitative Steuerlehre (www.arqus.info), Juni 2011.

5 *Bareis, Peter*: Einkommensteuertarif und Sozialstaatsprinzip – Ein Konzeptionsvergleich, in: Der Betrieb 2012, S. 994 - 1001.

6 *Brügelmann, Ralph*, a.a.O., S. 1 und 9 ff.

unter Beibehaltung aller anderen Tarifparameter; dadurch käme es zu Aufkommenseinbußen von 23,8 Milliarden Euro oder – in einer gemäßigten Variante – zu 11,7 Milliarden Euro. Ursache dieser Aufkommensverluste sei die Vermeidung bzw. Abflachung des Knickpunktes der Grenzsteuerfunktion. Im Folgenden sollen jedoch nicht nur eine Linearisierung der Grenzsteuerfunktion geprüft werden, sondern auch andere Merkmale der Tarifunktion, wie Eingangs- und Endtarif, Anstieg der Grenzsteuerfunktion, Abflachung einer geknickten Grenzsteuerfunktion etc.

Houben und Baumgarten konzentrieren sich vor allem auf Beschäftigungseinflüsse der aktuellen und alternativer Tarifverläufe; sie prüfen aber auch, ob eine Grenzsteuerfunktion ohne Mittelstandsbauch, also die Linearisierung der Grenzsteuerfunktion, geeignet ist, die Kalte Progression zu beseitigen[7]. Sie entwerfen hierzu aufkommensneutrale Alternativtarife für zwei Szenarien: zunächst ohne Änderung des 42-%- und des 45-%-Tarifs, danach mit einem durchgängig 45-%-Tarif oberhalb des Bereichs der direkten Progression. In beiden Szenarien soll mit unterschiedlichen Eingangstarifen (zwischen 14 % und 20 %) eine Aufkommensneutralität gesichert werden, und zwar durch Anpassung der Einkommensgrenze des Bereichs der direkten Progression an die unterschiedlichen Eingangssteuersätze: bei einem Eingangssteuersatz von 14 % muss im ersten Szenario die obere Einkommensgrenze des Bereichs der direkten Progression schon bei 36.000 € erreicht werden, im zweiten Szenario bei 41.000 €, bei einem Eingangssteuersatz von 20 % hingegen erst bei einem Einkommen von 53.000 € bzw. von 62.000 €.

Das Ergebnis zur Kalten Progression: „die Beseitigung des Mittelstandsbauches (ist) nicht geeignet, um das Problem der relativ starken Betroffenheit von Geringverdienern durch die Kalte Progression in erwähnenswertem Umfang zu mildern oder gar zu beseitigen. Nicht die – auch im Mittelstandsbauch ihren Niederschlag findende – direkte Progression, sondern die – durch den hohen Grundfreibetrag verursachte – indirekte Progression ist ursächlich dafür, dass Steuerzahler mit geringem Einkommen von der Kalten Progression verhältnismäßig stark betroffen sind“[8].

Das Ergebnis zur aufkommensneutralen Tarifreform: im Szenario zwei mit dem Eingangssteuersatz von 20 % „verlieren mehr als 50 % der Steuerzahler, bei den Tarifen (mit Eingangsteuersätzen zwischen 17 % und 19 %) gibt es zumindest mehr als 50 % potentielle Verlierer… Zusammenfassend lässt

---

7 Ebenda, S. 12.

8 Ebenda, S. 13 f. Zu dem Einfluss der indirekten Progression vgl. auch im Zweiten Teil, Erstes Kapitel die Ergebnisse zur Tarifreform 2013, die belegen, dass mit der Erhöhung des Grundfreibetrags die indirekte Progression der stark belasteten Geringverdiener sinkt.

sich feststellen, dass auch (alle geprüften aufkommensneutralen) Tarife keine hohe Umsetzungswahrscheinlichkeit besitzen“[9].

Dank der aktuell positiven Entwicklung der Steuereinnahmen erscheint die Beschränkung von Houben und Baumgarten auf aufkommensneutrale Tarifreformen zu einseitig; in dieser Studie werden stattdessen im Zweiten Kapitel, Abschnitt A. II. lineare Reformtarife geprüft, die die Entlastung auf den Bereich der direkten Progression beschränken, im Abschnitt A. III. des zweiten Kapitels auch solche lineare Tarife, die die Entlastung des Bereichs der direkten Progression fortführen für höhere Einkommen, bevor im Abschnitt A. IV. auch geknickte Grenzsteuerfunktionen mit Entlastungen analysiert werden und schließlich im Abschnitt A. V. eine Ausweitung der Einkommensgrenze des Bereichs der direkten Progression auf 55.000 €, auf 60.000 € und auf 70.000 € erfolgt.

Bareis schließlich vergleicht die Tariffunktionen in Österreich, der Schweiz und Deutschland und schlägt dabei u.a. vor, den Grundfreibetrag ab einem bestimmten Einkommen auslaufen zu lassen, Werbungskostenabzüge nach dem objektiven Nettoprinzip zu begrenzen und das Splittingverfahren abzuschaffen[10]. Im vorliegenden Gutachten sieht der Verfasser jedoch keinen Anlass, den Grundfreibetrag und das Splittingverfahren zur Disposition zu stellen; vielmehr gilt es, Alternativen zur aktuellen Tariffunktion und zur Beseitigung der Kalten Progression aufzuzeigen.

2. Aufbau der vorliegenden Studie

Zur Einführung werden im Ersten Kapitel die Untersuchungsziele dieser Studie präzisiert und die besonderen Bedingungen von Handwerksbetrieben, betriebswirtschaftlich und steuerlich, konkretisiert, bevor im Zweiten Kapitel auf die Abflachung des Mittelstandsbauches als Kernpunkt der Tarifstrukturreform mit den grundlegenden Alternativen möglicher Tarifreformen eingegangen wird; sodann schließt sich im Dritten Kapitel die Diskussion einer Beseitigung der Kalten Progression an, die in engem Zusammenhang mit der progressiven Tarifstruktur steht.

Hierbei liegt insbesondere im Zweiten Kapitel der Akzent auf der Analyse und Bewertung der betriebswirtschaftlichen Wirkungen unterschiedlicher Tariffunktionen der Einkommensteuer innerhalb des Einkommensbereichs ab dem Grundfreibetrag bis zum Ende der direkten Progression. Denn die meisten deutschen Handwerksbetriebe fallen einkommensteuerlich in diesen Progressionsbereich, der angesichts des Splittingverfahrens z. Zt. bis zu einem Jahreseinkommen von 2 x 52.288 € = 104.576 € reicht.

---

9 Ebenda, S. 20.
10 Vgl. *Bareis, Peter*, a.a.O., S. 1001.

II. Fachliche Vorbemerkungen

Vor einer konkreten Analyse der Abflachung des Mittelstandsbauchs und der Eindämmung der Kalten Progression sollen diese Begriffe kurz in einen größeren fachlichen Zusammenhang gestellt werden, um so den Einblick in die allgemeine Tarifstrukturdiskussion zu erleichtern. Hierbei soll zugleich auf wesentliche Entwicklungen der deutschen Tariffunktionen während der vergangenen 50 Jahre eingegangen werden, die nach wie vor die aktuelle deutsche Tarifdiskussion prägen[11].

Damit wird es möglich, auf die Tariffunktionen einwirkende Einzeleinflüsse zu kategorisieren und durch Datenvariationen Erkenntnisse zu sammeln, auf die ab dem Zweiten Kapitel zurückgegriffen werden kann.

1. Allgemeine Lehre der Steuerfunktionen

a) Grundlegendes

Kernelement der deutschen Einkommensteuer ist die Tarifprogression, die aus Gründen der Steuergerechtigkeit für erforderlich gehalten wird; daran hat die 2008 eingeführte Abgeltungssteuer für die meisten Kapitalvermögenserträge im Grundsatz nichts geändert.

Zum Verständnis des Wesens der Tarifprogression muss diese zu anderen Tarifformen abgegrenzt und nach ihren unterschiedlichen Erscheinungsformen konkretisiert werden.

Als Steuerfunktion wird eine mathematische Funktion verstanden, die Steuersätze s („Tarife“) multiplikativ mit einer Steuerbemessungsgrundlage (hier in €) verbindet, um die Steuerschuld des Steuerpflichtigen zu ermitteln:

Formel (I.1)

Steuerfunktion:

Steuerbemessungsgrundlage(€) * Steuertarif = Steuerschuld(€)

Hierbei sind die Tarife[12] ihrerseits wiederum regelmäßig funktional an die Bemessungsgrundlage gebunden; deren Form lässt sich theoretisch nach dem Schema des Schaubildes 1 differenzieren[13]:

Diese Differenzierung zwischen einem proportionalen, einem progressiven

---

11 Vgl. auch die nach wie vor aktuellen Ausführungen z.B. bei *Schmölders, Günter*: Steuersystem und Steuersystematik, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 2, 2. A., Tübingen 1956, S. 329 ff. und *Neumark, Fritz*: Steuer (I), Theorie der Besteuerung, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 7, Stuttgart u.a.O. 1977, S. 275 ff.

12 Zu den terminologischen Unschärfen des deutschen Einkommensteuerrechts rechnet die mangelhafte Differenzierung zwischen der Steuerbemessungsgrundlage, dem Steuertarif und der Steuerschuld, wie z.B. in § 2 Abs. 5 und 6 EStG, in denen der Begriff der „tariflichen Einkommensteuer“ benutzt wird, um die Einkommensteuer in € zu bezeichnen; dem wird hier im Interesse begrifflicher Klarheit nicht gefolgt. Im Einzelnen vgl. hierzu *Haase, Klaus Dittmar*, Betriebliche Steuerplanung, 5. A., Norderstedt 2010 S. 30.

13 Vgl. auch ebenda, S. 31.

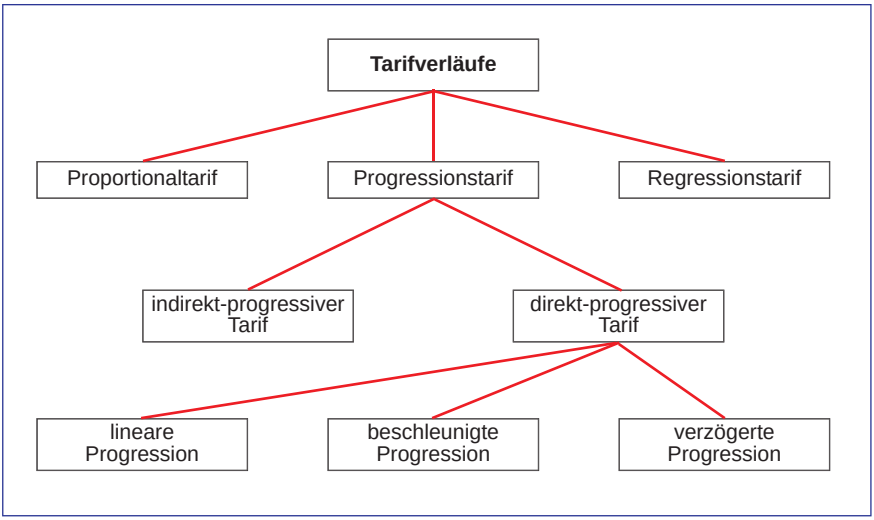


Schaubild 1

und einem regressiven Tarif ist nur von der Entwicklung des einkommensteuerlichen Durchschnittssteuertarifs (s_e) bei wachsendem Einkommen (Eink) abhängig; diese Funktion lautet mit ESt als der Einkommensteuerschuld:

Formel (I.2)

Durchschnittssteuerfunktion:

$$s_e(\text{Eink}) := \frac{\text{ESt}}{\text{Eink}}$$

Eine weitere Differenzierung der Tariffunktionen soll hier nur für den Progressionstarif betrachtet werden; sie unterscheidet zunächst nach den Progressionsursachen zwischen indirekter und direkter Progression, sodann die direkten Progressionstarife nach den (theoretisch möglichen) Erscheinungsformen der beschleunigten und der linearen Progression sowie der (einzig praktikablen) verzögerten Progression. Auch diese Charakterisierung nach Ursachen und Erscheinungsformen richtet sich wiederum nach der Entwicklung der Durchschnittstarife.

Dennoch soll an dieser Stelle auch die Formel des Grenzsteuertarifs (s'_e) ergänzt werden:

Formel (I.3)

Grenzsteuerfunktion:

$$s'_e(\text{Eink}) := \frac{\delta\text{ESt}}{\delta\text{Eink}}$$

Die Grenzsteuerfunktion ist mithin gleich der ersten Ableitung der Einkommensteuerfunktion; sie zeigt punktuell für einen bestimmten Einkommensbetrag auf, welche Steigung die Tangente an die ESt-Funktion bei diesem Einkommen aufweist.

b) Proportionaltarif

Ein reiner Proportionaltarif präsentiert sich als ein einkommensunabhängiger Tarif, graphisch als Parallele zur Einkommensachse (wie eine „flat rate“); er muss auf einen Grundfreibetrag und andere Freibeträge verzichten. Die zugehörige ESt-Funktion steigt aus dem Ursprung konstant mit dem Winkel in Höhe des Proportionaltarifs.

Das Formelsystem des Proportionaltarifs (PT) lautet, mit se.PT = 0,2:

Formel (I.4)

Proportionaltarif:

$$ESt_{PT}(Eink) := 0.2 \cdot Eink$$

$$s_{e.PT}(Eink) := 0.2$$

$$s'_{e.PT}(Eink) := 0.2$$

Durchschnitts- und Grenzsteuerfunktion stimmen also überein, weil ein Grundfreibetrag entfällt.

Die beiden maßgeblichen Funktionen eines Proportionaltarifs, die Durchschnittssteuerfunktion und die ESt-Funktion, zeigen folgende Schaubilder 2 und 3:

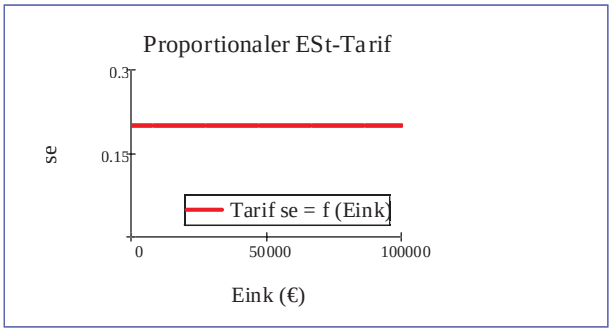


Schaubild 2

Sobald ein Grundfreibetrag in das obige Formelsystem integriert wird, wandelt sich der Proportionaltarif zu einem Progressionstarif, es entsteht ein indirekt-progressiver Tarif (s.u.).

In der Praxis kommen Proportionaltarife insbesondere für eine Abgeltungssteuer auf Bruttoeinnahmen aus Kapitaleinkünften vor (in Deutschland wird

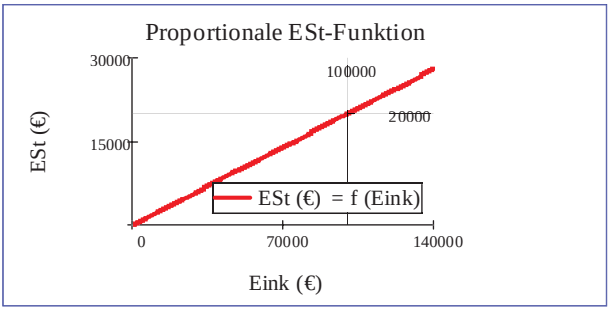


Schaubild 3

allerdings ein Sparer-Pauschbetrag abgesetzt, der ähnliche Wirkungen entfaltet wie ein Grundfreibetrag).

c) Regressionstarif

Ob ein Regressions- oder Progressions-Tarif vorliegt und ggf. in welcher Erscheinungsform, bestimmt sich wiederum nach der Durchschnittssteuerfunktion, abhängig von wachsendem Einkommen.

Ein Regressionstarif kommt praktisch nur außerhalb des Einkommensteuerbereichs vor, etwa im Umsatzsteuerrecht; dort sinkt mit steigendem Einkommen tendenziell der Anteil von umsatzsteuerpflichtigen Konsumausgaben zugunsten der umsatzsteuerfreien Ausgaben für Sparen und andere Kapital bildende Verwendungen. Die mit steigendem Einkommen sinkenden Umsatzsteuerausgaben lassen also die einkommensabhängige Umsatzsteuerbelastung sinken.

d) Indirekter Progressionstarif

Ein Progressionstarif setzt voraus, dass der Durchschnittssteuertarif mit steigendem Einkommen ad infinitum wächst.

Ein Progressionstarif entsteht bereits infolge eines Grundfreibetrags, auch wenn sich die Einkommensteuer ab dem Grundfreibetrag nach einem konstanten Tarif bemisst: sog. „Reine Form“ der indirekten Progression; in diesem Fall wirkt die relative Entlastung durch den Grundfreibetrag, bezogen auf das wachsende Einkommen, immer schwächer, so dass der Durchschnittssteuertarif mit wachsendem Einkommen steigen muss. Der Durchschnittsteuertarif verläuft mit wachsendem Einkommen zwar durchgängig steigend, allerdings mit sinkendem Anstieg (verzögerte indirekte Progression).

Angenommen, für die indirekte Progression (IP) gelten folgende Formeln, die auf einem Freibetrag von 8.000 € und einem Tarif von 25 % aufbauen:

Formel (I.5)

Indirekt-progressiver Tarif:

$$ESt_{IP}(Eink) := \begin{cases} 0 & \text{if } 0 \le Eink \le 8000 \\ .25 \cdot (Eink - 8000) & \text{otherwise} \end{cases}$$

$$s_{e.IP}(Eink) := \frac{ESt_{IP}(Eink)}{Eink}$$

Die Darstellung der Einkommensteuerfunktion lässt die Progression und deren Art nur schwer erkennen; denn es handelt sich um einen linearen ESt-Tarif mit Grundfreibetrag:

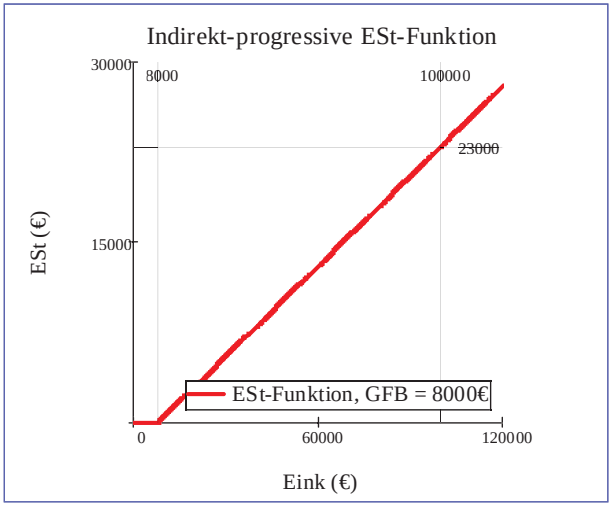


Schaubild 4

Die Progression manifestiert sich nur im Verlauf der zugehörigen Durchschnittsteuerfunktion:

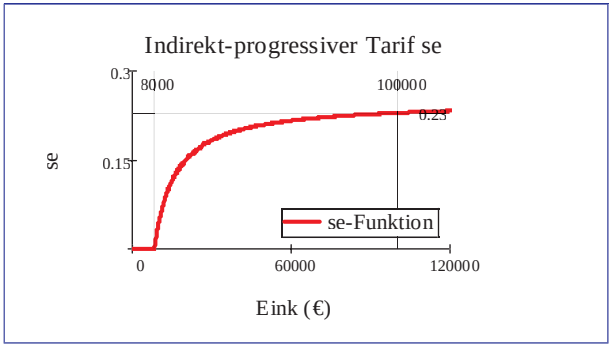


Schaubild 5

Schaubild 5 bestätigt, dass ein progressiver Tarif vorliegt. Die Ergänzung um die Grenzsteuerfunktion im Schaubild 6 dient nur dem Vergleich mit der Formel (I.5):

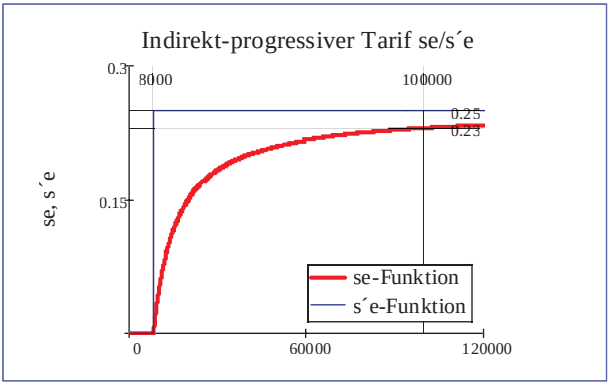


Schaubild 6

Ein erstes Fazit lautet also:

(1) Der Fall der indirekten Progression lässt sich nur schwer an der ESt- oder Grenzsteuerfunktion erkennen, wohl aber an der Durchschnittssteuerfunktion; die anderen beiden Funktionen können linear oder stufenförmig verlaufen.

Schaubild 6 veranschaulicht zugleich die oben bereits erläuterte Ursache der Progression: bei wachsendem Einkommen sinkt die Entlastungswirkung eines gegebenen €-Grundfreibetrags, so dass sich die progressionsbestimmende Durchschnittssteuerfunktion immer stärker dem Grenzsteuertarif von 0,25 annähern muss und im Unendlichen fast erreicht.

Eine laufende Anpassung des Grundfreibetrags an die jährliche Preisentwicklung zeitigt eine Rechtsverschiebung der linearen ESt-Funktion sowie eine kontinuierlich stärkere Verzögerung der Durchschnittssteuerfunktion[14]. Dies sei am Beispiel einer Anpassung des Grundfreibetrags von 8.000 € über 12.000 € auf 20.000 € veranschaulicht; die lineare ESt-Funktion unseres Beispiels verändert sich wie im Schaubild 7 gezeigt.

Zugleich bleibt die Höhe des Grenzsteuersatzes von 25 % erhalten (sieht man von der Sprungstelle von 8.000 €, 12.000 € und 20.000 € ab), während der Anstieg der Durchschnittssteuerfunktion sinkt (Schaubild 8).

Die Ausweitung der Anfangsphase der Durchschnittssteuerfunktion deckt sich folglich auch mit der strukturellen Dehnung der Einkommensachse.

---

[14] Anders: *Houben, Henriette/Baumgarten, Jörg*, a.a.O., S. , die den „hohen Grundfreibetrag“ als Ursache für die besondere Betroffenheit der Steuerzahler mit geringem Einkommen durch die Kalte Progression sehen. Tatsächlich aber sinkt die indirekte Progression mit wachsendem Grundfreibetrag, vgl. Schaubild 8.

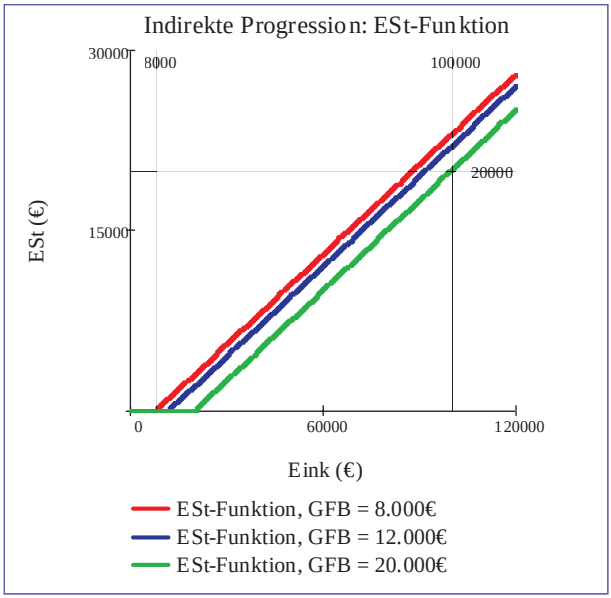


Schaubild 7

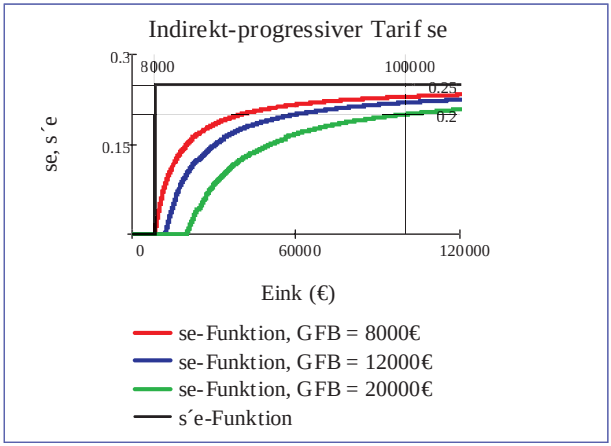


Schaubild 8

Fazit (2):

Eine geldentwertungsbedingte Anhebung des Grundfreibetrags und damit des Anfangsbereichs der Durchschnittssteuerfunktion stärkt auch die Verzögerung der indirekten Progression über die Einkommenszonen des Bereichs der direkten Progression; so werden Steuerpflichtige mit geringen Einkommen (zusätzlich zu der notwendigen Erhöhung der Einkommensgrenzen) entlastet.

e) Direkt-linearer Progressionstarif

Ähnliches zeigt sich bei der direkten Progression. Ihre einfachste Form ist die direkt-lineare Progression. Sie ist dadurch gekennzeichnet, dass die Durchschnittssteuerfunktion einen linearen Anstieg aufweist; in ihrer reinen Form entbehrt die direkt-lineare Progression eines Grundfreibetrags, die entsprechenden Funktionen beginnen also graphisch alle im Koordinatenursprung.

Angenommen, es würden folgende Formeln für die direkt-lineare Progression (LP) gelten mit a = 0,00001:

Formel (I.6)

Direkt-lineare Progression:

$$ESt_{LP}(Eink) := a \cdot Eink^2$$

$$s_{e.LP}(Eink) := \frac{ESt_{LP}(Eink)}{Eink}$$

$$s_{e.LP}(Eink) := \frac{a \cdot Eink^2}{Eink} \qquad s_{e.LP}(Eink) := a \cdot Eink$$

$$s'_{e.LP}(Eink) := 2 \cdot a \cdot Eink$$

Hierbei liegen quadratische Formeln in der Form von Parabeln vor[15]. Im Gegensatz zur indirekten Progression liegt die Ursache der Progression nicht in der Existenz eines Grundfreibetrags, sondern in der Parabelform der ESt-Funktion. Dass ein Progressionstarif vorliegt, wird wiederum zwar auch an der ESt-Funktion erkennbar, die Progressionseigenschaft „linear“ aber erst an der Durchschnittssteuerfunktion, die aus dem Koordinatenursprung mit einem konstanten Wert von a = 0,00001 ansteigt (Schaubild 9).

Die Progression zeigt sich darin, dass sich die ESt-Funktion bis zu einem Einkommen von 50.000 € auf 25.000 € ansteigt, danach bis zum Einkommen von 100.000 € aber auf 100.000 €.

Erst die Durchschnittssteuerfunktion belegt die Linearität der Progression (Schaubild 10).

Da die linear-progressive ESt-Funktion quadratisch formuliert wurde, verläuft die Grenzsteuerfunktion mit einem Anstieg von 2*a (Schaubild 11).

f) Direkt-beschleunigter Progressionstarif

Ein Blick auf das Schaubild 11 lässt erkennen, dass der Anstieg der direkt-linearen Progressionstarife sehr schnell jedes akzeptable Maß überschreitet,

---

15 Vgl. auch *Bareis, Peter*, a.a.O., S. 994 f.

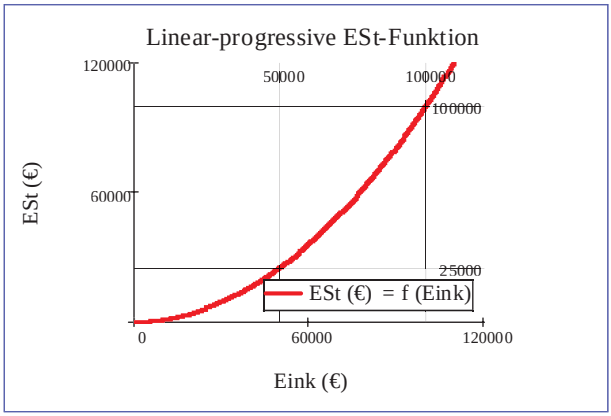


Schaubild 9

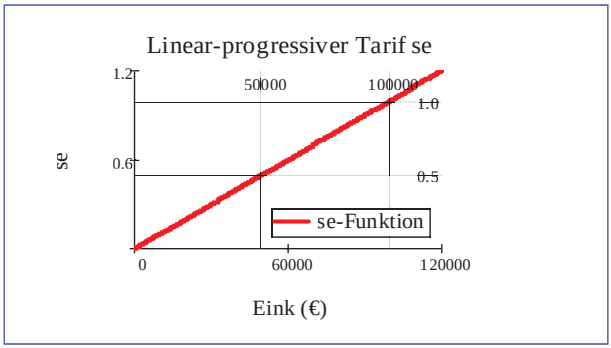


Schaubild 10

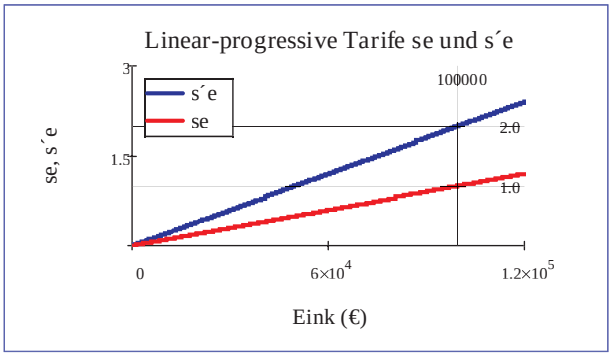


Schaubild 11

in unserem Beispiel schon 100 % bei einem Einkommen von 100.000 €. Dieser Vorwurf trifft in noch stärkerem Maße die direkt-beschleunigten Pro-

gressionstarife. Beide Progressionsformen besitzen daher nur theoretischen (Erklärungs-)Wert.

g) Direkt-verzögerter Progressionstarif

Demgegenüber wird der direkt-verzögerte Progressionstarif weltweit praktiziert: er

– gestattet eine **akzeptable Obergrenze der Belastung** und
– garantiert zugleich, dass sich die **Progression mit wachsendem Einkommen permanent erhöht**;
– allerdings **vermindert sich dieser Anstieg laufend bis auf fast Null.**

Das erste Merkmal trägt zu ihrer Akzeptanz bei, wogegen sich bei den beiden anderen Merkmalen Vor- und Nachteile gegenüber stehen, also abzuwägen sind: denn das dritte Merkmal bedeutet letztlich, dass der Belastungsanstieg bei geringen Einkommen tendenziell am höchsten und bei hohen Einkommen am geringsten ausfällt.

Dies wiederum führt zum **eigentlichen Anlass dieses Gutachtens**, zur Frage, wie der starke Anfangsanstieg der Progression gemindert werden könnte.

Daher seien die Besonderheiten dieser Progression am Beispiel des Tarifs 2010-2012 erläutert:

Diese Formeln bilden die beiden Zonen der direkt-verzögerten Progression ab; sie werden im Schaubild 12 als solche verglichen und der Funktion

Formel (I.7,)

Direkt-verzögerte Progression, Formel Zone 1 und 2:

$$ESt_{VP.1}(Eink) := 0.0000091217\ Eink^2 - 0.0060201736\ Eink$$

$$ESt_{VP.2}(Eink) := 0.0000022874 \cdot Eink^2 + 0.1780820188\ Eink$$

gegenübergestellt, die die beiden Formeln miteinander verbindet (als „Tarif12 ohne GFB“ bezeichnet).

Gemessen an der direkt-linearen ESt-Progression verlaufen die anderen drei Funktionen mit geringerem Anstieg, insbesondere die (blaue) Funktion der zweiten Progressionszone – darin drückt sich die verzögerte Progression aus. Die (rote) Funktion des „Tarifs12 ohne GFB“ fasst die beiden Progressionszonen zu einer einzigen Funktion zusammen (vgl. Formel I.7a).

Betrachtet man die Durchschnittssteuerfunktionen, so zeigt sich, dass der typische Verlauf der Durchschnittssteuerfunktion nicht von der Existenz eines Grundfreibetrags abhängen muss, sondern auch als direkt-verzögerte Progression in ähnlicher Form auftritt (Schaubild 13).

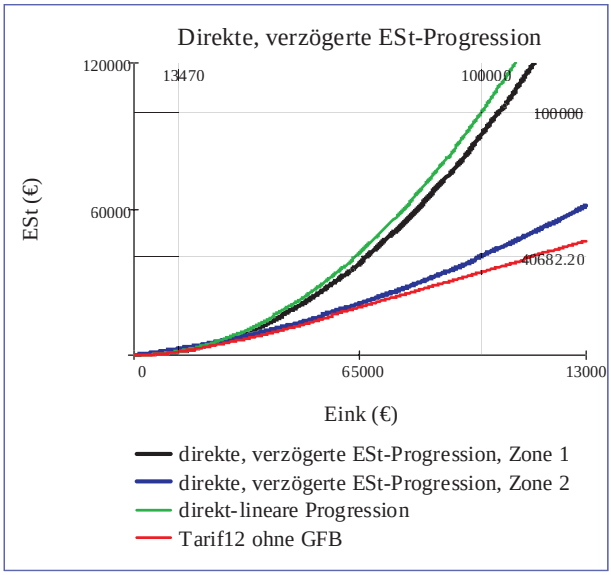


Schaubild 12

Formel (I.7a)

Direkt-verzögerte Progression, Gesamtformel der ESt:

$$\begin{cases} 0.0000091217\,\mathrm{Eink}^2 - 0.0060201736\,\mathrm{Eink} & \text{if } \mathrm{Eink} < 13470 \\ 0.0000022874\cdot\mathrm{Eink}^2 + 0.1780820188\,\mathrm{Eink} - 1239.834988758 & \text{if } 13470 \le \mathrm{Eink} < 52882 \\ 0.42\cdot\mathrm{Eink} - 8172 + 535.7817799155 & \text{if } 52882 \le \mathrm{Eink} < 250731 \\ 0.45\cdot\mathrm{Eink} - 15694 & \text{otherwise} \end{cases}$$

Die wichtigste Erkenntnis dieser Analyse lautet daher zur obigen, roten Durchschnittssteuerfunktion:

Fazit (3):

Als Ursache für die typische Form einer verzögert-progressiven Durchschnittssteuerfunktion kommt entweder ein Grundfreibetrag in Betracht, oder/und die Aufeinanderfolge zweier oder mehrerer verzögert-progressiver Abschnittsfunktionen, von denen die erste eine geringere Verzögerung aufweist als die folgende(n); daraus ergibt sich mit wachsendem Einkommen eine stetig steigende Verzögerung der Durchschnittssteuerfunktion.

Der Fall eines Zusammentreffens der indirekten und der direkten Ursachen der Verzögerung erschließt sich, wenn die aktuelle ESt-Funktion analysiert wird, vgl. folgenden Abschnitt III.

h) Progression und investiertes Einkommen

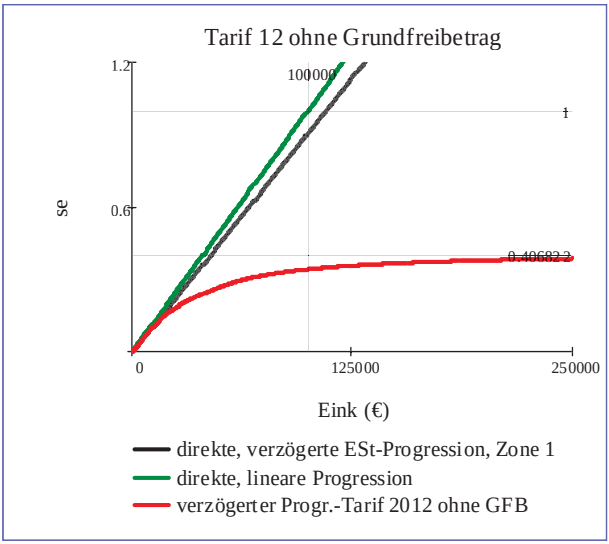


Schaubild 13

Einzelunternehmer unterwerfen ihre gesamten betrieblichen Einkünfte der progressiven Einkommensteuer, sieht man ab von der nur für sehr hohe Einkommen attraktiven Besteuerung des thesaurierten Gewinns nach § 34a EStG.

Die erzielten Einkünfte aus betrieblichen Quellen finanzieren bei Einkommensteuerpflichtigen regelmäßig zwei unterschiedliche Verwendungen, und zwar

– die notwendigen Gewinnthesaurierungen zur Stärkung des Betriebsvermögens, insbesondere bei Inflation, sowie
– die Lebenshaltungskosten der Eigner[16].

Diesem Grundgedanken folgte auch die Konzeption des § 34a EStG mit einem proportionalen Tarif auf jenen Teil des erzielten Einkommens, der investiert wird. Da jedoch der derzeitige Tarif des § 34a EStG für den typischen mittelständischen Betrieb zu hoch angesetzt wurde, verfehlt er weitgehend seine Wirkung und sollte reformiert werden.

2. Kriterien für die Beurteilung von Reformtarifen

a) Allgemeine Beurteilungskriterien

[16] Vgl. *Haase, Klaus Dittmar/Hinterdobler, Toni*: Zur Besteuerung nicht entnommener Gewinne von Personenunternehmen – Ein Modell zur kurzfristigen Verbesserung der Eigenkapitalbildung, in: Der Betrieb 2004, S. 1191 - 1197.

Die vorliegende Untersuchung von Reformtarifen erfordert eine Konkretisierung der Kriterien zur Beurteilung der aktuellen und der alternativen Formen der Tariffunktionen; aus den obigen Ausführungen ergeben sich bereits folgende vier allgemeine Beurteilungskriterien, die zusammengenommen auch als eine „Wunschliste“ für eine Reform der direkten Progression angesehen werden können; diese allgemeinen Beurteilungskriterien dienen der Prüfung der vier grundlegenden Reformziel:

(1) Reformziel 1: Linearisierung des Anstiegs der Grenzsteuerfunktion,

womit die Kritik an der derzeitigen Grenzsteuersatzfunktion ausgeschaltet werden kann, dass der Anstieg im ersten Abschnitt der Grenzsteuerfunktion sehr viel stärker ausfällt als im zweiten Abschnitt;

(2) Reformziel 2: Vermeidung eines Sprungs der Grenzsteuersatzfunktion im Grundfreibetrag (mit anderen Worten: Herstellung eines Eingangswertes des Grenzsteuersatzes von 0 %),

wodurch der derzeit positive Ausgangswert der Grenzsteuersatzfunktion von 14% vermieden würde;

(3) Reformziel 3: Vermeidung eines Sprungs der Grenzsteuerfunktion am Ende des Bereichs der direkten Progression,

so dass es – wie am Beginn der Grenzsteuersatzfunktion im Grundfreibetrag – nur zu einem Knick der Grenzsteuersatzfunktion kommt und nicht zu einer Stufe.

(4) Reformziel 4: Sicherung oder maßvolle Senkung der bisherigen Steuerschuld am Ende des Bereichs der direkten Progression,

damit Steuerentlastungen im Schwerpunkt auf Bezieher von Einkommen innerhalb des Bereichs der direkten Progression konzentriert werden können, also auf die direkt vom Mittelstandsbauch Betroffenen, und fiskalische Bedenken gegen eine ansonsten verbesserte Tarifstruktur abgemildert werden.

Jedes dieser vier grundlegenden Reformziele kann bei der Beurteilung eines Reformmodells überprüft werden und mit einer Antwort ja/nein klassifiziert werden – es handelt sich also um sehr allgemein gehaltene Kriterien; sie lassen aber die Beurteilung der Reformalternativen konkreter und transparenter werden als rein verbale Beschreibungen.

Wie sich im Weiteren ergeben wird, sind diese vier grundlegenden Reformziele nicht gleichzeitig erfüllbar; sie stehen regelmäßig in einem Spannungsverhältnis, so dass Prioritäten und Kompromisse erforderlich sind.

b) Quantitative Beurteilungskriterien

Neben den vier allgemeinen Kriterien werden zur Beurteilung der Reformalternativen zusätzlich auch quantitative Kriterien benötigt, die detaillierter

über Unterschiede der Reformtarife in den einzelnen Einkommenszonen Auskunft geben, wie z.B. Höhe der Elastizitäten einer Reformfunktion in der jeweiligen Einkommenszone im Vergleich zur geltenden Tariffunktion oder der je Zone messbaren Einkommensteuerdifferenzen zur aktuellen Einkommensteuerfunktion; zudem können alle übrigen quantitativen Einzelparameter der Tariffunktionen für ein zusammenfassendes Urteil über eine Tarifreform bedeutsam werden.

Quantitative Beurteilungskriterien eignen sich für tabellarische Informationen zu Reformmodellen und können in diesen Tabellen als Punktwerte oder als Abschnittswerte Verwendung finden. Zu ersteren rechnen z.B. die Höhe der ESt-Entlastung am Ende des Einkommensbereichs der direkten Progression, die Grenz- und Durchschnittssteuerwerte zu Beginn und am Ende der einzelnen Einkommenszonen etc.

Diese Informationen können wichtige Merkmale der Reformalternativen erfassen; eine grundlegende Problematik solcher Einzelinformationen stellt jedoch das Fehlen einer Verknüpfung zwischen diesen Einzelinformationen dar, die nur mit einer übergeordneten Regel zusammengefasst werden könnten. Dazu aber sind die Einzelinformationen regelmäßig schon von ihrer Art her selten miteinander verrechenbar; insbesondere die hier zu prüfenden Steuertarife (als Dezimalwerte), €-Bemessungsgrundlagen und €-Beträge der Einkommensteuer haben unterschiedliche Dimensionen und/oder Gewichte und sind somit nicht unmittelbar miteinander vergleichbar.

Aus diesen Gründen hat sich in der Steuertheorie die Messung anhand von Elastizitäten bewährt: sie bilden den Quotienten aus zwei prozentualen Veränderungsraten ab, zu interpretieren als Verknüpfung von Ursache und Wirkung. Dadurch lässt sich die Stärke der Empfindlichkeit der Reaktion auf eine Ursachengröße messen, etwa der relativen Änderung der Einkommensteuer auf die sie verursachende relative Einkommens- oder Grenzsteueränderung. Damit stehen sich in der Messgröße „Elastizität“ zwei aussagefähige, weil relative Größen gegenüber[17].

Im Folgenden werden überwiegend zwei Arten der Steuerelastizität verwendet:

– Die Steuerelastizität einer Tarifreform, die die relative Änderung der ESt als Folge einer Reform des Steuertarifs misst (sog. Tarifreform-Elastizität), oder

[17] Vgl. zu den Steuerelastizitäten auch *Reding, Kurt/Müller, Walter*: Einführung in die Allgemeine Steuerlehre, München 1999, 103 f.

– die Steuerelastizität eines gegebenen Tarifs, womit die relative Änderung der ESt als Folge einer Einkommens- und/oder Grenzsteueränderung bei gegebenem Tarif erfasst wird (sog. Steuerelastizität des Tarifs x).

Der Wert einer Tarifreform-Elastizität berechnet sich wie folgt, wenn mit „13“ das Steuerecht des Jahres 2013 und mit „R“ die Reformfunktion bezeichnet werden:

Steuerelastizität der Tarifreform:

Die verbale Deutung der Formel gibt Auskunft zur Frage:

Wie stark ändert sich bei einem bestimmten Einkommen die Relation zwischen ESt-Änderung und Grenzsteueränderung durch eine Tarifreform, wenn die ESt-Änderung auf die Ausgangshöhe der ESt im Tarif 2013 und die Grenzsteueränderung ebenfalls auf die Ausgangshöhe des Tarifs 2013 bezogen werden?

$$\frac{\dfrac{ESt_{13}(Eink) - ESt_R(Eink)}{ESt_{13}(Eink)}}{\left(\dfrac{s'_{e.13}(Eink) - s'_{e.R}(Eink)}{s'_{e.13}(Eink)}\right)}$$

Um das Zusammenwirken der beiden Teil-Effekte der ESt-Elastizität zu beschreiben, können der Ausdruck oberhalb des Hauptbruchs und derjenige unterhalb des Hauptbruchs in einen Tarif-Effekt und in einen ESt-Effekt isoliert werden:

Tarif-Effekt:

ESt-Effekt:

Die Einzelfunktionen der beiden Effekte isoliert das folgende Schaubild 14 beispielhaft:

Die Funktion des Tarif-Effekts als unabhängiger Variable folgt dem bekannten Format mit geknickten, linearen Abschnitten, wogegen die Funk-

$$TarEff(Eink) := \frac{s'_{e.13}(Eink) - s'_{e.R}(Eink)}{s'_{e.13}(Eink)}$$

$$EStEff(Eink) := \frac{ESt_{13}(Eink) - ESt_R(Eink)}{ESt_{13}(Eink)}$$

tion des ESt-Effekts dem Verlauf der ESt- und der Durchschnittsteuerfunktion entspricht, also einer geschwungenen Linie. Zudem werden entschei-

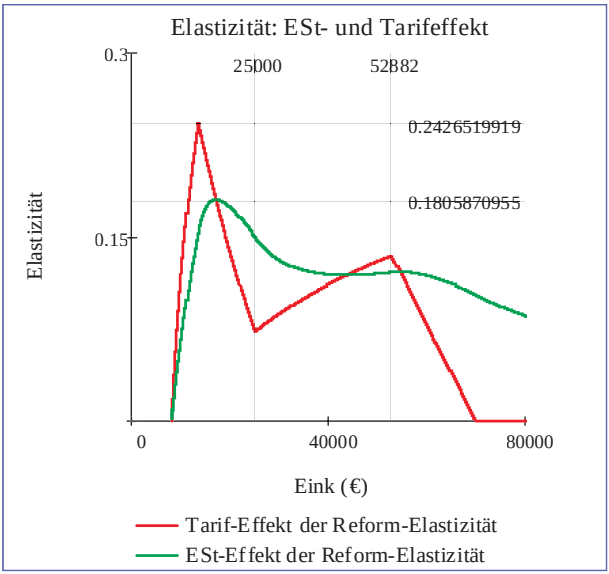


Schaubild 14

dende Unterschiede erkennbar:

– das Maximum und Minimum der ESt-Funktion „hinken“ dem Maximum und Minimum der Grenzsteuerfunktion hinterher, und zwar mit geringeren Schwankungen;

– zugleich verläuft die Grenzsteuerfunktion im Gegensatz zur ESt-Funktion linear und wechselt im Beispiel viermal abrupt die Richtung.

Beide Unterschiede resultieren aus einem Abhängigkeitsverhältnis zwischen den beiden Variablen: die Änderungen der Grenzsteuerfunktion beeinflussen den Verlauf der ESt-Funktion, und zwar marginal. Dieser marginale Einfluss kumuliert sich nach jeder Änderung des Grenzsteuerverlaufs erst langsam zu einer Tendenzänderung der ESt-Funktion, so dass letztere bei mehreren Grenzsteueränderungen einen flacheren, geschwungenen Verlauf nehmen muss.

Diese Kausalität drückt sich auch in der Elastizität der Einkommensteuer aus – sie lässt sich für Steuertarifreformen nicht ausschalten, weil sie durch § 32a EStG gesetzlich vorgegeben ist, und wird sich daher als ein grundlegendes Element aller Reformalternativen herausstellen. Insofern bildet die Analyse der Höhe der ESt-Elastizität ein besonders prägnantes Kriterium zur Beurteilung von Reformalternativen.

Die Höhe der ESt-Elastizität lässt sich wie folgt kategorisieren:

Beispiel:

Für die Lohnsteuer des Jahres 2006 wurde statistisch als Ausdruck der hohen direkten Progression eine Aufkommenselastizität[18] von 1,9 ermittelt:

Elastizität = 0:	Tarifsenkung ohne Einfluss auf ESt, also wirkungslos
0 < " < 1:	Tarifsenkung induziert ESt-Entlastung, aber unterproportional
Elastizität = 1:	relative Tarifsenkung ist gleich relativer ESt-Entlastung
Elastizität > 1:	Tarifsenkung induziert ESt-Entlastung, und zwar überproportionale

„Steigt der Bruttolohn eines Arbeitnehmers um 1 Prozent, nimmt seine Lohnsteuerbelastung um 1,9 Prozent zu“[19].

Ein zweiter, wesentlicher Vorteil der Elastizität – neben der Erfassung relativer Größen – zeigt sich darin, dass die Elastizität sowohl als Einzelwert als auch als eine *Funktion* des *Einkommens* dargestellt werden kann, also auch mit allen ihren Veränderungen innerhalb eines größeren Einkommensbereichs.

Die zweite Form der Steuerelastizität – neben der Tarifreform-Elastizität – bildet die aus der relativen Einkommensänderung, etwa um 1 Prozent, resultierende Veränderung des Verhältnisses zwischen der relativen Grenzsteueränderung und der relativen ESt-Änderung ab, sie wird hier auch als „einkommensabhängige ESt-Elastizität“ bezeichnet; diese Relation misst also die relative Veränderung der ESt und die relative Veränderung der Grenzsteuer durch einen Einkommenszuwachs, also durch eine Größe, die für den Steuerpflichtigen und den Steuergläubiger eine zentrale Bedeutung besitzt.

Solche Elastizitätswerte können zudem ergänzt werden mit Differenzfunktionen, die die absoluten Größen der Variablen der Reformmodelle aufzeigen, z.B. die einkommensabhängigen Unterschiede zwischen der Einkommensteuer des aktuellen und des Reformtarifrechts oder der Unterschiede der Grenzsteuersätze nach aktuellem und nach Reformrecht.

Die Zusammenfassung solcher quantitativer Merkmale, die regelmäßig von Abschnitt zu Abschnitt angepasst werden muss, ermöglicht einen tabellarischen Überblick, der eine Gesamtbeurteilung erleichtert.

---

18 Aufkommenselastizität der Lohnsteuer: Relation der relativen Änderung des Lohnsteuergrenztarifs zur relativen Änderung des lohnsteuerpflichtigen Einkommens.

19 *Boss, Achim/Boss, Alfred/Boss, Thomas*: der deutsche Einkommensteuertarif: Weiterhin eine Wachstumsbremse?, Kieler Arbeitspapiere 2006, Nr. 1304, zitiert nach *Brügelmann, Ralph*, a.a.O., S. 3. Ein einzelner Wert, wie hier von 1,9, steht freilich stets für eine bestimmte Höhe der unabhängigen Variablen der Elastizität, beschreibt also nicht eine Funktion der unabhängigen Variablen.

Diese Beurteilungskriterien werden bereits bei der Analyse der Tariffunktionen der Jahre 1958 bis 2013 im folgenden Abschnitt III. relevant, insbesondere die quantitativen Kriterien.

Im Weiteren wird zunächst kurz die Entwicklung der wichtigsten Tariffunktionen ab 1958 als Ausgangsbasis für das Verständnis der aktuellen Situation der einkommensteuerlichen Tarifreform erläutert, bevor mit der Darlegung der Tarifreformziele im Einzelnen und der Besonderheiten der Besteuerung von Handwerksbetrieben das einführende Kapitel abgeschlossen wird.

III. Entwicklung der Tariffunktionen der Einkommensteuer von 1958 bis 2013

1. Tariffunktion 1958

Bereits für das Jahr 1958 wurde ein Formeltarif für die deutsche Einkommensteuer festgesetzt; er hatte folgende Struktur[20]:

Es handelt sich um eine quadratische Funktion mit folgender Definitionsformel für die ESt:

Die zugehörige Grenz- und Durchschnittssteuerfunktion zeigt das Schaubild 16:

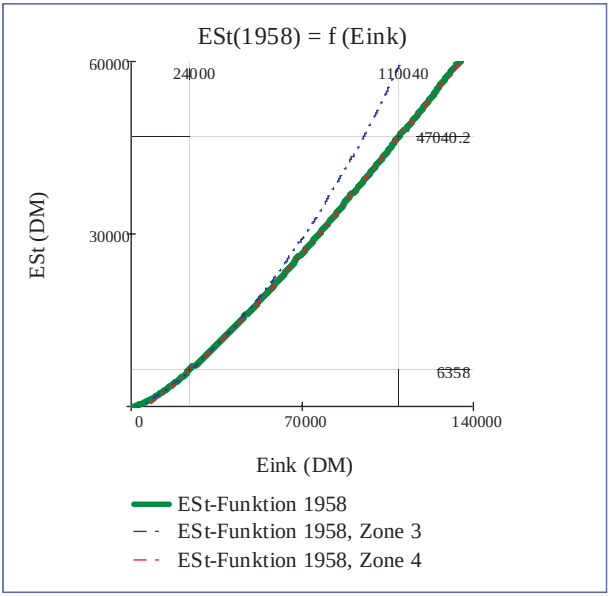


Schaubild 15

[20] Vgl. im Einzelnen zu den Formeln www.bmf-steuerrechner.de/index.jsp sowie BMF I A 5 vom 27.02.2004 und die damit übereinstimmende Übersicht bei www.parmentier.de/steuer.

Es überrascht, dass sowohl die Durchschnitts- als auch die Grenzsteuerfunktion verzögert-progressiv gestaltet waren; die Übergänge zwischen den

Formel (I.8)

ESt-Funktion 1958:

$$\begin{cases} 0 \text{ if } 0 \le Eink \le 1680.99 \\ 0.2 \cdot (Eink - 1680.99) \text{ if } 1681 \le Eink \le 8009.99 \\ 1264 + 272 \cdot \frac{Eink - 8000}{1000} + 2.9 \cdot \left(\frac{Eink - 8000}{1000}\right)^2 \text{ if } 8010 \le Eink \le 23999.99 \\ 6358 + 382 \cdot \frac{Eink - 24000}{1000} + 1.572 \cdot \left(\frac{Eink - 24000}{1000}\right)^2 - 0.006 \cdot \left(\frac{Eink - 24000}{1000}\right)^3 \text{ if } 24000 \le Eink \le 110039.99 \\ 0.53 Eink - 11281 \text{ otherwise} \end{cases}$$

Zonen der Grenzsteuerfunktion waren folglich deutlich fließender als im derzeitigen Recht; der höchste Grenzsteuersatz betrug 53 %.

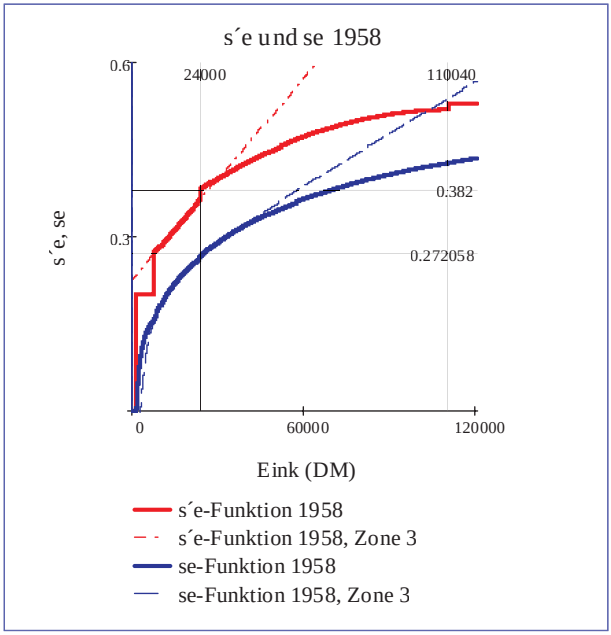


Schaubild 16

Der Begriff des Mittelstandsbauches wurde auf beide Funktionen angewendet, je nach konkreter Verwendung auf die Grenz- und/oder Durchschnittssteuerfunktion. Der Begriff assoziierte ein Übermaß an Zugriff des Fiskus auf mittlere Einkommen.

Wie im Vorabschnitt dargelegt, lässt sich die Gesamtprogression in ihre beiden Ursachen aufteilen, indem der Einfluss der indirekten Progression iso-

liert wird; diese Isolierung der indirekten Progression basiert neben dem Grundfreibetrag auf dem Eingangstarif 1958 von 20 % und ergibt folgendes Bild:

Der relativ geringe Grundfreibetrag von 1.680 DM führte in Verbindung mit dem (grünen) Eingangssteuersatz von 20 % zu einem sehr steilen Anstieg der (blauen) Durchschnittssteuerfunktion der Einkommenszone 2, sodass

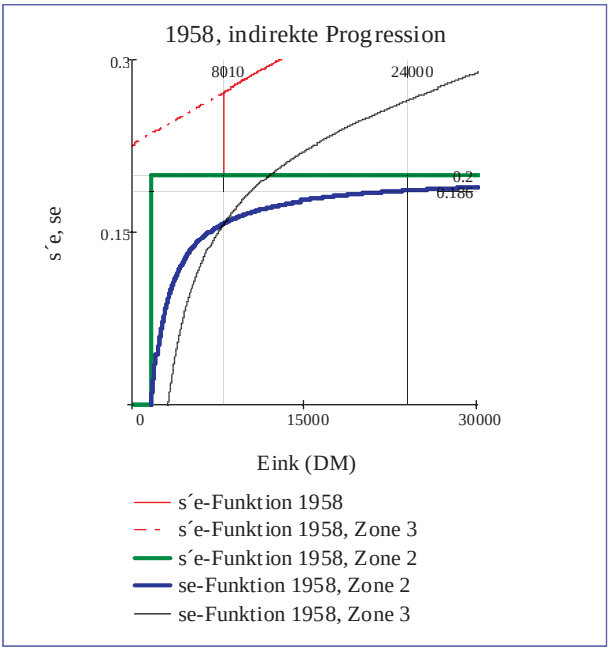


Schaubild 17

die indirekte, verzögerte Progression schon bei einem Einkommen von 24.000 DM fast den Zielwert von 20 % erreicht, nämlich 18,6 %.

Diese extrem starke Eingangsprogression wird noch deutlicher, wenn das Schaubild 17 auf einen Einkommensrahmen von 80.000 DM ausgeweitet wird, Schaubild 18.

Der minimale Grundfreibetrag in Verbindung mit dem nicht niedrigen Eingangstarif von 20 % bewirkt, dass etwa 93 % der Grundfreibetragsentlastung bereits bei einem Einkommen von 24.000 DM kompensiert wird. Oder mit anderen Worten: für weiter steigendes Einkommen kann die indirekte Progression kaum noch greifen, es wirkt fast nur die direkte Progression.

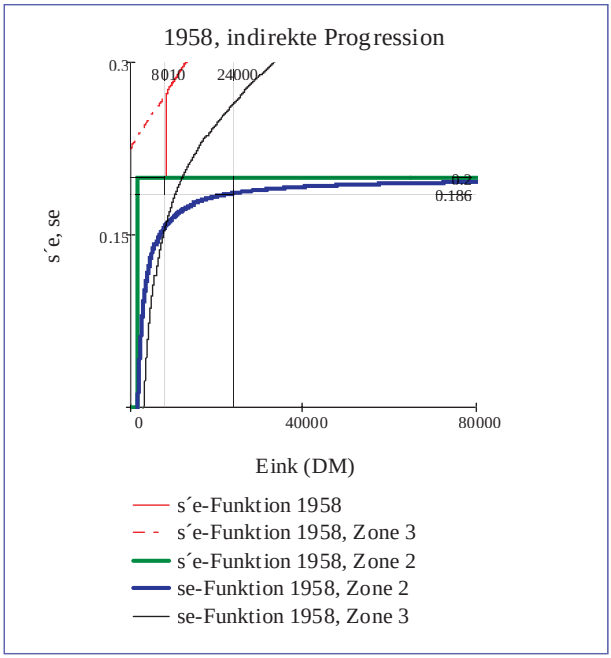


Schaubild 18

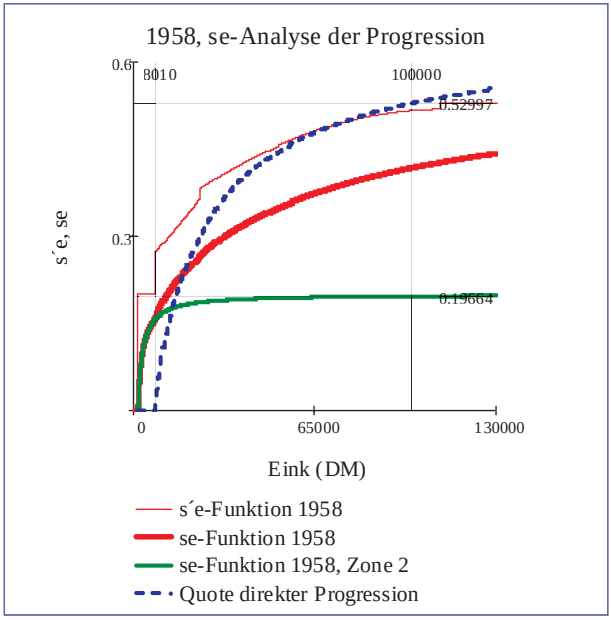


Schaubild 19

Schaubild 19 zeigt die Entwicklung der Anteile der direkten Progression am Gesamtwert der bis zu einem bestimmten Einkommen kumulierten Progressions-Werte; auch die direkte Progression nahm schnell zu und hatte bei einem Einkommen von 100.000 DM bereits den Stand der indirekten Progression überschritten (Anteil 52,997 %).

Einen Überblick über die Entwicklung der „einkommensabhängigen ESt-Elastizität“, d.h. der relativen Änderung der ESt und der Grenzsteuerbelastung in Abhängigkeit von einer Einkommensänderung um 1 Prozent, gibt die folgende Tabelle für den Tarif 1958:

Überblick über die ESt-Elastizität 1958

Die Tabellenwerte kennzeichnen spaltenweise den Zusammenhang zwischen den Einzelgrößen der Elastizität, wie z.B. für die Spalte des Einkommens von

Einkommen (DM)	20.000	60.000	120.000
Elastizität=f(ΔEink)	4,075	5,548	-
ESt-Effekt	0,0138	0,0129	0,0122
Tarif-Effekt	0,0034	0,00234	0

20.000 DM: eine Einkommenserhöhung um 200 € auf 20.200 € löst einen Grenzsteueranstieg um 0,34 % aus, der wiederum zu einem ESt-Zuwachs von 1,38 % führt. Damit entsteht in der Tariffunktion 1958 an dieser Einkommensstelle ein ESt-Anstieg in Höhe des 4,075-fachen des Grenzsteuerzuwachses.

Insgesamt zeigt die Tabelle, dass die Elastizitätswerte hoch ausfallen, sieht man von der mathematischen Problemstelle bei 120.000 DM ab; die Reaktion zwischen Tarif-Änderung und der daraus folgenden ESt-Änderung ist also sehr ausgeprägt[21]. Zudem wird im Vergleich der beiden Einkommen von 20.000 DM und 60.000 DM ein Anstieg der Elastizität deutlich, der bei relativ konstantem ESt-Effekt von einem tendenziell sinkenden Tarifeffekt begleitet wird, der den Anstieg der Elastizität im Wesentlichen prägt.

2. Tariffunktion 1986

Während die nächsten Tarifstrukturreformen 1965 sowie 1975 - 1981 am verzögert-progressiven Grenzsteuerverlauf festhielten, änderte sich die Durchschnittfunktion zunehmend zu einer fast linearen Funktion, wie die ESt-Formel von 1986 zeigt:

[21] Diese Aussage zum „sehr ausgeprägten“ Anstieg der Grenzsteuerfunktion 1958 ist allerdings im Vergleich zur Tariffunktion 2013 zu relativieren: der Anstiegswert 2013 erreicht ebenfalls Elastizitätswerte von 3,09 und mehr.

Im Vergleich zum extremen Mittelstandsbauch der Grenzsteuerfunktion war der Mittelstandsbauch der Durchschnittssteuerfunktion sehr gemäßigt:

Formel (I.9)

ESt-Funktion 1986:

$$\begin{cases} 0 \text{ if } 0 \le Eink < 4536.99 \\ 0.22 \cdot Eink - 998 \text{ if } 4537 \le Eink \le 18035.99 \\ \left[\left[\left(2.1 \cdot \frac{Eink - 18000}{10000} - 56.02\right)\cdot\left(\frac{Eink - 18000}{10000}\right) + 600\right]\cdot\frac{Eink - 18000}{10000} + 2200\right]\cdot\frac{Eink - 18000}{10000} + 2962 \text{ if } 18036 \le Eink \le 80027.99 \\ \left(42 \cdot \frac{Eink - 80000}{10000} + 5180\right)\cdot\left(\frac{Eink - 80000}{10000}\right) + 29417 \text{ if } 80028 \le Eink \le 130031.99 \\ 0.56 Eink - 16433 \text{ otherwise} \end{cases}$$

Der Grundfreibetrag besaß einen Maximalwert von 0,22*4537 DM = 998,14 DM, wobei die relative Entlastung mit wachsendem Einkommen

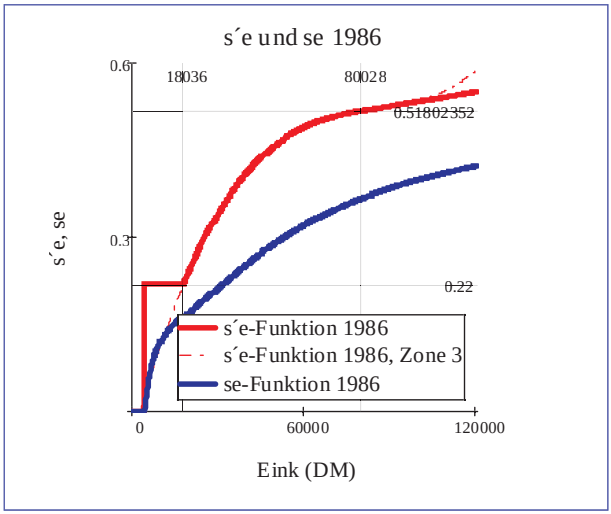


Schaubild 20

stark nachließ und bei 18.036 DM nur noch 5,53337769 Prozentpunkte oder bei 80.028 DM nur noch 1,24706353 Prozentpunkte erreichte; entsprechend steil verlief die indirekte Progression für Einkommen bis 18.036 DM, vgl. Schaubild 22.

Daher stieg auch der Anteil der direkten Progression auf 51 % der Gesamtprogression (Schaubild 23).

Die blau gestrichelte Linie im Schaubild 24 verdeutlicht den schnellen Aufbau der direkten Progression innerhalb der ersten Hälfte des Bereichs der direkten Progression, der auch dadurch begünstigt wurde, dass der Abbau des Entlastungswertes des Grundfreibetrags schon bei einem Einkommen von 18.036 DM zu 75 % erreicht wurde.

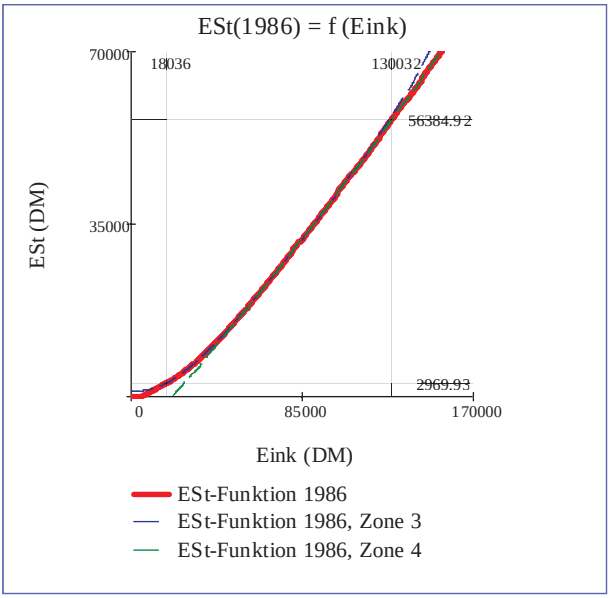


Schaubild 21

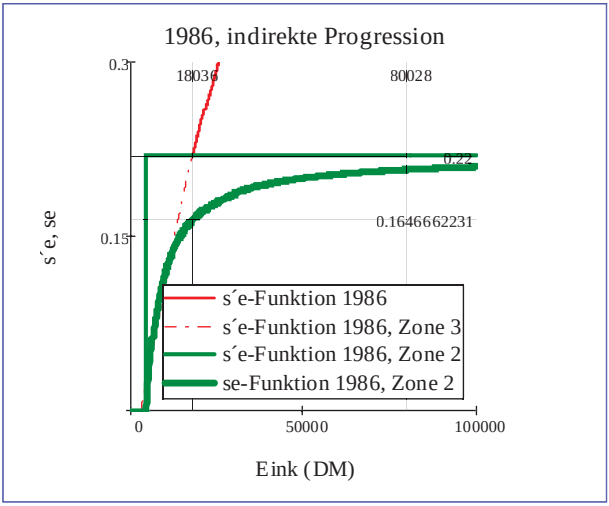


Schaubild 22

Ein Überblick über die Entwicklung der einkommensabhängigen ESt-Elastizität, d.h. der relativen Änderung der ESt und der Grenzsteuerbelastung in Abhängigkeit von einer Einkommensänderung um 1 Prozent, zeigt auch für den Tarif 1986 einen starken Anstieg der Elastizitäten bei wachsendem Einkommen:

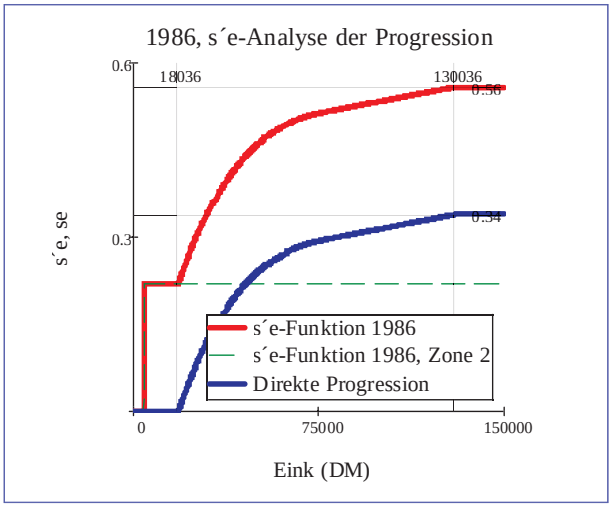


Schaubild 23

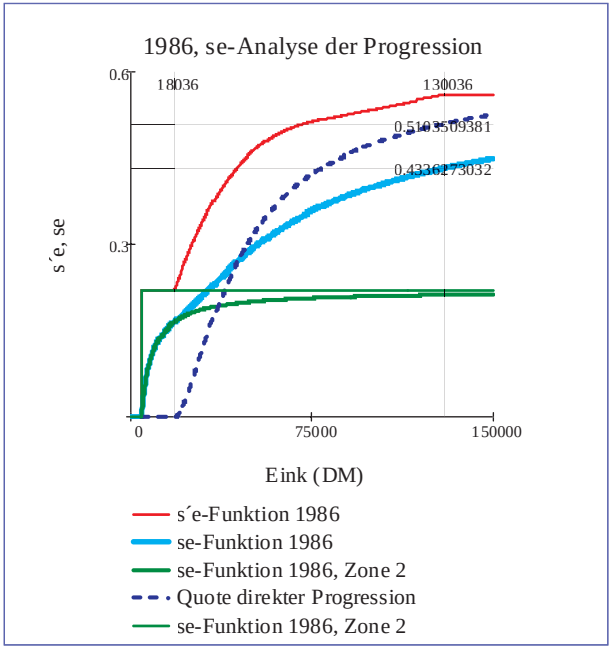


Schaubild 24

ESt-Elastizität im Tarif 1986

Einkommen (DM)	20.000	60.000	120.000
Elastizität=f(ΔEink)	1,536	5,435	7,136
ESt-Effekt	0,0143	0,0153	0,0130
Tarif-Effekt	0,00929	0,00281	0,00183

Die Tabellenwerte lesen sich wie folgt, am Beispiel der Spalte für ein Einkommen von 60.000 DM: eine Einkommenserhöhung um 600 € auf 60.600 € löst einen Grenzsteuersatzanstieg von 0,281 % aus, der wiederum zu einem ESt-Zuwachs von 1,53 % führt. Damit entsteht im Tarif 1986 ein ESt-Anstieg in Höhe des 5,435-fachen des Grenzsteuerzuwachses.

Insgesamt zeigen die Tabellenwerte, dass die im mittleren Progressionsbereich fast lineare Durchschnittssteuerfunktion in Verbindung mit einem stark sinkenden Anstieg des Grenzsteuersatzes zu dem Effekt führt, dass die Elastizitätswerte mit wachsendem Einkommen erheblich zunehmen; oder mit anderen Worten: es genügt ein beständig sinkender Anstieg des Grenzsteuersatzes, um einen fast linearen Anstieg der ESt zu begründen. Die Ursache hierfür liegt in dem scharfen Zuwachs der Grenzsteuersätze in Einkommenszone 3 bis etwa 40.000 DM, der die ESt-Schuld bereits für Einkommen bis etwa 40.000 DM auf ein außerordentliches Niveau anhebt, von

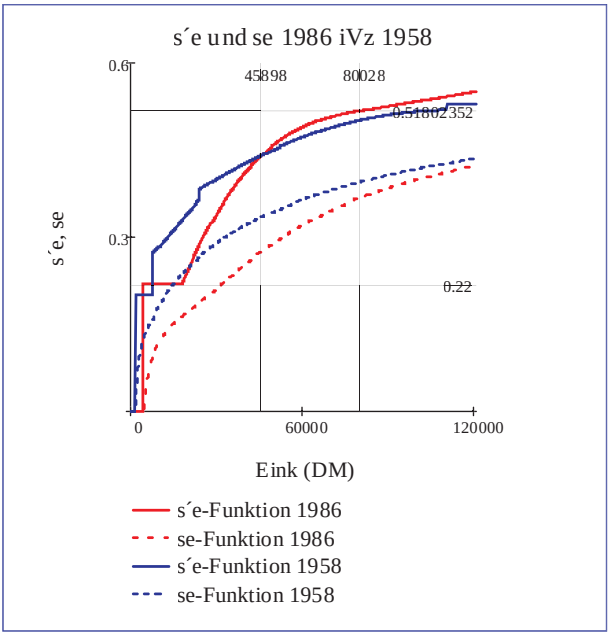


Schaubild 25

dem sodann für weiter wachsendes Einkommen geringe Zuwächse des Grenzsteuertarifs für die ESt-Effekte ausreichen:

Das letzte Schaubild verdeutlicht im Vergleich zwischen den Tariffunktionen 1986 und 1958 die erheblichen Entlastungen durch die Tarifreform 1986 im Einkommensbereich bis 45.898 DM, ab dem sich allerdings das Vorzeichen der ESt-Reform-Elastizität umkehrt, wie die folgende Tabelle ausweist:

ESt-Reform-Elastizität 1986

Einkommen (DM)	20.000	60.000	120.000
Elastizitätswerte 1986/1958	1,068	-3,105	-0,708
ESt-Effekt	0,307	0,118	0,029
Tarif-Effekt	0,288	-0,038	-0,041

Die Tabellenwerte lesen sich spaltenweise wie folgt, wenn das Beispiel des Einkommens von 20.000 DM herausgegriffen wird: die Tarifreform 1986 löst im Vergleich zum Tarif 1958 eine relative Grenzsteuerentlastung von 28,8 % aus, die wiederum zu eine relative ESt-Entlastung von 30,7 % führt. Damit entsteht im Tarif 1986, verglichen mit Tarif 1958, eine ESt-Entlastungselastizität in Höhe des 1,068-fachen der Grenzsteuerentlastung.

Im Gesamtbild der Tabelle zeigt sich die Tarifsenkung der Reform 1986 im unteren Einkommensbereich (lt. Graphik bis 45.898 €), die eine Elastizität über 1 entstehen lässt, was einer überproportionalen ESt-Entlastung entspricht. Für höheres Einkommen verändert sich das Vorzeichen des Tarif-Effektes, der Tarif 1986 steigt über das Niveau des Tarifs 1958 und schmälert somit den Tarifentlastungseffekt, der bei den unteren Einkommen erreicht wurde. Die Tarifreform des Jahres 1986 bewirkte insofern eine spezifische Entlastung der unteren Einkommen.

3. Tariffunktion 1990

Die Tarifreform 1990 brach mit der Tradition verzögert-progressiver Grenzsteuerfunktionen: mit der Linearisierung der Grenzsteuerfunktion wurde also bewusst auf den Mittelstandsbauch der früheren Grenzsteuerfunktionen verzichtet. Die Funktionen lauteten nun:

Formel (I.10)

ESt-Funktion 1990:

$$\mathrm{ESt}_{90}(\mathrm{Eink}) := \begin{cases} 0 & \text{if } 0 \le \mathrm{Eink} < 5616.99 \\ 0.19 \cdot \mathrm{Eink} - 1067 & \text{if } 5617 \le \mathrm{Eink} \le 8153.99 \\ \left(151.94 \dfrac{\mathrm{Eink} - 8100}{10000} + 1900\right) \cdot \dfrac{\mathrm{Eink} - 8100}{10000} + 472 & \text{if } 8154 \le \mathrm{Eink} \le 120041.99 \\ 0.53\mathrm{Eink} - 22842 & \text{otherwise} \end{cases}$$

Damit wurde die ESt-Funktion deutlich abgeflacht, die ESt 1990 erreichte bei einem Einkommen von 130.032 DM nur noch 46.074,96 DM statt 56.384,92 DM im Tarif von 1986 oder bei einem Einkommen von 120.042 DM nur noch 40.780,26 DM statt 50.832,17 DM:

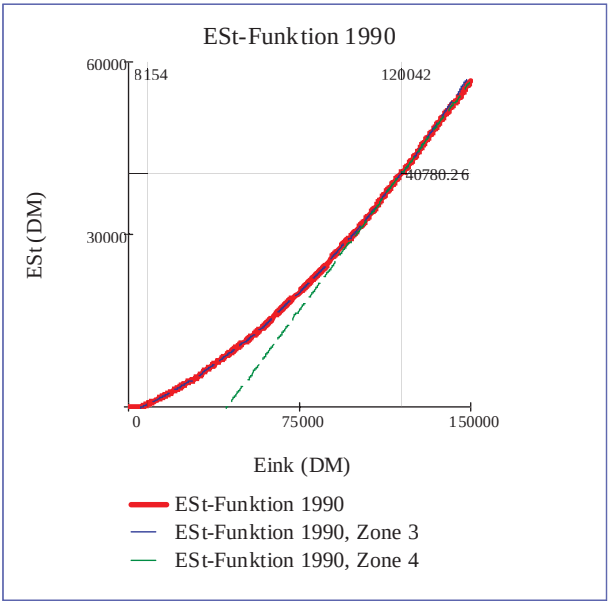


Schaubild 26

Die Grenzsteuerfunktion erhielt eine 19 %-Eingangsstufe und die Durchschnittssteuerfunktion einen Wert von 12,37 % bei einem Einkommen von 15.000 DM (Schaubild 27).

Trotz dieser Linearisierung der Grenzsteuerfunktion 1990 fand die Bezeichnung „Mittelstandsbauch“ nach wie vor Verwendung, obwohl sie nur noch auf die Form der Durchschnittssteuerfunktion zutraf. Daran hat sich seitdem nichts Wesentliches geändert.

Die indirekte Progression erreichte bei einem Einkommen von 60.000 DM den Wert von 17,22 % (Schaubild 29).

und die direkte Progression bei dem Einkommen von 120.042 DM den Wert von 34 % (Schaubild 30).

oder von 46,69 % der Gesamtprogression, wie Schaubild 31 zeigt.

Diese Werte der direkten Progression lagen deutlich unter jenen des Jahres 1986.

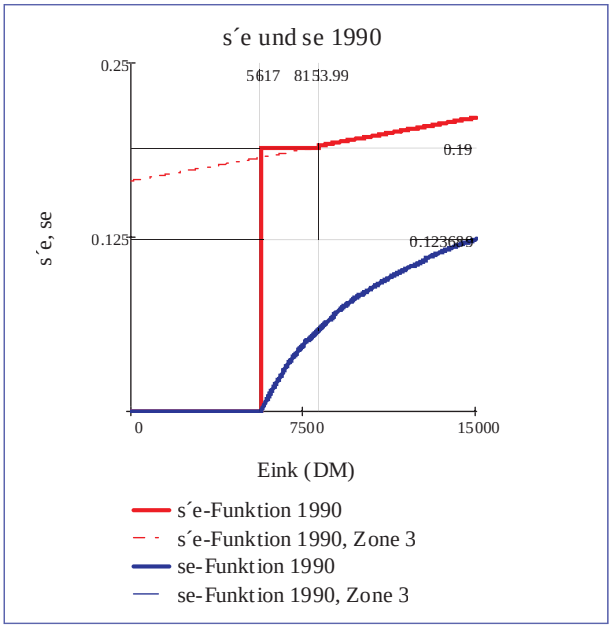


Schaubild 27

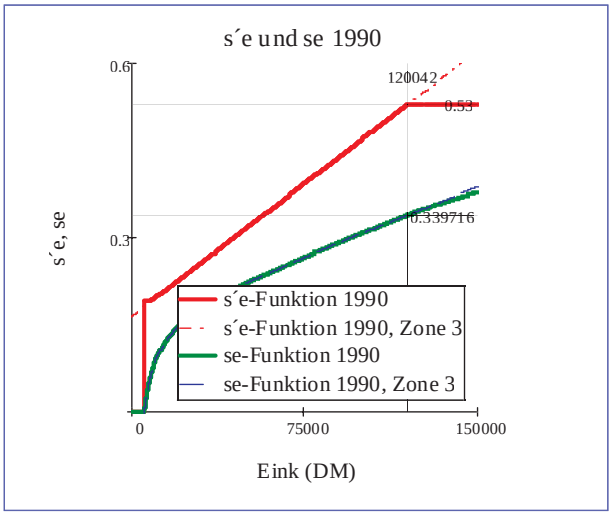


Schaubild 28

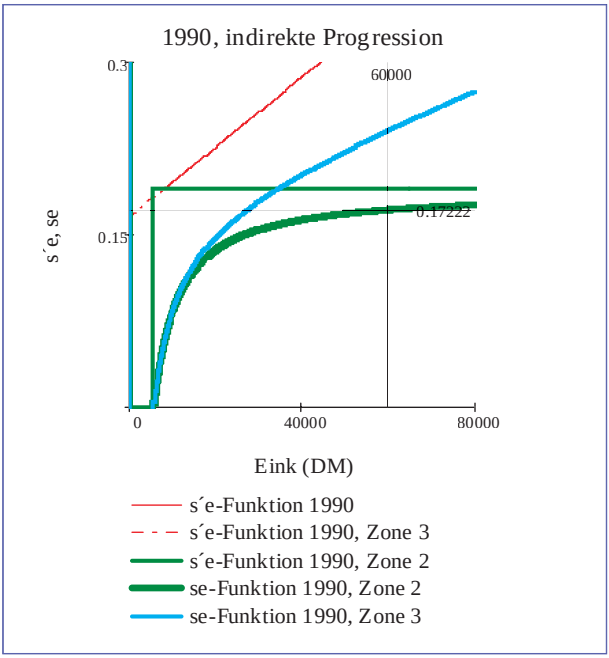


Schaubild 29

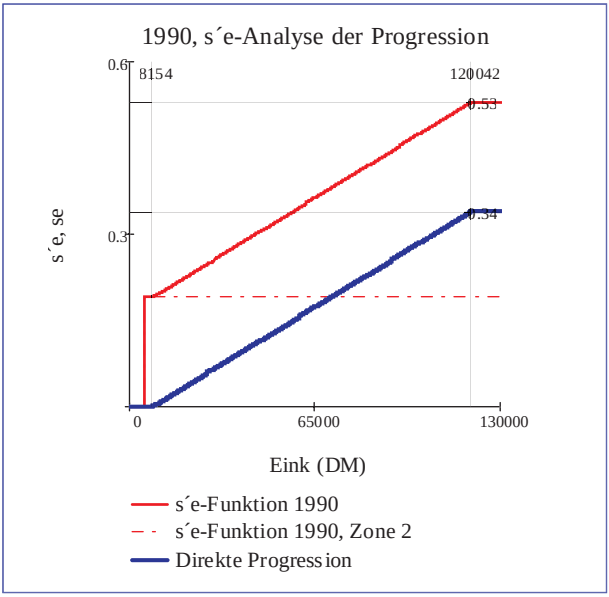


Schaubild 30

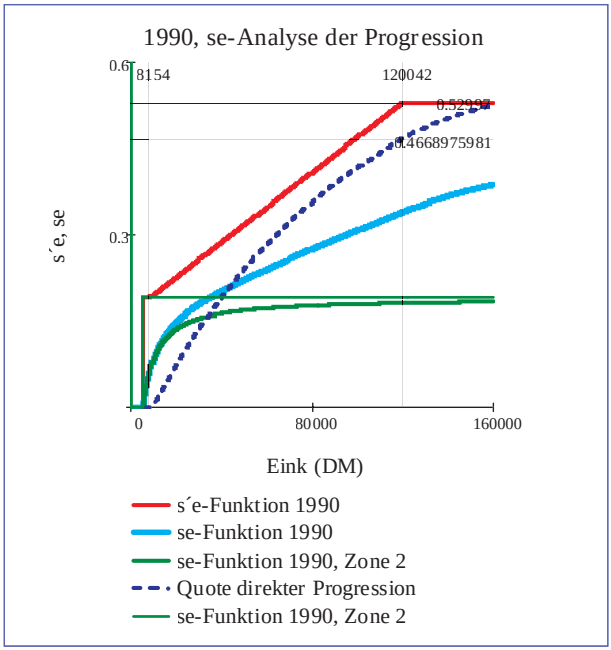


Schaubild 31

Einen Überblick über die Entwicklung der einkommensabhängigen ESt-Elastizität, d.h. der relativen Änderung der ESt und der Grenzsteuerbelastung in Abhängigkeit von einer Einkommensänderung um 1 Prozent, gibt die folgende Tabelle:

ESt-Elastizität im Tarif 1990

Einkommen (DM)	20.000	60.000	120.000
Elastizität=f(ΔEink)	5,717	2,765	- 198,143
ESt-Effekt	0,0154	0,0145	0,0156
Tarif-Effekt	0,00269	0,00524	0,000079

Die Tabellenwerte lesen sich am Beispiel eines Einkommens von 20.000 DM wie folgt: eine Einkommenserhöhung um 200 € auf 20.200 € löst einen Grenzsteueranstieg um 0,269 % aus, der wiederum zu einem ESt-Zuwachs von 1,54 % führt. Damit entsteht im Tarif 1990 für ein Einkommen von 20.000 DM eine Elastizität der ESt in Höhe des 5,7175-fachen des Grenzsteueranstiegs.

Im Gesamtblick auf die obige Tabelle zeigt sich erwartungsgemäß, dass die Elastizität wegen der Linearisierung der Grenzsteuerfunktion bei den Eingangseinkommen hohe Werte annimmt, die indes mit wachsendem Einkommen sinken; ursachlich hierfür sind, wie die Tabelle zeilenweise ausweist, die steigenden Tarif-Effekte bei geringen Änderungen der ESt-Effekte – letztere auch erkennbar an der fast linearen Steigung der Durchschnittssteuerfunktion im folgenden Schaubild. Die Einkommensteuer nimmt mit wachsendem Einkommen fast konstant zu, wenn das jeweilige Einkommen um 1 Prozent erhöht wird.

Die relativen Anstiege des Grenzsteuertarifs nehmen zunächst zu, was darauf zurückzuführen ist, dass die jeweilige Einkommenserhöhung um 1 Prozent zu absolut steigenden Beträgen der Einkommenserhöhung führt; der letzte Anstiegswert von s´e bei einem Einkommen von 120.000 DM bedeutet einschließlich der Erhöhung um 1.200 DM, dass das obere Grenzeinkommen des Progressionsbereichs überschritten wird – daraus folgt ein negatives Ergebnis.

Im Tarifvergleich zwischen 1990 und 1986, vgl. das folgende Schaubild, zeigt sich eine starke Linsenbildung zwischen den Grenzsteuerfunktionen sowie eine milde Reduzierung des Proportionaltarifs der vierten Einkom-

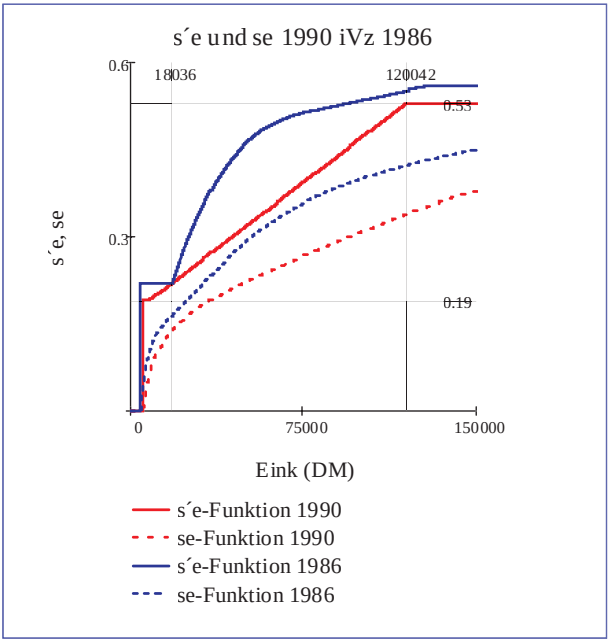


Schaubild 32

menszone. Zudem verläuft 1990 auch die Durchschnittssteuerfunktion fast linear.

Angesichts der weitgehend linearen Tariffunktion der Reform 1990 liegt der Focus indes weniger auf den ESt-Wirkungen einer Einkommenserhöhung innerhalb des Tarifs 1990 als auf einem Vergleich der Tariffunktionen 1990 und 1986, deren gravierende Unterschiede das Schaubild 32 verdeutlicht.

Die entsprechenden Werte der ESt-Reform-Elastizität des Tarifvergleichs 1990 mit 1986 lauten:

ESt-Reform-Elastizität 1990

Einkommen (DM)	20.000	60.000	120.000
Elastizitätswerte 1990/1986	1,974	0,869	5,061
ESt-Effekt	0,139	0,252	0,198
Tarif-Effekt	0,071	0,29	0,039

Am Beispiel der Einkommens von 20.000 DM seien wiederum die Tabellenwerte kommentiert: die Tarifreform 1990 löst im Vergleich zum Tarif 1986 eine relative Grenzsteuerentlastung von 7,1 % aus, die wiederum zu einer relativen ESt-Entlastung von 13,9 % führt. Damit entsteht im Tarif 1990, verglichen mit Tarif 1986, eine ESt-Entlastungselastizität in Höhe des 1,974-fachen der Grenzsteuerdifferenz – ein fast doppelt so hoher Wert wie bei der Reform 1986. Dies wiederum bedeutet, dass der Tarif 1990 einen sehr wirksamen Einfluss auf die ESt-Entlastung ausübte.

Die starke Tarifsenkung 1990 über fast alle Einkommen bis 120.042 DM lässt also bei einem Einkommen von 20.000 DM eine Elastizität von knapp 2 entstehen, die eine deutlich überproportionale ESt-Entlastung kennzeichnet. Für höheres Einkommen verändert sich sodann die Elastizität unter das proportionale Niveau, da infolge der Entlastungslinse der ESt-Effekt geringer zunimmt als der notwendige Tarif-Effekt. Schließlich entwickelt sich bis zu einem Einkommen von 120.042 DM die Elastizität von einem unterproportionalen Niveau ansteigend bis auf ein Maximum von 5,082, da der reformbedingte ESt-Entlastungseffekt wesentlich höhere Werte aufweist als der Grenzsteueranstieg.

4. Tariffunktion 2004

Eine weitere Zäsur trat in den Jahren ab 2004 ein: die Grenzsteuerfunktion 1990 mit einer kurzen horizontalen Eingangsphase und einer einzigen linearen Anstiegsphase wurde ersetzt durch eine stark steigende Eingangsphase mit einer anschließenden deutlich geringeren Anstiegsphase:

Formel (I.11)

ESt-Funktion 2004:

$$ESt_{04}(Eink) := \begin{cases} 0 & \text{if } 0 \le Eink < 7664.99 \\ \left(793.1 \cdot \frac{Eink - 7664}{10000} + 1600\right) \cdot \frac{Eink - 7664}{10000} & \text{if } 7665 \le Eink \le 12739.99 \\ \left(265.78 \frac{Eink - 12739}{10000} + 2405\right) \cdot \frac{Eink - 12739}{10000} + 1016 & \text{if } 12740 \le Eink \le 52151.99 \\ 0.45 Eink - 8845 & \text{otherwise} \end{cases}$$

Schaubild 33 veranschaulicht die beiden unterschiedlichen Anstiegsphasen im Eingangsbereich der Progression:

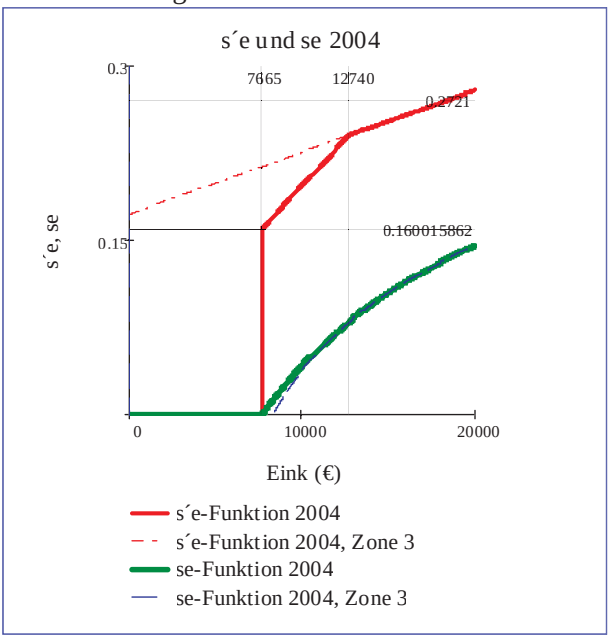


Schaubild 33

und im Gesamtbereich der direkten Progression (Schaubild 34).

Dieser Paradigmenwechsel sollte offenbar im Progressionsbereich eine Absenkung des Eingangssteuersatzes von 19 % auf 16 % mit einem nicht allzu sehr reduzierten Steueraufkommen verbinden[22].

Die ESt-Funktion zeigt am Ende des Bereichs der direkten Progression eine Steuerschuld von 14.623 €:

---

22 *Houben, Hernriette/Baumgarten, Jörg*, a.a.O., S. 21, sehen in diesem „Mittelstandsbauch höchstens ein ästhetisches Problem des Einkommensteuerrechts... Interpretiert man den Knick nicht als Mittelstandsbauch, sondern als Bereich eines abgesenkten Eingangssteuersatzes für Niedrigsteinkommensbezieher, so lässt sich u.E. mit diesem von Politikern wohl empfundenen ästhetischen Manko durchaus leben.“ Tatsächlich fehlt es aber bei einer publikumswirksamen Senkung des Eingangstarifs angesichts der dadurch verstärkten Steigung der Grenzsteuerfunktion in Zone 2 kaum an Ästhetik, sondern mehr an Aufklärungswillen über die schnelle Kompensation der Eingangssatzentlastungen.

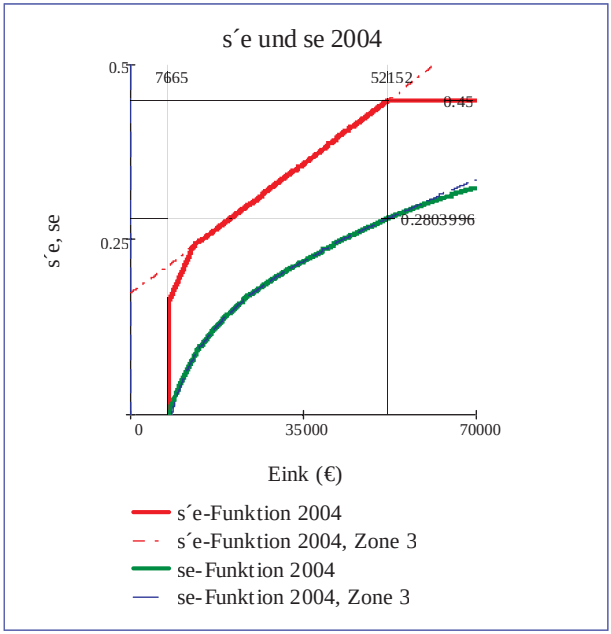


Schaubild 34

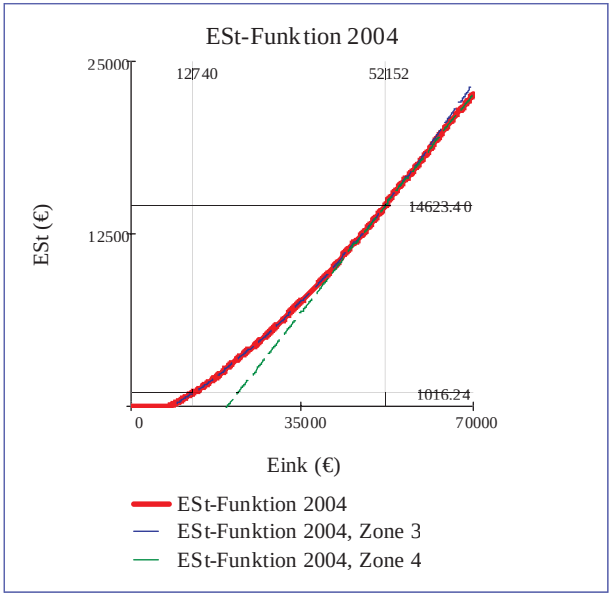


Schaubild 35

Damit stehen sich im Vergleich der Jahre 1990 und 2004, auf €-Basis gerechnet, folgende Steuerschulden am jeweiligen Ende des Bereichs der direkten Progression gegenüber:

– von 20.850,58 € für Einkommen 1990 von 61.376,50 € und
– von 14.623,40 € für Einkommen 2004 von 52.152 €.

Mithin betragen die Durchschnittssteuerbelastungen 1990 bei einem Einkommen von (umgerechnet) 61.376,50 € knapp 34 % und 2004 nur 30,06 %. Fazit: der 2004-Tarif ist trotz des hohen Anstiegs seiner Grenzsteuerfunktion in Zone 2 – insbesondere für höhere Einkommen – günstiger als der Tarif 1990, vgl. Schaubild 36. Allerdings beruht offensichtlich ein großer Teil der nominellen Entlastung auf der preisbedingten Erhöhung des Grundfreibetrags und der Einkommensgrenzen des Tarifs – immerhin über 14 Jahre. Zugleich muss bei jeder Erhöhung des Grundfreibetrags an die Verzögerungswirkung erinnert werden, die sich für den Verlauf der indirekten Progression ergibt, selbst wenn keine zusätzliche Anpassung der Einkommensgrenzwerte erfolgt (vgl. Erstes Kapitel, A. II. 1. d).

Die indirekte Progression des Jahres 2004 stieg weniger stark als 1990, vgl. Schaubild 37.

Auch der Anteil der indirekten Progression an der Gesamtprogression fiel 2004 sehr zügig (vgl. Schaubild 38). Damit entwickelte sich der Anteil der direkten Progression bis auf 51 % bei einem Einkommen von 52.152 € (vgl. Schaubild 39).

Im Tarif 1990 lag der Anteil der direkten Progression am Ende des Bereichs etwa 5 Prozentpunkte niedriger, obwohl dieser Bereich bis auf über 60.000 € reichte; insofern ist die direkte Progression offenbar bis 2004 deutlich gewachsen.

Einen Überblick über die Entwicklung der einkommensabhängigen ESt-Elastizität des Tarifs 2004, d.h. der relativen Änderung der ESt und der Grenzsteuerbelastung in Abhängigkeit von einer Einkommensänderung um 1 Prozent, gibt die folgende Tabelle:

ESt-Elastizität im Tarif 2004

Einkommen (€)	10.000	30.000	60.000
Elastizität=f(ΔEink)	5,8936	3,4934	-
ESt-Effekt	0,0474	0,0168	0,0149
Tarif-Effekt	0,00805	0,00480	0

Die Elastizität innerhalb des Tarifs 2004 verdeutlicht die Tabelle in dem außerordentlich hohen Wert von 5,8936 für ein Einkommen von 10.000 €. Denn die oben angesprochene Knickung der Grenzsteuerfunktion fordert ihren Tribut: bei einer Einkommenserhöhung um 1 % steigt der relative

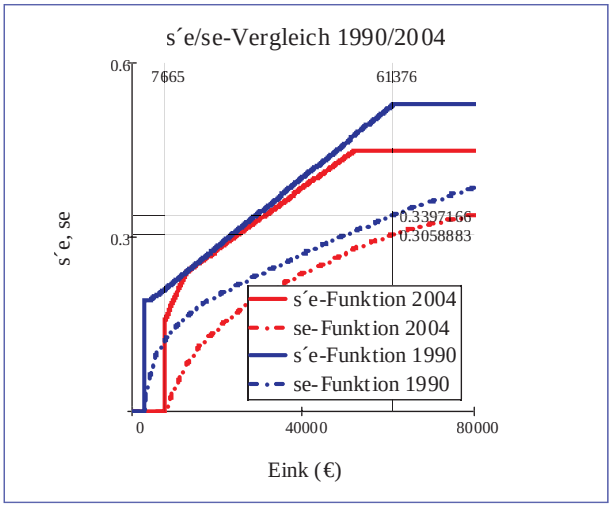


Schaubild 36

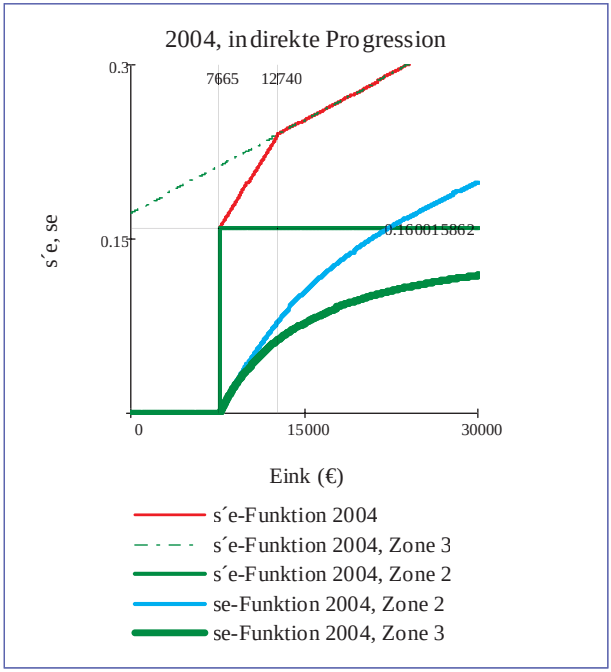


Schaubild 37

Grenzsteuertarif zwar nur um 0,805 %, die ESt aber um 4,74 %, so dass der Elastizitätswert 589,36 % erreicht; dies lässt auch Schaubild 40 optisch erkennen. In der Einkommenszone 3 kommt es bei einem Einkommen von

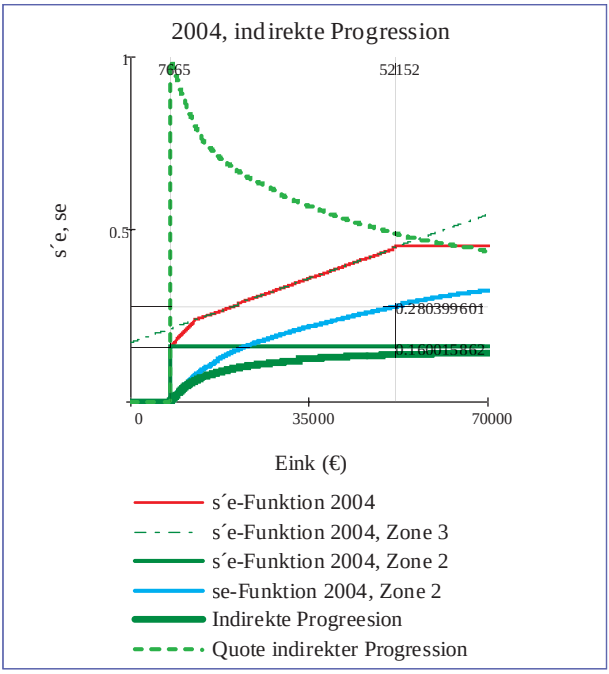


Schaubild 38

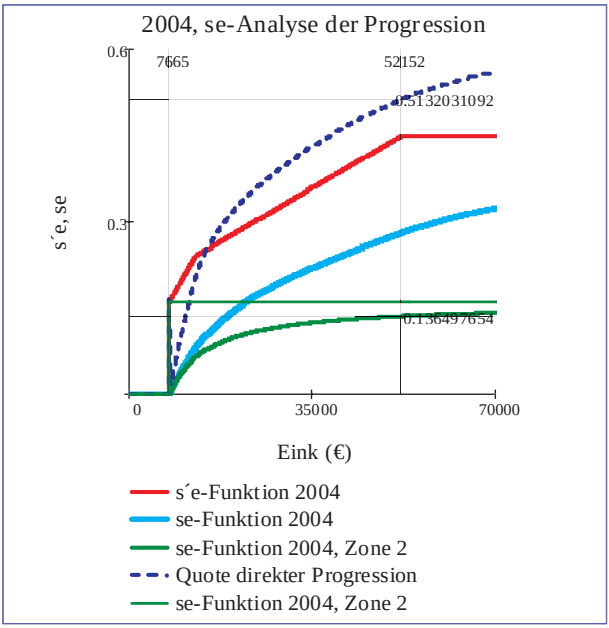


Schaubild 39

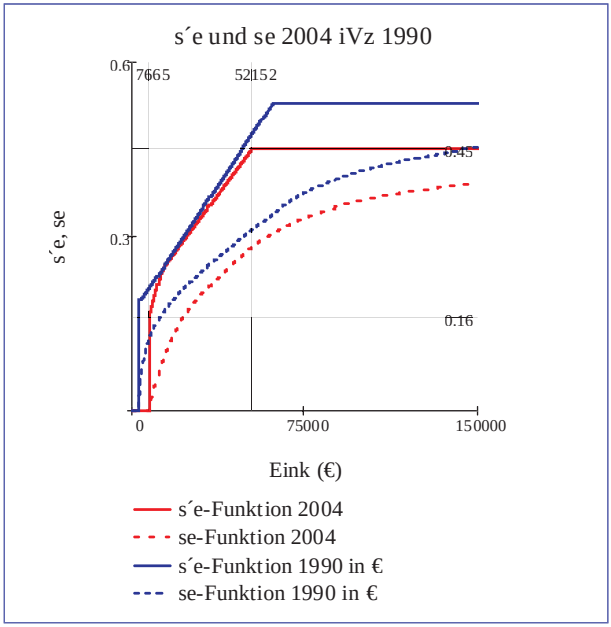


Schaubild 40

30.000 € ebenfalls noch zu einem hohen Elastizitätswert von 3,4934. Die Ursache liegt in beiden Fällen bei der hohen ESt-Zunahme, gemessen an dem deutlich geringeren Zuwachs der Grenzsteuerbelastung infolge der Einkommenserhöhung um 1 %.

Im Vergleich der Tarife 2004 und 1990 ergeben sich als ESt-Reform-Elastizitäten ähnliche Werte wie in der vorangegangenen Tabelle, so dass sich die Aussagen im letzten Absatz weitgehend auf den Reformvergleich übertragen lassen; als Hauptursache der hohen Elastizitätswerte bestätigt sich die Knickung der Grenzsteuerfunktion mit dem starken Anstieg in Einkommenszone 2, da sich die Grenzsteuerverläufe in Einkommenszone 3 auf ähnlichem Niveau bewegen. Dass der Proportionaltarif von 53 % auf 45 % sank, bewirkt ebenfalls einen Entlastungseffekt, erkennbar in der Spreizung der Durchschnittssteuerfunktionen im Proportionalbereich (Schaubild 40).

ESt-Reform-Elastizität 2004

Einkommen (€)	10.000	30.000	60.000
Elastizitätswerte 1990/1986	5,778	4,976	0,71
ESt-Effekt	0,714	0,166	0,098
Tarif-Effekt	0,124	0,033	0,138

Die Tabellenwerte lesen sich am Beispiel für ein Einkommen von 10.000 € wie folgt: die Tarifreform 2004 löst im Vergleich zum Tarif 1990 eine relative Grenzsteuerentlastung von 12,4 % aus, die wiederum zu einer relativen ESt-Entlastung von 71,4 % führt. Damit entsteht im Tarif 2004, verglichen mit Tarif 1990, eine ESt-Entlastungselastizität in Höhe des 5,778-fachen der Grenzsteuerdifferenz.

Die Spreizung der Durchschnittssteuerfunktionen in der Proportionalzone lässt sich auch in der obigen Tabelle für das Einkommen von 60.000 € an der ESt-Entlastung erkennen, die aber geringer als die relative Grenzsteuerentlastung ausfällt, so dass sich eine Elastizität unter 1 ergibt.

5. Tarifreform 2013

Für diesen Abschnitt 5. steht die konkrete Analyse der Wirkungen im Vordergrund, die sich im Zeitablauf von einer Änderung einer gegebenen (hier: gesetzlichen) Tariffunktion (2012) in eine abweichende, gegebene Tariffunktion für das Folgejahr (2013) ergeben.

Die zum Jahresbeginn 2013 in Kraft getretene Änderung des ESt-Tarifs hob den Grundfreibetrag von 8.004 € um 126 € auf 8.130 € an; alle übrigen Tarifvorschriften blieben unverändert, sieht man von der Anpassung des Progressionsvorbehalts ab[23]. In Folge des Preisanstiegs für den sog. Grundbedarf wurde diese Anhebung des Grundfreibetrags verfassungsrechtlich notwendig; sie verhindert eine Übermaßbesteuerung.

Diese Tarifreform des Jahres 2013 eignet sich in besonderer Weise für eine kurze Einführung in die Lehre von der Steuertarifgestaltung. Denn die Tarifreform 2013 war in ihrem Anspruch sehr überschaubar, weil sie sich nach dem Willen des Gesetzgebers auf die Erhöhung des Grundfreibetrags beschränkte; zugleich musste sie jedoch indirekt auch Einfluss auf alle übrigen Einkommenszonen des Tarifs nehmen, da sich die Einkommenszone 2 (8.131 € bis 13.470 €) wegen der Erhöhung des Grundfreibetrags um 126 € verminderte und die ESt-Formeln des Paragraphen 32a EStG aufeinander aufbauen. Daher bietet sich die Tarifreform 2013 an, um einen vertieften Überblick über Instrumentarium und Wirkungen einer Tarifreform zu geben.

Die Anhebung eines Fixbetrags, wie des Grundfreibetrags, berührt zwar alle Einkommenszonen, aber nicht gleichmäßig: die Änderung senkt prozentual vorrangig die Steuerlast der unteren Einkommenszonen, eine durchgängige Anpassung des gesamten Tarifverlaufs an die allgemeinen Preissteigerungen („Tarif auf Rädern“) kam im Vermittlungsausschuss nicht zustande.

---

[23] Vgl. Entwurf eines Gesetzes zum Abbau der kalten Progression, BT-Drs. 847/11 v. 30.12.2011; Entwurf eines Gesetzes zum Abbau der kalten Progression, BT-Drs. 17/8683 v. 15.02.2012 und Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses zu dem Gesetz zum Abbau der kalten Progression, BT-Drs. 17/11842 v. 13.12.2012.

Damit bleibt der Tarif 2012 in den Steuerbemessungsgrundlagen weitgehend erhalten; selbst die beschlossene, weitere Anpassung des Grundfreibetrags für das Jahr 2014 führt wiederum bei konstanten Endwerten der Einkommenszonen lediglich zu einer Erhöhung des Grundfreibetrags, und zwar auf 8.355 €.

Diese weitgehende Übereinstimmung der Einkommensteuerfunktionen 2012 und 2013 lässt Schaubild 41 transparent werden:

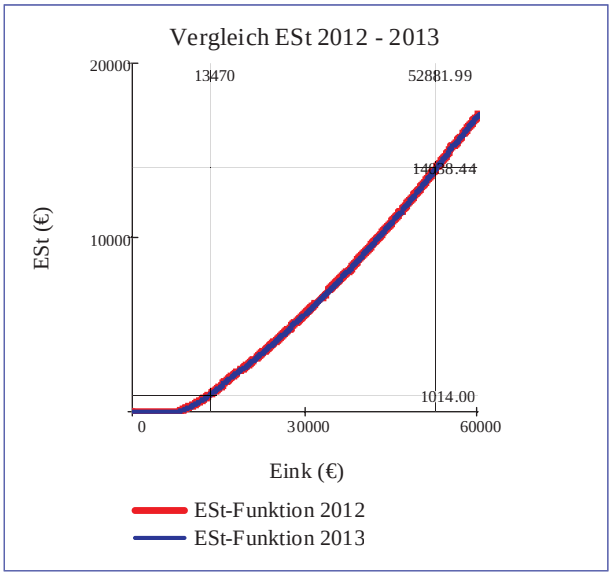


Schaubild 41

Dennoch zeigen sich bei näherer Analyse der einzelnen Einkommenszonen Abweichungen, die im folgenden Abschnitt beleuchtet werden.

Die Tarifreform 2013 im Einzelnen

Die Wirkungen der Tarifreform 2013 zeigen sich bei einem Vergleich der Tariffunktionen der Jahre 2012 und 2013; dieser Abschnitt befasst sich daher mit der Ausweitung des Grundfreibetrags um 126 € sowie der Folgewirkungen in den Einkommenszonen 2 (bis 13.470 €), 3 (bis 52.882 €), 4 (bis 250.730 €) und 5 (ab 250.731 €).

Direkte Entlastung durch Erhöhung des Grundfreibetrags

Die Erhöhung des Grundfreibetrags um 126 € führt zu folgenden Einzel-Effekten:

– erstens wächst die steuerfreie Eingangszone des Tarifs um 126 €, ohne dass sich die aus dem Tarif 2012 bekannten Grenzwerte der Einkommenszonen 2 bis 5 ändern; dieser Effekt in der Steuer-Bemessungsgrundlage „staucht“ also die Einkommenszone 2 um 126 €;
– zweitens haben sich die Steuerbelastungswerte der Einkommenszonen 2 bis 5 geändert, also die Formeln der Steuertariffunktionen, die § 32a EStG 2013 im Einzelnen festschreibt.

Zur Analyse des Entlastungseffekts der Ausweitung der steuerfreien Eingangszone um 126 € wird neben diesem Bemessungsgrundlageneffekt auch die Steuerformel der zweiten Einkommenszone der Tariffunktion 2012 benötigt, weil diese 126 € im Jahr 2012 noch steuerpflichtig waren; die entsprechende Formel des § 32a EStG 2012 lautet, wenn ESt12.2 die Einkommensteuer des Tarifs 2012 in der Einkommenszone 2 bezeichnet:

Formel (I.12)

ESt-Funktion 2012.2:

$$ESt_{12.2}(Eink) := \left[912.17 \cdot \frac{(Eink - 8004.99)}{10000} + 1400\right] \cdot \frac{(Eink - 8004.99)}{10000}$$

Aus dieser ESt-Funktion kann die Grenzsteuerfunktion der Einkommenszone 2 des Jahres 2012 abgeleitet werden, die eine anschauliche Berechnung des Entlastungseffektes der Erhöhung des Grundfreibetrags um 126 € ermöglicht; die gesuchte Grenzsteuerfunktion s´e.12.2 des Tarifs 2012 in Einkommenszone 2 lautet:

Formel (I.13)

s’e-Funktion 2012.2:

$$s'_{e.12.2}(Eink) := 0.0000182434 \cdot Eink - 0.006038234566$$

und ergibt eine Fläche zwischen den Einkommen 8.005 € und 8.130,99 € unter der roten Funktion des Tarifs 2012, vgl. Schaubild 42.

Mit den Grenzsteuersätzen s´e des Tarifs 2012 für die Einkommen von 8.005 € und 8.130,99 € von

Formel (I.14)

s’e-Funktion 2012:

$$s'_{e.12}(8130.99) = 0.1422986684$$
$$s'_{e.12}(8005) = 0.1400001824$$

ergibt sich infolge der Freibetragserhöhung eine ESt-Entlastung von 17,93 €.

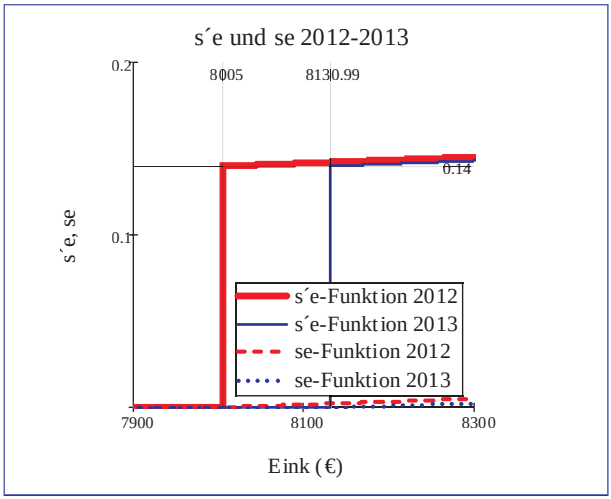


Schaubild 42

Indirekte Wirkung der Freibetragserhöhung in Einkommenszone 2

In der Einkommenszone 2 des Tarifs 2013, also für Einkommen zwischen 8.131 € und 13.469,99 €, sind die obige Formel (I.12) und die folgende ESt-Funktion des Jahres 2013 zu vergleichen:

Formel (I.15)

s'e-Funktion 2013.2:

$$ESt_{13.2}(Eink) := \left(933.7 \cdot \frac{Eink - 8130.99}{10000} + 1400\right) \cdot \frac{Eink - 8130.99}{10000}$$

Formel (I.16)

s'e-Funktion 2012.2:

$$ESt_{12.2}(Eink) := \left[912.17 \cdot \frac{(Eink - 8004.99)}{10000} + 1400\right] \cdot \frac{(Eink - 8004.99)}{10000}$$

Die beiden Formeln unterscheiden sich durch die Höhe des Grundfreibetrags und durch das Steigungsglied „933,7“ bzw. „912,17“. Hierbei fällt das Steigungsglied 2013 höher aus als im Tarif 2012, die betrachtete Einkommenszone 2 im Tarif 2013 aber um 126 € geringer. Die Funktionsverläufe der Formeln (I.15) und (I.16) verdeutlicht das Schaubild 43 (unabhängig von der Einkommensgrenze der Zone 2).

Damit zeigt sich, dass der Tarif 2013 per Saldo zu niedrigeren Belastungen in Zone 2 führt, so dass sich die Entlastungen der Zonen 1 und 2 addieren.

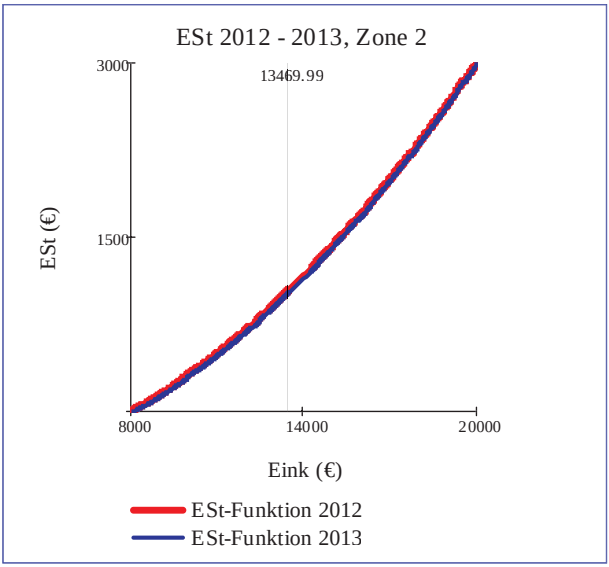


Schaubild 43

Die Verläufe der beiden Durchschnittssteuerfunktionen se zu Beginn und am Ende der Einkommenszone 2 bestätigen die Höherbelastung durch den Tarif 2012 im Vergleich zum Tarif 2013:

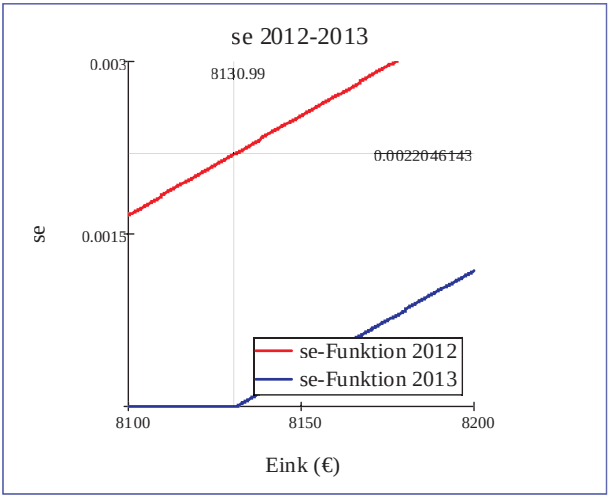


Schaubild 44

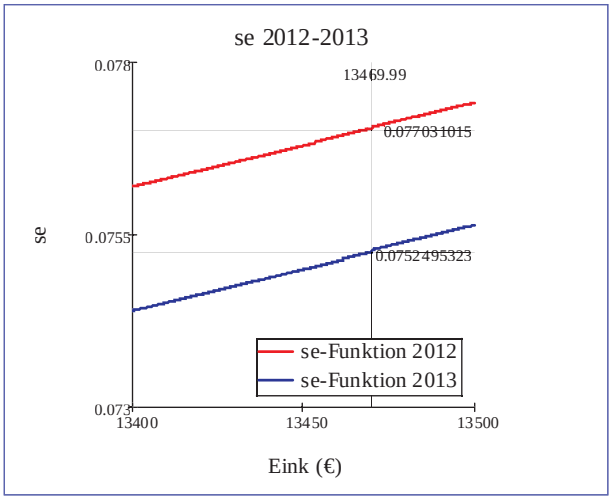


Schaubild 45

Da die ESt- und die Durchschnittssteuer-Funktionen aber alle Einflüsse innerhalb des betrachteten Einkommensbereichs bis zum jeweiligen letzten Euro des Einkommens erfassen, also addieren und/oder saldieren, erfordert eine genauere Analyse die zusätzliche Betrachtung der Grenzsteuerfunktionen; letztere verdeutlichen isoliert die lokalen Belastungen an einem konkreten Einkommensbetrag. Für die Einkommenszone 2 wurden oben bereits mit Formel (I.13) die Grenzsteuersätze 2012 für die Einkommen von 8.005 € und 8.134,99 € angegeben; es fehlt noch die Formel für die Grenzsteuerfunktion 2013 in Zone 2:

Formel (I.17)

s'e-Funktion 2013.2:

$$s'_{e.13.2}(Eink) := 0.000018674 \cdot Eink - 0.01183810726$$

Mit den Formeln (I.13) und (I.17) ergeben sich am Ende der Zone 2 die Funktionsverläufe des Schaubildes 46.

Überraschenderweise übersteigt die Grenzsteuerbelastung des Tarifs 2013 bei einem Einkommen von 13.469,99 € den entsprechenden Wert des Vorjahres, obgleich die ESt- und Durchschnittssteuerfunktionen dies verdecken. Die Ursache wird im direkten Vergleich der Grenzsteuerformeln deutlich:

$$s'_{e.12.2}(Eink) := 0.0000182434 \cdot Eink - 0.006038234566$$

$$s'_{e.13.2}(Eink) := 0.000018674 \cdot Eink - 0.01183810726$$

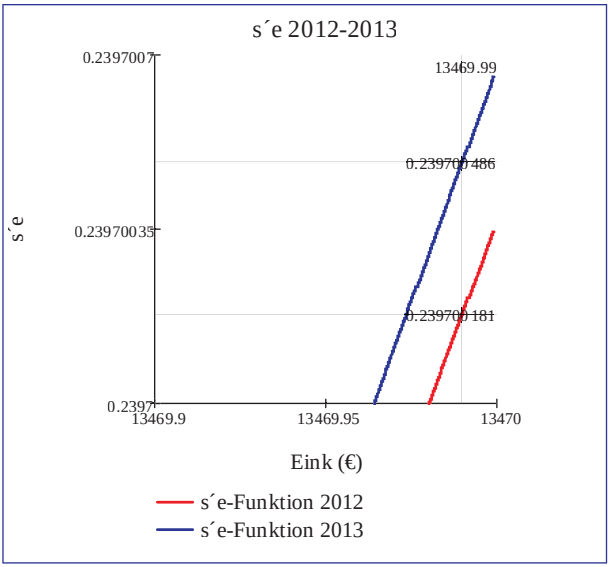


Schaubild 46

Die Grenzsteuerfunktion 2013 besitzt, im Vergleich zu der Funktion 2012, einen stärkeren Anstieg und ein niedrigeres absolutes Glied. Folglich verlaufen die beiden Funktionen nicht parallel. Vielmehr schneiden sie sich bei dem Einkommen kurz vor dem Ende der Zone 2, konkret bei einem Einkommen von 13.469,2817 €:

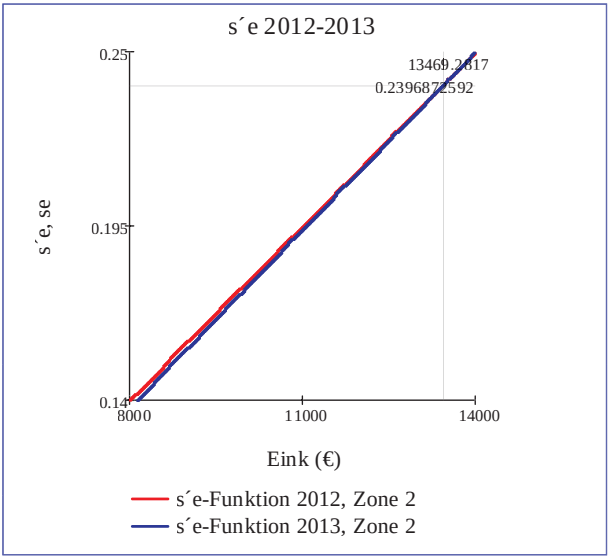


Schaubild 47

Demnach kommt es am Ende der Zone 2, also bei 13.469,99 €, zum dem Ergebnis, dass die Grenzsteuerbelastung des Jahres 2013 an diesem Punkt höher liegt als im Jahre 2012, wie das Schaubild 47 verdeutlicht.

Die Folge ist, dass sich die Steuerentlastungen des Tarifs 2013 infolge des erhöhten Grundfreibetrags und der Formel (I.17) fast über den gesamten Bereich der Zone 2 fortsetzen. Da sich jedoch mit zunehmendem Einkommen die beiden Grenzsteuerfunktionen der Zone 2 bis zu ihrem Schnittpunkt einander laufend annähern, sinken in diesem Bereich die Entlastungszuwächse bis auf Null und werden zuletzt sogar negativ. In der Zone 2 saldiert sich die Gesamtentlastung durch Tarif 2013, also von 8.131 € bis 13.469,99 €, auf 6,23 €. Folglich summieren sich die Steuerentlastungen in den Zonen bis 13.469,99 € auf insgesamt 17,93 € + 6,23 € = 24,16 €.

An dieser Stelle sei noch einmal betont, dass dieser Wert nicht wegen seiner Höhe Gewicht haben kann, wohl aber aus Tarifstrukturgründen; dieser Wert erhält auch in den folgenden Einkommenszonen 3 bis 5 eine tarifstrukturmäßig grundsätzliche Bedeutung.

Indirekte Wirkung der Freibetragserhöhung in den Einkommenszonen 3 bis 5

Für die Einkommenszone von 13.470 € bis 52.882 € weist der Gesetzestext des § 32a EStG in den Fassungen 2012 und 2013 folgende Formeln auf:

Formel (I.18)

ESt-Funktionen 2012.3 und 2013.3:

$$\mathrm{ESt}_{12.3}(\mathrm{Eink}) := \left[228.74 \cdot \frac{(\mathrm{Eink} - 13469.99)}{10000} + 2397\right] \cdot \frac{(\mathrm{Eink} - 13469.99)}{10000} + 1038$$

$$\mathrm{ESt}_{13.3}(\mathrm{Eink}) := \left[228.74 \cdot \left(\frac{\mathrm{Eink} - 13469.99}{10000}\right) + 2397\right] \cdot \left(\frac{\mathrm{Eink} - 13469.99}{10000}\right) + 1014$$

Offenbar stimmen die beiden Formeln bis auf eine Ausnahme überein: das absolute Glied sinkt von 1.038 € auf 1.014 €, also um den Entlastungswert von 24 €. Dieser Wert entspricht dem bis zu einem Einkommen von 13.469,99 € kumulativ addierten und saldierten Entlastungswert der Zonen 1 und 2; in Zone 3 wird dieser Entlastungswert der Zonen 1 und 2 demnach unverändert fortgeführt, also „zementiert“. Die beiden ESt-Funktionen 2012 und 2013 stellen graphisch Parallelen dar, wie die Schaubilder 48 und 49 für den Einkommensbereich um 52.882 € mit den konkreten ESt-Beträgen von 14.038,09 € und 14.014,09 € verdeutlichen.

Allerdings verlaufen die Steuerfunktionen am Ende der Zone 3 nicht ohne kleine Bruchstellen, deren Vermeidung technisch leicht möglich gewesen

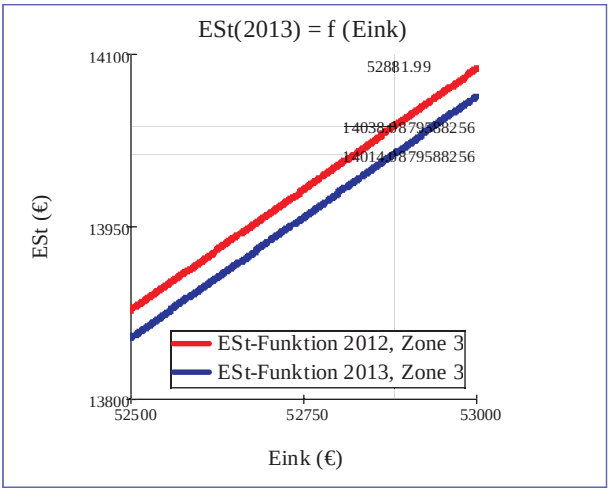


Schaubild 48

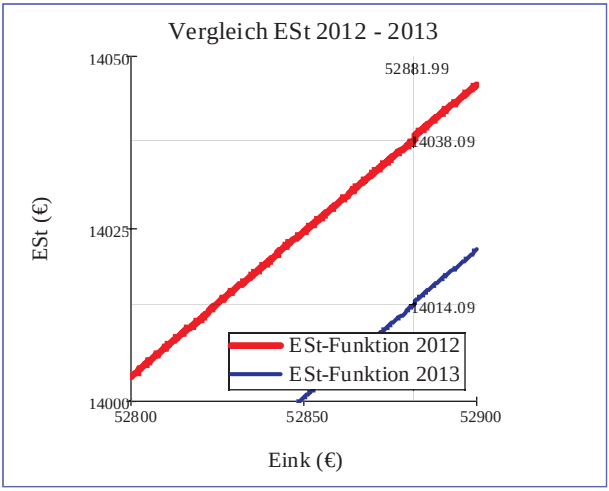


Schaubild 49

wäre; dies zeigt sich bei den Grenzsteuerfunktionen der Jahre 2012 und 2013, in den Formeln (I.18) und dem korrespondierenden Schaubild 50 für das Ende der Zone 3:

Formel (I.19)

s'e-Funktionen 2012.3 und 2013.3:

$$s'_{e.12.3}(Eink) := 0.0000045748 \cdot Eink + 0.1780820188$$

$$s'_{e.13.3}(Eink) := 0.0000045748 \cdot Eink + 0.1780774897 48$$

Offensichtlich handelt es sich um parallel verlaufende Funktionen, deren Schnittpunkt mit der Ordinate für das Jahr 2013 einen niedrigeren Wert aufweist:

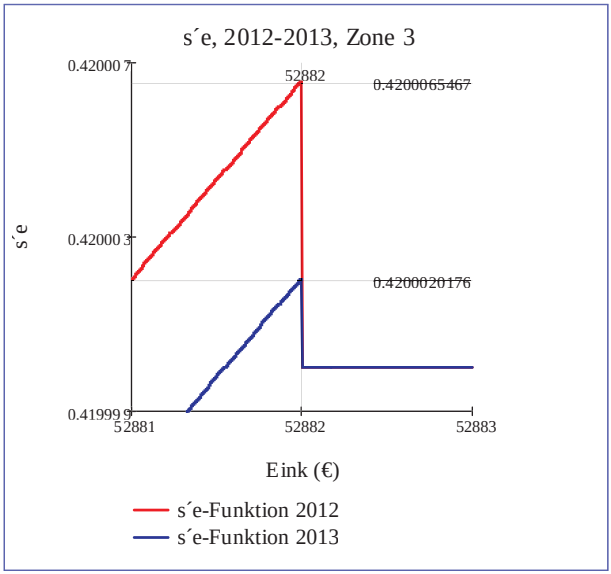


Schaubild 50

Sowohl die Funktion 2012 als auch die Funktion 2013 steigen zunächst auf Werte leicht über 42 %, um in der anschließenden Einkommenszone 4 auf exakt 42 % abgesenkt zu werden.

Solche Bruchstellen mit einer Grenzsteuer-Überlast werden im nächsten Kapitel, A. II. aus anderem Blickwinkel intensiver diskutiert.

Die direkte Progression weist also für 2012 und 2013 insgesamt die aus den Jahren seit 2005 bekannte Tarifstruktur auf, vgl. Schaubild 52.

Schließlich noch ein kurzer Blick auf die Einkommenszonen 4 und 5:

– In Zone 4 divergieren die Formeln aus § 32a EStG wiederum nur um die absoluten Glieder vom 24 €, zugunsten der Formel 2013:

Formel (I.20)

ESt-Funktionen 2012.4 und 2013.4:

$$ESt_{12.4}(Eink) := 0.42 \cdot Eink - 8172$$

$$ESt_{13.4}(Eink) := 0.42 \cdot Eink - 8196$$

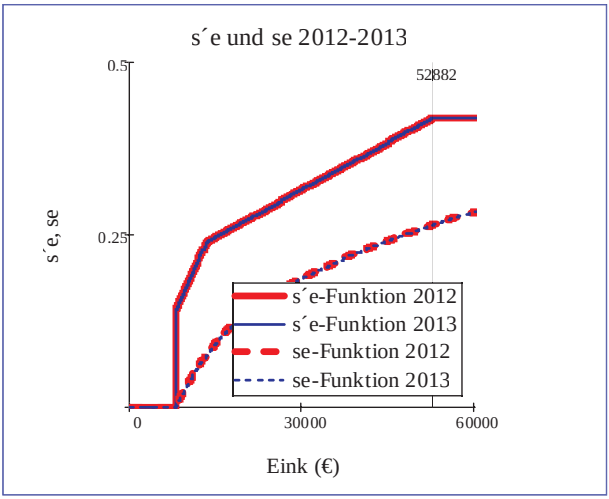


Schaubild 51

– ebenso in der Zone 5:

Formel (I.21)

ESt-Funktionen 2012.5 und 2013.5:

$$ESt_{12.5}(Eink) := 0.45 \cdot Eink - 15694$$

$$ESt_{13.5}(Eink) := 0.45 \cdot Eink - 15718$$

Daraus lässt sich folgern:

– die Entlastung durch den Tarif 2013 steigt mit wachsendem Einkommen für Steuerpflichtige in den Zonen 1 und 2 langsam bis auf einen Wert von 24 € an und wird
– in den Zonen 3 bis 5 für alle weiteren Steuerpflichtigen in voller Höhe fortgewährt.

Die Entlastung wirkt also für Steuerpflichtige mit einem Einkommen von mindestens 13.470 € einkommensunabhängig um 24 €, bis zu diesem Einkommen wird dieser Betrag langsam aufgebaut.

Wie eingangs betont, stand in diesem Abschnitt nicht die Tarifreform 2013 als solche im Vordergrund, mit ihren geringen Entlastungsbeträgen; vielmehr sollte am aktuellen, einfachen Reformtarif 2013 illustriert werden, welche grundlegenden Analysemethoden für einen Steuertarifvergleich zur Verfügung stehen und auf andere, bedeutsamere und regelmäßig komplexere Fälle übertragen werden können.

6. *Zusammenfassung*

Die wichtigsten Daten der besprochenen Tariffunktionen sollen zum Abschluss tabellarisch verglichen werden (alle Werte in €):

Tarif	1958	1986	1990	2004	2013
GFB	859	2319	2871	7665	8130
s' e Zone 2	0,2	0,22* Eink-510	0,19	0,000015862* Eink+0,0384	0,000018674* Eink-0,0118
se(30000)	0,3620587	0,3177191	0,2380504	0,198638	0,18670851
s' e Zone 3	0,0000058* Eink + 0,2256	Komplex	0,000003039* Eink + 0,1654	0,000005316* Eink + 0,1728	0,0000045748* Eink + 0,1781
s' e Zone 4	quadratisch max. 0,53	0,00000084* Eink + 0,4508	0,53	0,45	0,42
se(60000)	0,4338686	0,420538421	0,335444025	0,302583333	0,2834
s' e Zone 5	-	0,56	-	-	0,45

Das Fazit lautet:

1. der Grundfreibetrag (GFB) ist kontinuierlich angepasst worden, wenn auch erst seit etwa 20 Jahren inflationsgerecht;
2. der Anstieg der Grenzsteuerfunktion 2013 in Zone 2 wurde im Vergleich zum Tarif 2004 um fast 20 % erhöht;
3. der Anstieg der Grenzsteuerfunktion der Zone 3 war 1990 besonders niedrig, wurde 2004 deutlich erhöht und danach nur unwesentlich gesenkt;
4. der Grenzsteuerspitzentarif ist bis 2004 gesunken (später wieder als Reichensteuer um 3 Prozentpunkte angehoben);
5. der Durchschnittssteuertarif bei einem Einkommen von 30.000 € war 1958 erschreckend hoch, wurde aber sodann laufend deutlich gesenkt, zuletzt auf etwa die Hälfte;
6. eine ähnliche Entwicklung nahm der Durchschnittssteuertarif für ein Einkommen von 60.000 €, wenngleich mit geringeren Absenkungen;
7. der intertemporale Tarifvergleich ist durch die Geldentwertung über fast 50 Jahre nur eingeschränkt möglich, da die Bemessungsgrundlage aus Nominalwerten besteht; davon unberührt bleiben die grundlegenden Änderungen der Tarifstruktur, wie 1958, 1990 und 2004.

B. Untersuchungsziele

Nach einer Darlegung der steuerlichen Merkmale typischer Handwerksbetriebe werden demgemäß die Schwerpunkte der Studie auf folgende Fragen gelegt:

(1) Welche Tarifalternativen zur aktuellen Tariffunktion des Jahres 2013 sind theoretisch möglich und wie unterscheiden sich diese von

der aktuellen Tariffunktion des Jahres 2013 in den wichtigsten Parametern? Zu diesen Parametern rechnen die

– Steuerschuld des steuerpflichtigen Handwerksunternehmers,
– Form der Tariffunktion (lineare, geknickte oder Stufen-Funktion[24]),
– Verteilung der Progression über die Teilbereiche des untersuchten Progressionsbereichs.

Hierbei stellt sich stets die grundsätzliche Frage nach der Finanzierbarkeit von Steuerentlastungen. Der Sachverständigenrat führt unmissverständlich aus, dass sich dauerhafte Steuersenkungen, „vorausgesetzt sie sind richtig konzipiert, zu einem bestimmten Teil, aber niemals vollständig selbst (finanzieren)“[25]; mit seinem Hinweis, dass eine Erhöhung der proportionalen Konsumsteuern im Vergleich zur Erhöhung der progressiven Einkommensteuer weniger leistungsfeindlich wirkt sowie die Spar- und Investitionstätigkeit und das Wachstum in geringerem Maße beeinträchtigt[26], zeigt er einen Weg zur Finanzierung mittels Umschichtung der Steuerbelastungen hin zu indirekten Steuern auf.

(2) Welchen Einfluss nehmen die unterschiedlichen Tariffunktionen auf den sog. „Mittelstandsbauch“, der sich in den Funktionen des Durchschnittssteuersatzes se und des Grenzsteuersatzes s´e ausdrückt und nach aktueller Tariffunktion 2013 folgende Form aufweist (Schaubild 52).

Die Schaubilder 52 und 53 verdeutlichen, dass

– der Grenzsteuersatz s´e innerhalb eines Einkommensbereichs von 5.339 € (=8.130 € bis 13.470 €) von Null auf 24 % ansteigt, also wesentlich stärker als es dem anschließenden Einkommensbereich von 39.412 € mit einer s´e-Steigerung um 0,42 - 0,2397000457 = 0,1802999543 entspricht und
– dass ein Überschreiten des Grundfreibetrags um 20.000 € auf 28.131 € einen Anstieg des Grenzsteuersatzes um 30,677 Prozentpunkte auslöst, wogegen ein weiterer Einkommenszuwachs um 20.000 € nur einen An-

---

24 Ein Umbau des Einkommensteuertarifs in einen Stufentarif steht nach Ansicht des Sachverständigenrats in seinem Jahresgutachten 2010/11, Fünftes Kapitel, Öffentliche Finanzen, S. 210, „in der nächsten Zeit nicht mehr zur Debatte“; dies sei auch „kein Fehler“. Denn im Vergleich zum linear-progressiven Tarif biete der Stufentarif keine überzeugenden Vorteile, wenn er aus mehreren Stufen bestehe, „weder im Hinblick auf Wachstumswirkungen noch unter dem Gesichtspunkt der Steuervereinfachung“. „Lediglich ein Ein-Stufen-Tarif mit einem konstanten Grenzsteuersatz oberhalb des Grundfreibetrags hätte dann ein erhebliches Vereinfachungspotential, wenn der konstante Grenzsteuersatz dem Satz der Abgeltungssteuer von 25% entsprechen würde. Ein solcher Tarifverlauf wäre allerdings mit so hohen Steuermindereinnahmen verbunden, dass er den Erfordernissen der Haushaltskonsolidierung diametral entgegenlaufen würde.“

25 Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2009/10, Fünftes Kapitel, Finanzpolitik und Soziale Sicherung: Vorrang für die Haushaltskonsolidierung, Das Wichtigste in Kürze, S. 165.

26 Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2009/10, Fünftes Kapitel, Konsolidierung der öffentlichen Haushalte: Zurück auf "Los", S. 189.

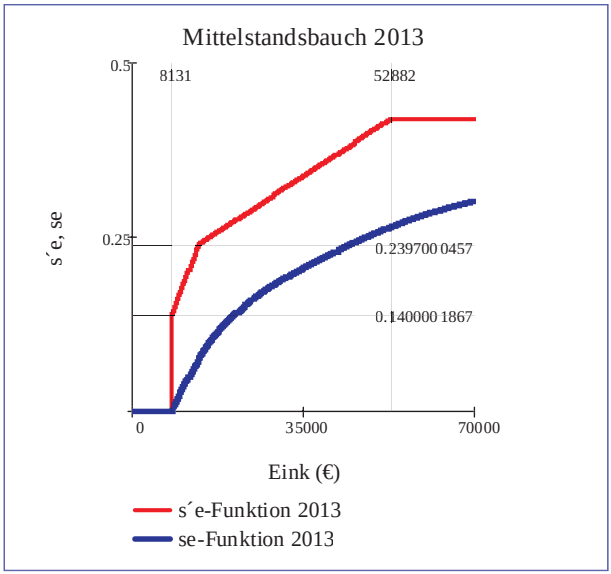


Schaubild 52

$$s'_{e.13}(8131) = 0.14$$

$$s'_{e.13}(28131) = 0.3067711885$$

$$s'_{e.13}(48131) = 0.3982671885$$

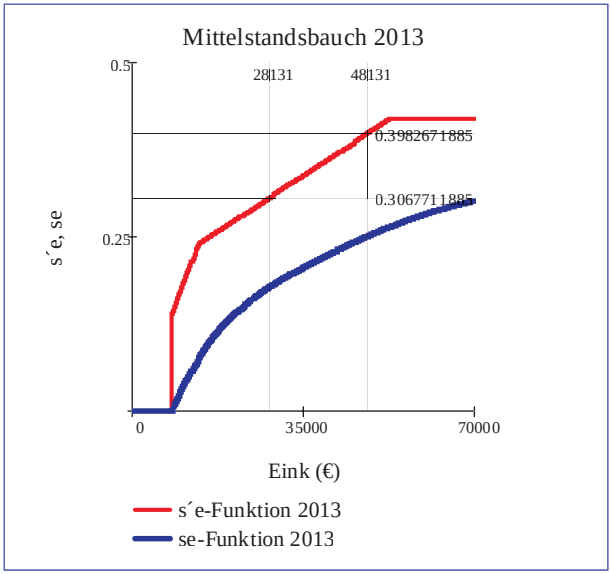


Schaubild 53

stieg des Grenzsteuersatzes um weniger als ein Drittel (9,1496 Prozentpunkte oder 29,825 %) zur Folge hat.

– Auch der Durchschnittssteuersatz verändert sich korrespondierend von Null auf 17,84476 Prozentpunkte und weiter um nur noch 7,233242 Prozentpunkte:

$$s_{e.13}(8131) = 0.0000001722$$

$$s_{e.13}(28131) = 0.1784476122$$

$$s_{e.13}(48131) = 0.2507800285$$

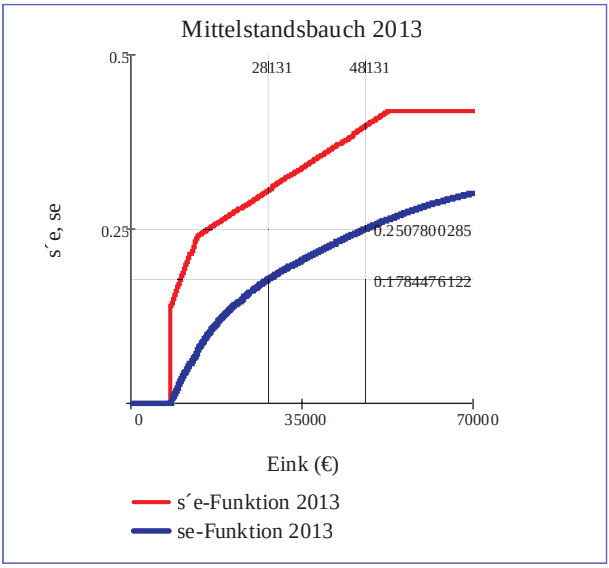


Schaubild 54

Diese Form des Mittelstandsbauchs hängt im Einzelnen von zwei Progressionsursachen ab:

a) der indirekten Progression infolge des festen Grundfreibetrags von 8.130 €, dessen Entlastungswirkung mit wachsendem Einkommen (prozentual) abnimmt, so dass c.p. der Durchschnittssteuersatz ansteigen muss;

b) der direkten Progression, die im aktuellen Tarifrecht von den beiden Funktionen des Grenzsteuersatzes s´e ausgeht und sich in einem Anstieg von 14 % bis auf 42 % niederschlägt.

Die konkrete Form dieses „Mittelstandsbauchs“ lässt erkennen, dass

– die Bezieher sehr niedriger Einkommen durch den höchsten Anstieg der Durchschnittssteuersatzes belastet werden,

– wogegen der Anstieg des Durchschnittssteuersatzes für Bezieher hoher Einkommen stark abfällt.

Im folgenden Schaubild steigt die Durchschnittssteuerbelastung für die ersten 48.131 € um 25,08 Prozentpunkte, für die zweiten 48.131 € nur um 8,41 Prozentpunkte:

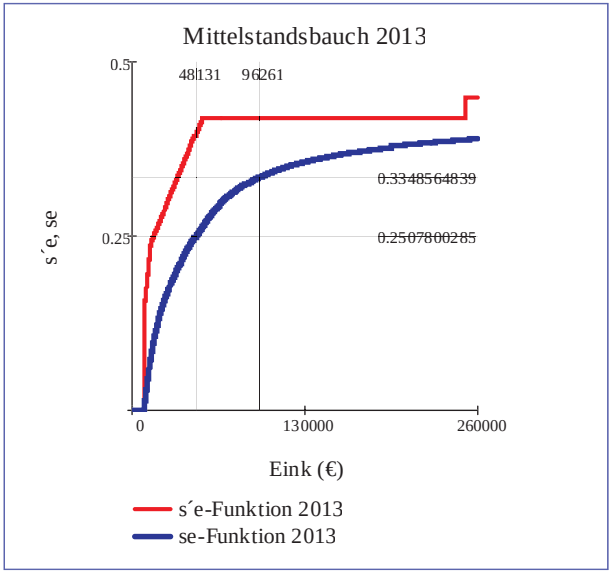


Schaubild 55

(3) Welchen Einfluss nehmen unterschiedliche Tariffunktionen auf die typischen Investitionen der Handwerksbetriebe, das sind Sprunginvestitionen, also Investitionen, die nur sporadisch größeren Umfang annehmen: wie bei Gründung, Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen, Großaufträgen, Generationenwechsel.

Im Gegensatz zu den eher kontinuierlichen Investitionen mittelgroßer und großer Unternehmen treten bei Sprunginvestitionen Liquiditäts- und Finanzierungsfragen auf, die zu einer mehrjährigen Unternehmungsplanung zwingen; bei dieser steht die vorsorgliche Ansammlung bereits (progressiv) besteuerter Unternehmungsgewinne im Vordergrund, so dass von der Besteuerung ein wesentlicher Einfluss auf das Investitionsverhalten der Handwerksbetriebe ausgeht.

Methodisch lassen sich solche mehrjährigen Einflüsse der Besteuerung mit dem Kapitalwert der Investition berechnen.

(4) Auf das Investitionsverhalten nimmt die Besteuerung auch über die Art der Investitionsfinanzierung Einfluss: eine Fremdfinanzierung

von Sprunginvestitionen belastet die Liquidität und damit das Ansammeln von Mitteln für geplante Investitionen, wobei

(5) hinzu kommt, dass das Steuerrecht selten alle Fremdfinanzierungsaufwendungen zum Abzug zulässt. Daher ist auch der Einfluss der Finanzierung auf den nachsteuerlichen Kapitalwert zu prüfen.

Im Interesse einer grundlegenden Analyse der Tariffunktionen wird im Zweiten Kapitel A. II. zunächst untersucht, welche Konsequenzen von einer fiskalisch sehr anspruchsvollen Tarifreform mit folgenden Zielen ausgehen:

– einer linearen Grenzsteuerfunktion, die
– im Grundfreibetrag mit dem Tarif Null beginnt und
– eine Aufkommensneutralität ab einem Einkommen von 52.882 € erreicht.

Im anschließenden Abschnitt A.III. hingegen werden die Ziele reduziert; es wird geprüft, welche Aufkommensverluste entstehen, wenn

– eine lineare Grenzsteuerfunktion,
– die keinen Tarifsprung um das Einkommen von 52.882 € aufweist,
– graphisch so um den Punkt (s´e=0,42;Eink=52.882 €) gedreht wird, dass sich der Eingangssatz der Grenzsteuerfunktion laufend vermindert.

Aus diesen Abschnitten werden die Grenzen einer tarifstrukturellen Reform im Einzelnen konkretisiert.

Die anschließenden Untersuchungen zur einkommensteuerlichen Tarifreform in den Abschnitten IV. und V. geben das Ziel einer linearen Grenzsteuerfunktion auf, z.T. auch das Ziel eines Eingangssatzes der Grenzsteuerfunktion von Null; stattdessen konzentrieren sich die Analysen auf geknickte Grenzsteuerfunktionen, die detaillierter verglichen werden.

Auf diese geknickten Grenzsteuerfunktionen beschränken sich sodann auch die im Zweiten Kapitel B. dargestellten Investitions- und Finanzierungsanalysen.

C. Besteuerung der Handwerksbetriebe

Trotz der vielfältigen Erscheinungsformen deutscher Handwerksbetriebe

– als Personenunternehmen, Kapitalgesellschaften oder Mischformen,
– mit arbeits- oder kapitalintensiver Leistungserstellung,
– vom Baugewerbe bis zu Friseuren,
– als Einmannbetriebe oder Betriebe mit wenigen/vielen Arbeitnehmern,

– mit örtlichen, regionalen oder grenzüberschreitenden Kunden- und Lieferantenbeziehungen,

lassen sich typische, allgemeine Merkmale für den Handwerksbetrieb ableiten:

1. Der Handwerksbetrieb ist in besonderer Weise inhaberorientiert; ein entscheidendes Merkmal des Inhabers ist seine Eintragung in die Handwerksrolle, die grundsätzlich die Ablegung der Meisterprüfung voraussetzt.
2. Aus 1. folgt stets die Einkommensteuerpflicht der Einkünfte aus dem Handwerksbetrieb.

Dies gilt auch, wenn für die Leistungserstellung die Rechtsform einer (personenbezogenen) Kapitalgesellschaft gewählt wird: Denn die betrieblichen Einkünfte dienen auch bei dieser Rechtsform dem Lebensunterhalt des Inhabers und seiner Familie; diese Inhaberbezogenheit der Einkünfte aus einer Kapitalgesellschaft erzwingt regelmäßig die Zahlung von Gesellschafter-Geschäftsführergehältern[27] und – bei (steuerbedingt) nicht ausreichenden Geschäftsführergehältern – zusätzliche Ausschüttungen aus der Kapitalgesellschaft. Beide Zahlungen unterliegen der Einkommensteuer. Insofern unterscheidet sich ökonomisch eine personenbezogene Kapitalgesellschaft diametral vom Typus einer „ewigen“ Kapitalgesellschaft, etwa in Form einer börsennotierten Publikumskapitalgesellschaft.

3. Investitionen des typischen Handwerksbetriebs erfolgen sprunghaft (s.o.), und zwar meist zu bestimmten Anlässen, wie der Betriebsgründung oder als Ersatz-/Erweiterungsinvestitionen:
   a) Gründungsinvestitionen erfordern in der Regel hohe Fremdfinanzierungsanteile, die laufende Zinsaufwendungen und Tilgungen aus betrieblichen, versteuerten Überschüssen zur Folge haben; zudem sind die steuerpflichtigen Gewinne meist überhöht, soweit Zinsaufwendungen bei der Einkommen- und Gewerbesteuer nicht zum Abzug zugelassen sind (und folglich auch indirekt dem Solidaritätszuschlag sowie der Kirchensteuer unterliegen).
   b) Zugleich sind aus den versteuerten Überschüssen für spätere Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen Rücklagen zu bilden, damit die Anlagenkapazität erhalten bleibt; diese Rücklagenbildung sollte zumindest entsprechend der Abschreibungen auf die noch genutzten Anlagen erfolgen und für geplante Erweiterungsinvestitionen Vorsorge treffen.

---

[27] Vgl. *Haase, Klaus/Hinterdobler, Toni*, a.a.O.

Aus Gründen dieser Diskontinuitäten schwanken die steuerpflichtigen Überschüsse einer Investition regelmäßig: meist sinken sie in den ersten Nutzungsjahren durch hohe Zinsaufwendungen stärker als in den letzten Nutzungsjahren. Daraus folgen wiederum im Progressionsbereich der Einkommensteuer progressionsbedingte Steuerzusatzlasten, die der Zielsetzung der steuerlichen Progression widersprechen, weil ihnen keine höhere Leistungsfähigkeit zugrunde liegt.

Im Fall von Publikumskapitalgesellschaften hingegen entfallen derartige Steuerzusatzlasten, da deren Steuertarife keine einkommensabhängige Progression kennen.

4. Für Investitionen einer Handwerkskapitalgesellschaft kann der Inhaber Tarifvorteile der Gesellschaft nutzen, wenn
   a) die Gewinne der Kapitalgesellschaft thesauriert werden (Steuerbelastung = 29,825 % bei einem gewerbesteuerlichen Hebesatz von 400 %) und damit
   b) die höhere Gesamtbelastung von Ausschüttungen hinausgezögert wird, die sich mit Abgeltungssteuer, Solidaritätszuschlag und Kirchensteuer auf 49,34672 % belaufen kann.

Dieser Tarifvorteil einer thesaurierenden Kapitalgesellschaft von fast 20 % begründet regelmäßig ein Steuerprivileg für Investitionen des Inhabers der Gesellschaft, das auch „steuerparadoxe“ Effekte entstehen lassen kann.

Die Begünstigung der nicht entnommenen Gewinne einer Personenunternehmung (§ 34a EStG) bedeutet keinen Ausgleich für die Thesaurierungsvorteile einer Kapitalgesellschaft, weil § 34a EStG nur für Unternehmen mit sehr hohen Gewinnen attraktiv ist[28].

5. Ähnliche Steuerprivilegien sind aber z.B. auch in Fällen von Investitionen

– in Form privater inländischer Immobilien nach § 23 Abs. 1 Nr. 1 EStG oder betrieblicher Immobilien wegen des Anschaffungskostenprinzips möglich, sowie
– in ausländische Kapitalgesellschaften und Betriebsstätten möglich, wie z.B. in Bulgarien, wo eine „flat rate“ von 10 % auf alle Gewinne erhoben wird.

6. Der (Bar-)Wert solcher Steuerprivilegien bestimmt sich stets
   – nach der alternativen, deutschen Vollbelastung der Gewinne einschließlich der auf Ausschüttungen entfallenden Belastung mit Ein-

[28] Vgl. ebenda.

kommen-, Kirchensteuer und Solidaritätszuschlag. Letztere erreicht bei Einzelgewerbetreibenden maximal 49,35 %, wenn der Einkommensteuer-Tarif 45 %, der Kirchensteuer-Tarif 8 % und der gewerbesteuerliche Hebesatz 400 % betragen, und

– nach der Dauer der Inanspruchnahme dieser Steuerprivilegien. Wechselt der Steuerpflichtige allerdings seinen Wohnsitz z.B. nach Bulgarien, so verflüchtigen sich diese „Privilegien"; sie sind insofern also (wohn-)standortbedingt.

Schließlich gilt es zu beachten, dass sich die Vorteile einer thesaurierenden, deutschen Kapitalgesellschaft im Vergleich zu einem einzelgewerblichen Betrieb wegen der einkommensteuerlichen Progression nur einzelfallbezogen ermitteln lassen.

So wäre z.B. im Rechtsformvergleich mit einer dauerhaften Gewinnthesaurierung in der Kapitalgesellschaft bei einem jährlichen Betriebsgewinn von 52.882 € der obige Belastungswert von 49,34672 % zu ersetzen

– *durch eine Grenzsteuerbelastung mit ESt, SolZ und KiSt von 44,5359 % oder, je nach dem Ziel des Vergleichs,*

– *durch die entsprechende Durchschnittssteuerbelastung von nur 28,43655 %*[29].

Im Fall des ersten Spiegelstrichs wäre die Steuerbelastung der thesaurierenden Kapitalgesellschaft von 29,825 % vorteilhaft, im anderen Fall hingegen nahezu bedeutungslos.

7. Unter der Nummer (4) wurden grundlegende Fragen der Rechtsformwahl unter Steuereinfluss angesprochen; zu diesem Fragenkomplex rechnen vielfältige Gestaltungen der Praxis (auch im Handwerksbereich), wie die Rechtsformkombinationen der Betriebsaufspaltung, der GmbH&CoKG sowie die Einrichtung einer steuerlichen Organschaft, der Abschluss eines Gesellschafter-Geschäftsführer-Vertrags mit der GmbH, die steuerliche Nutzung des Teileinkünfteverfahrens durch Einlage von Anteilen an einer personenbezogenen Kapitalgesellschaft in einen einzelgewerblichen Betrieb etc.

Obgleich diese Gestaltungen wegen ihrer Heterogenität den Rahmen dieser Studie zur Tarifstruktur sprengen, wird bei bedeutsamen Einzelfragen auf sie näher eingegangen.

---

[29] Vgl. zu diesen Belastungswerten *Haase, Klaus Dittmar*: Betriebliche Steuerplanung, a.a.O., S. 111.

Zweites Kapitel: Tarifreformanalyse

Mit der Tarifreformanalyse beginnt die Untersuchung der Möglichkeiten und Restriktionen der aktuellen Steuerreformpolitik, die im Dritten Kapitel mit den Methoden zur Vermeidung einer Kalten Progression fortgesetzt wird.

A. Abflachung der aktuellen direkten Progression

Im ersten Abschnitt A. dieses Zweiten Kapitels werden zunächst die Kritikpunkte an der aktuellen Progression zusammengefasst, bevor auf die theoretischen und praktischen Alternativen einer Tarifstrukturreform eingegangen wird; hierbei konzentriert sich die Analyse zunächst auf die Reformziele 1 und 4, also auf die Linearisierung der Grenzsteuersatzfunktion und die Sicherstellung der aktuellen Steuerschuld für das Einkommen am Ende des Bereichs der direkten Progression, worin sich zugleich der Verzicht auf eine Steuerentlastung für höhere Einkommen ausdrückt. In dieser Analyse werden grundlegende Zusammenhänge zwischen Linearität der Funktionen und dem Erhalt des Steueraufkommens am Ende des Progressionsbereichs transparent.

I. Kritik an der aktuellen Form der direkten Progression

Ziel dieses Zweiten Kapitels des Gutachtens ist die Beantwortung der Frage, inwieweit es methodisch möglich ist, die wichtigsten Kritikpunkte an der aktuellen ESt-Tariffunktion abzumildern oder auszugleichen; dazu sei daran erinnert, dass

- die Progression dazu dient, steigende Einkommen mit einem wachsenden Durchschnitts-Steuertarif zu belasten, um die wachsende Opferfähigkeit höherer Einkommen zu erfassen;
- die derzeitige Progression folgende Mängel aufweist:
  - Nach einer steuerfreien Einkommenszone sinkt die direkte Progression mit steigendem Einkommen laufend bis auf Null:
    - Bei dem Einkommen von 8.131 € kommt es zu einem starken Sprung der Grenzsteuerbelastung von 0 % auf 14 %,
    - danach bemisst sich bis zu einem Einkommen von 13.469,99 € der Belastungszuwachs nach der Formel (I.17): 0,000018674 * Einkommenszuwachs und

– sinkt danach bis zu einem Einkommen von 52.881,99 € um etwa ¾ auf 0,0000045748 * Einkommenszuwachs (vgl. Formel (I.19);
– schließlich wächst die Grenzsteuerbelastung bis zu einem Einkommen von 250.730,99 € überhaupt nicht mehr und
– weist in der letzten Einkommenszone nur zu Beginn einen sprunghaften Anstieg von 42 % auf 45 % (sog. Reichensteuer) auf.

Die Steuerbelastungen je Euro Einkommenszuwachs steigen also vor allem für Steuerpflichtige im untersten Einkommensbereich sehr stark und verflüchtigen sich mit hohen Einkommen gegen Null. Insbesondere das Missverhältnis des starken Anstiegs der Grenzsteuerbelastung in Einkommenszone 2, verglichen mit dem relativ mäßigen Anstieg der Grenzsteuerbelastung für die höheren Einkommen der Einkommenszone 3, gilt als Stein des Anstoßes – daher zeigt das folgende Schaubild diese Grenzsteuerfunktionen im Parallel-Vergleich, also wie sich die beiden Funktionen darstellen würden, wenn sie als Alternativen für den gesamten Einkommensbereich von 0 bis 52.882 € definiert wären:

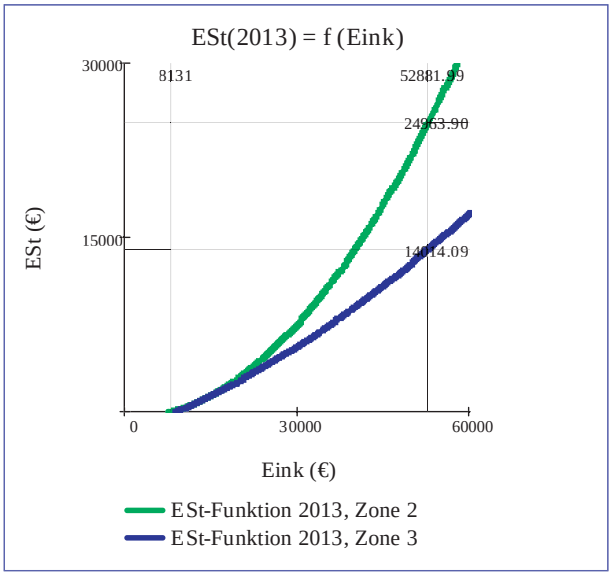


Schaubild 56

Würde für die Einkommenszonen 2 und 3 einheitlich die grüne Funktion gelten, so stiege die Einkommensteuerschuld bei einem Einkommen von 52.882 € von dem aktuellen Wert (14.014,44 €) fast auf den doppelten Wert (24.963,90 €); würde hingegen die blaue Funktion der Einkommenszone 3

auch in Zone 2 gelten, so wäre damit eine Erhöhung des Grundfreibetrags von 8.131 € auf 9.054 € und ein – im Vergleich zur grünen Funktion – stärkerer Anstieg der Einkommensteuerfunktion verbunden. Mit anderen Worten: die von § 32a EStG vorgesehene Kombination der aktuell unterschiedlichen Äste der Einkommensteuerfunktion schafft ein zusätzliches Steueraufkommen im Umfang der Fläche zwischen der grünen und der blauen Funktion in den Einkommensgrenzen zwischen 8.131 € und 13.470 € im Bereich der positiven ESt-Werte:

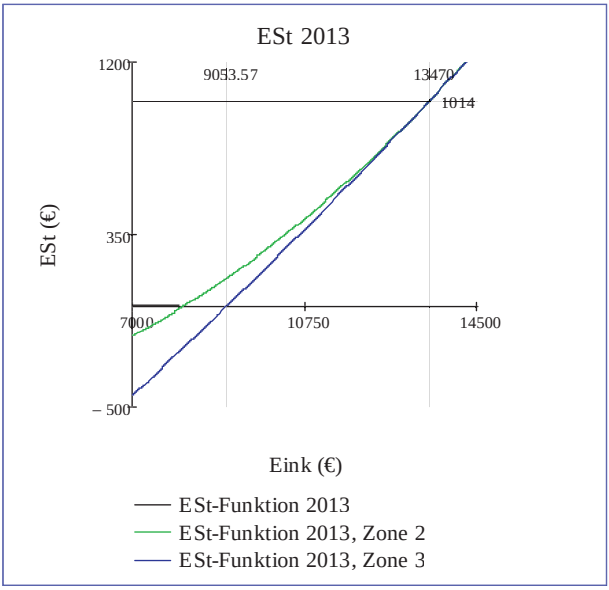


Schaubild 57

– Weiterhin wird beklagt, dass die Grenzwerte der Einkommenszonen im Bereich der direkten Progression seit den 70er Jahren nur so zögerlich an die Geldentwertung angepasst wurden, dass nun schon Bezieher mittlerer Facharbeitereinkommen aus dem Progressionsbereich herausfallen können.

Daraus ergibt sich das Bild des sog. „Mittelstandsbauches“ der Einkommensbesteuerung. Dieser lässt sich mit Hilfe der Grenzsteuer- oder der Durchschnittssteuerfunktion verdeutlichen (vgl. Schaubild 58).

– die Grenzsteuerdarstellung des Mittelstandsbauches knüpft an die zuletzt angesprochenen, linearen und daher leicht beschreibbaren Abschnitte der Grenzsteuerfunktion an. Jeder Punkt dieser Funktion entspricht dem Anstieg der Tangente an die ESt-Funktion bei einem bestimmten Einkommensbetrag

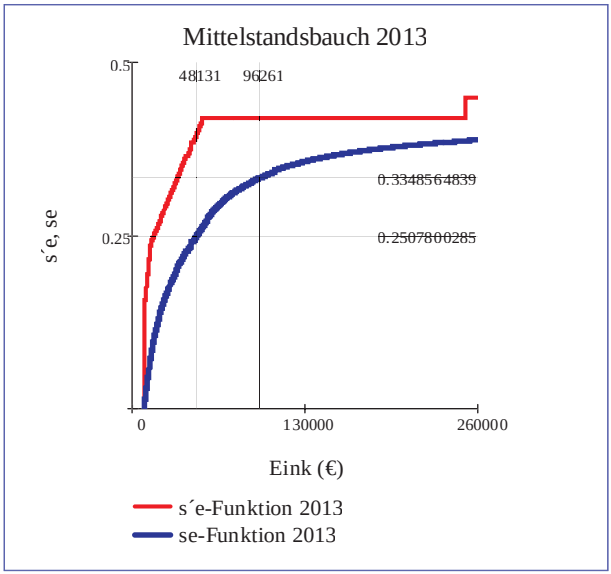


Schaubild 58

und kennzeichnet ausschließlich den Steueranstieg auf den letzten Euro dieses Einkommens. Ein solcher Grenzsteuersatz ist daher unabhängig von jedem anderen Grenzsteuersatz definiert, der sich für einen Teilbetrag desselben Einkommens ergeben kann – die Kenntnis eines Grenzsteuersatzes sagt also nichts über die anderen Grenzsteuersätze oder etwaige Steuerentlastungen innerhalb des Bereichs des gegebenen Einkommens aus. Grenzsteuersätze sind daher auch nicht zur Berechnung der Steuerschuld geeignet, sondern nur für steuerliche Optimierungsrechnungen, etwa zur Frage, ab wann mit wachsendem Einkommen bei einer 1-Mann-GmbH mit einem Gesellschafter-Geschäftsführer die Gewinnthesaurierung steuerlich günstiger wird als die Erhöhung der Geschäftsführerentlohnung.

Kurzformel:

Grenzsteuerfunktionen zur Beschreibung des Mittelstandsbauches besagen, um wie viel sich die Steuerschuld schrittweise verändert, wenn das Einkommen fortwährend um 1 € erhöht wird – erfasst werden also nur die Steuermerkmale, die für die letzte Einheit des betrachteten Einkommens gelten.

An dieser Aussage ändert sich auch nichts, wenn alle derart ermittelten Grenzsteuersätze zu einer Grenzsteuerfunktion „zusammengesetzt“ werden.

– Eine Durchschnittssteuerdarstellung des Mittelstandsbauches hingegen gründet sich auf die gleichmäßige Verteilung der bei einem bestimmten Ein-

kommen entstehenden ESt-Schuld auf jeden Euro dieses Einkommens, z.B. auch auf jeden Euro innerhalb des Grundfreibetrags. Damit wird der Durchschnittssteuersatz definitorisch mit jedem Euro der gesamten Bemessungsgrundlage verbunden. Kennt man den auf ein Einkommen entfallenden Durchschnittssteuersatz, so ist damit auch die Höhe der Steuerschuld berechenbar.

Kurzformel:

Durchschnittssteuersätze zur Beschreibung des Mittelstandsbauches erfassen alle Steuermerkmale, die vom ersten Euro bis zum letzten Euro des gesamten, jeweils betrachteten Einkommens wirksam sind.

Die Steuertheorie[30] verwendet daher zur Kennzeichnung der Art einer Steuertariffunktion (z.B. Linearität, Regression, beschleunigte, lineare oder verzögerte Progression) nur die Entwicklung ihrer Durchschnittssteuerfunktion[31]; Einzelmerkmale einer Tariffunktion an bestimmten Stellen werden sodann zusätzlich mittels Grenzsteueranalyse erfasst, wie etwa hier im Abschnitt A. III. e) der Schnittpunkt der Grenzsteuerfunktionen der Zone 2 des Jahres 2012 und des Jahres 2013. Daher werden im Folgenden stets Grenz- und Durchschnittssteuerbeschreibung parallel genutzt, insbesondere zur Kennzeichnung des Mittelstandsbauches und seiner Änderung bei den verschiedenen Reformmodellen.

Dabei soll in den folgenden Abschnitten die Frage geprüft werden, ob und wie der aktuelle Mittelstandsbauch korrigiert werden kann. Hierfür liegt der Fokus zunächst auf dem Einkommensbereich bis zum aktuellen Ende der direkten Progression (bei Zusammenveranlagung bis 105.763,99 €); insoweit wird an dem Grenzsteuertarif von 42 % oberhalb ab 52.882 € bzw. 105.763,99 € zunächst festgehalten.

Diese letztgenannte Prämisse wird in einem gesonderten Kapitel (Zweites Kapitel, A. V.) aufgehoben, in dem eine Rechtsverschiebung des aktuellen Bereichs der direkten Progression auf 55.000 €, auf 60.000 € und auf 70.000 € geprüft wird. Auch auf diesem Weg lässt sich das Ziel einer Abflachung der aktuellen Steuerprogression erreichen.

---

30 Vgl. z.B. *Pollak, Helga*: Steuertarife, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, N.F., Bd. 2, 3. A., Tübingen 1980, S. 239 ff. und *Andel, Norbert*: Finanzwissenschaft, 4. A., Tübingen 1998, S. 303 ff.

31 Begründet wird die Dominanz des Durchschnittstarifs damit, dass „es durchaus möglich ist, einen steigenden Durchschnittssteuersatz mit einem partiell sinkenden Grenzsteuersatz zu kombinieren“, *Brügelmann*, a.a.O., S. 2. Häufiger kommt es aber in der Praxis z.B. zu einer Kombination von Grundfreibetrag und partiell horizontalem Grenzsteuersatz (indirekte Progression) oder zur Progression in Stufentarifen mit bereichsweise konstanten Grenzsteuertarifen.

II. Lineare Grenzsteuerfunktion mit Verzicht auf Steuerentlastung für höhere Einkommen

1. Lineare Grenzsteuerfunktion aus dem Grundfreibetrag

Die grundlegenden Probleme einer Reform der Tarifstruktur zeigen sich bereits, wenn nur drei Reformziele erreicht werden sollen:

– eine durchgängig lineare Grenzsteuerfunktion, die

– keinen positiven Eingangstarif aufweist und

– eine konstante Steuerschuld am Ende des Bereichs der direkten Progression sichert.

Damit wird im folgenden Modell 1 ein anspruchsvolles Reformpaket mit einem extrem restriktiven, fiskalischen Reformanspruch verknüpft[32]. Die Bezieher von Einkommen oberhalb des Bereichs der direkten Progression bleiben von dieser Reform unberührt, die nur der Abflachung des Mittelstandsbauches dient.

Modell (1)

Angenommen, es gelte eine durchgängig lineare Grenzsteuerfunktion in den derzeitigen Einkommenszonen 2 und 3:

Formel (II.1)

$$s'_e(\text{Eink}) := 0.0000139959 \cdot \text{Eink} - 0.1138005126$$

Mit Formel (II.1) korrespondiert die ESt-Funktion (II.2):

Formel (II.2)

$$\text{ESt}(\text{Eink}) := 0.000006997940759 \cdot (\text{Eink} - 8131)^2$$

die im folgenden Schaubild 59 wiedergegeben wird:

Offensichtlich ist die Forderung erfüllt, die Einkommensteuer ab einem Einkommen von 52.882 € (bzw. 105.764 €) unverändert zu lassen, und zwar mit einer ESt-Schuld von 14.014,44 €. Zudem entfällt eine geknickte Grenzsteuersatzfunktion im Einkommensbereich bis 52.882 € (bzw. 105.764 €) und die Grenzsteuerfunktion steigt aus dem Grundfreibetrag (GFB) von Null aus (vgl. Schaubild 59).

Allerdings zeigt sich im Grenzsteuerverlauf des Schaubildes 60, dass der Erhalt der Einkommensteuerschuld von 14.014,44 € für ein Einkommen von 52.882 € (bzw. 105.764 €) teuer erkauft würde: in der Einkommenszone der direkten Progression benötigt die Grenzsteuerfunktion eine sehr starke, konstante Höhe des Anstiegs, um von Null den gewünschten Wert von 42 % zu erreichen. Unter den gegebenen Bedingungen muss der Grenzsteuertarif auf

---

32 *Houben, Henriette/Baumgarten, Jörg*, a.a.O., S.20, untersuchen diesen Fall nicht, sondern nur ähnliche Fälle mit einem Eingangssteuersatz zwischen 14% und 20% und einer Anpassung der Einkommensgrenze des Bereichs der direkten Progression.

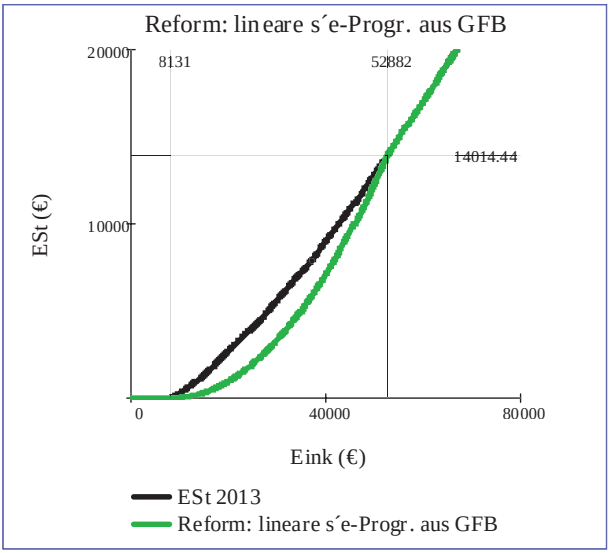


Schaubild 59

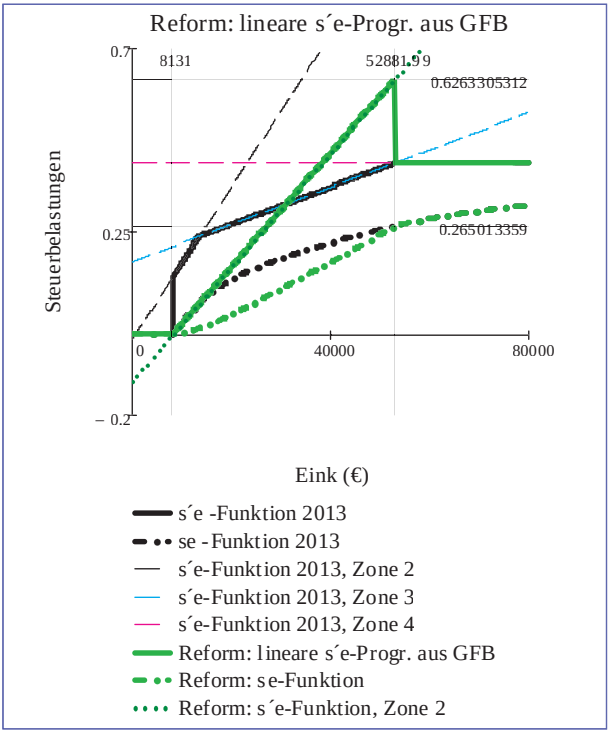


Schaubild 60

ein Maximum von 62,63 % steigen. Zudem stört, dass diese Funktion schon ab einem Einkommen von 38.139,78 € oberhalb des derzeitigen Niveaus des Grenzsteuersatzes von 42 % verläuft (sog. „Grenzsteuer-Überlast“). Diese Opfer wären aber zur Absicherung der derzeitigen ESt-Höhe bei einem Einkommen von 52.882 € (bzw. 105.764 €) zwingend.

Schaubild 61 zeigt einen Ausschnitt aus dem vorstehenden und damit auch den Verlauf der Grenzsteuerfunktion mit ihrem absoluten Glied von

-11,38005126 und der geringen Steigung der Durchschnittssteuerfunktion; diese erreicht in Zone 2 maximal 1,48088455 %, also eine deutlich geringere Belastung als in der Steuerfunktion 2013, die 7,52495323 % beträgt:

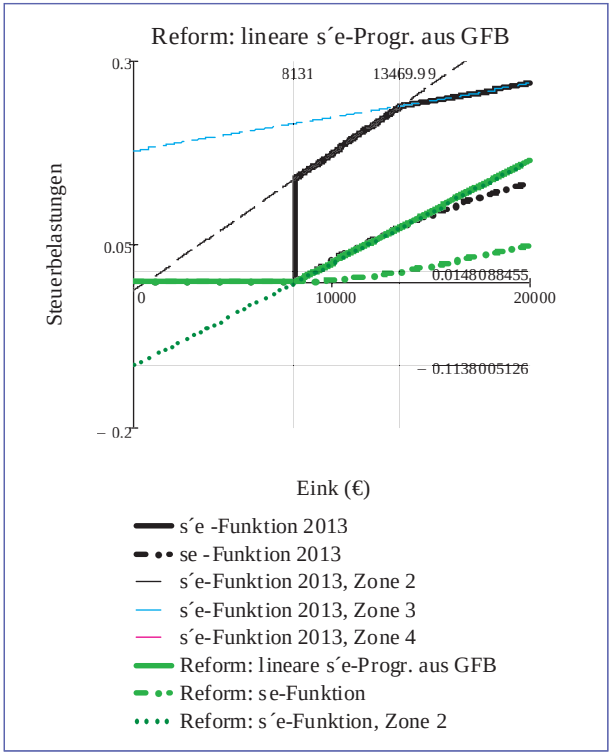


Schaubild 61

In dieser Durchschnittsbelastung von 1,48 % drückt sich die starke Entlastung durch dieses Reformmodell in der Eingangszone aus, die allerdings wegen der Prämisse einer Neutralität des Steueraufkommens am Ende des Progressionsbereichs mit der bereits problematisierten hohen Grenzsteuer-Überlast verbunden ist.

2. Lineare Grenzsteuerfunktion aus dem Koordinatenursprung

Das Ergebnis des vorstehenden Abschnitts legt eine Analyse nahe, ob die Prämisse des Erhalts der Steuerschuld bei einem Einkommen von 52.882 € (bzw. 105.764 €) nicht durch Abänderung einer anderen Prämisse gerettet werden kann: etwa dadurch, dass die lineare Grenzsteuersatzfunktion nicht im Einkommenspunkt des Grundfreibetrags beginnen soll, sondern im Koordinatenursprung. Eine solche Funktion würde zwar erst ab einem Einkommen in Höhe des Grundfreibetrags greifen; dort hätte der Grenzsteuersatz aber, wie in der aktuellen Form, bereits einem positiven Wert erreicht (im Folgenden 8,34687805 % statt derzeit 14 %).

Modell (2)

Unter den genannten Bedingungen könnten die Formeln für die aktuelle Einkommenszone 2 und 3 wie folgt lauten:

Formel (II.3)

$$\mathrm{ESt}(\mathrm{Eink}) := 0.00000513275799 \cdot \mathrm{Eink}^2 - 339.3426907451$$

Mit Formel (II.3) korrespondiert nun die folgende s´e-Funktion:

Formel (II.4)

$$s'_e(\mathrm{Eink}) := 0.0000102655 \cdot \mathrm{Eink}$$

Auch bei diesen Funktionen (II.3) und (II.4) kommt es zu einer starken Entlastung im Bereich der direkten Progression, ohne dass die Steuerschuld bei einem Einkommen von 52.882 € (bzw. 105.764 €) gefährdet wäre, vgl. Schaubild 62.

Die Grenzsteuerfunktion zeigt aber wieder das nichtakzeptable Phänomen einer „Grenzsteuer-Überlast“, die Grenzsteuer-Werte über 42 % zur Folge hat, wenn auch das Niveau des Maximalwertes deutlich niedriger als im vorangehenden Beispiel ausfällt (54,28600683 % statt 62,63 %), vgl. Schaubild 63.

Im Eingangsbereich des Einkommens zeigt sich wiederum eine erhebliche Entlastung: der Durchschnittssteuersatz bei einem Einkommen von 13.469,99 € beträgt nur 4,3945759 % im Vergleich zum Tarif 2013 von 7,52495323 %, vgl. Schaubild 64.

Im Vergleich zur Tariffunktion 2013 und zum Reformmodell 1 kann das Reformmodell 2 als ein Kompromissmodell verstanden werden:

– Dank des Anstiegs der Grenzsteuerfunktion aus dem Koordinatenursprung und der daraus folgenden Grenzsteuerbelastung über dem Grundfreibetrag von „nur“ 8,345 % sinkt auch die Grenzsteuer-Überlast;

– es zeigt sich aber, dass dieses Absenken der Grenzsteuer-Überlast nicht ausreicht, um die Überlast gänzlich zu vermeiden: sie verbleibt auf einem Niveau von 54,286 % - 42 %, also über 12 %.

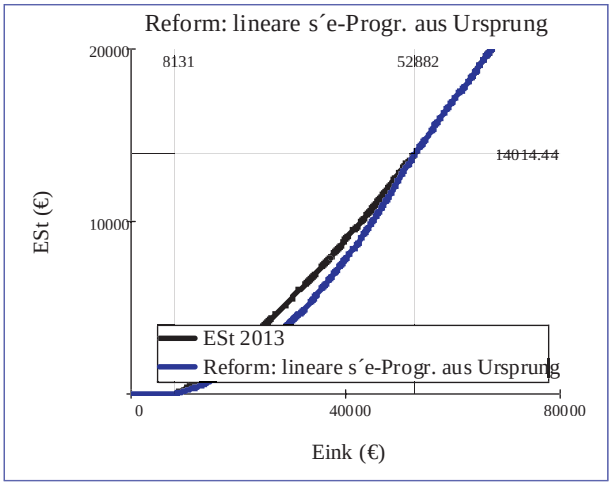


Schaubild 62

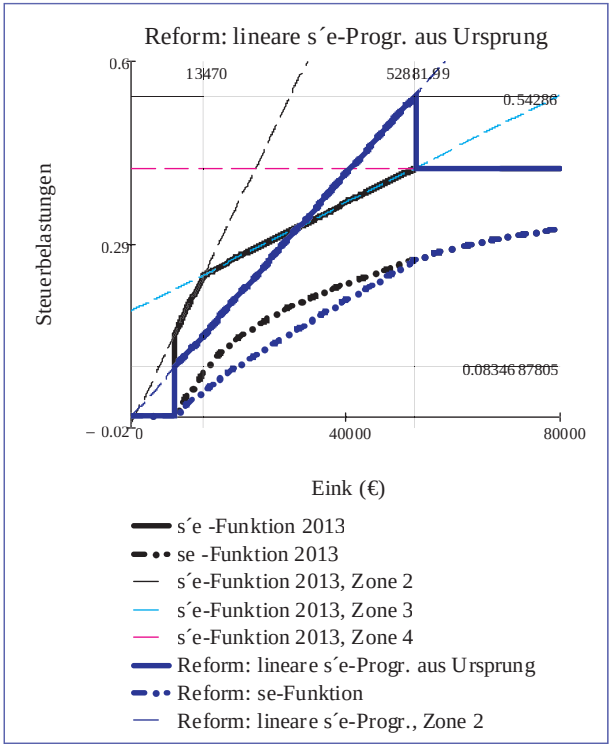


Schaubild 63

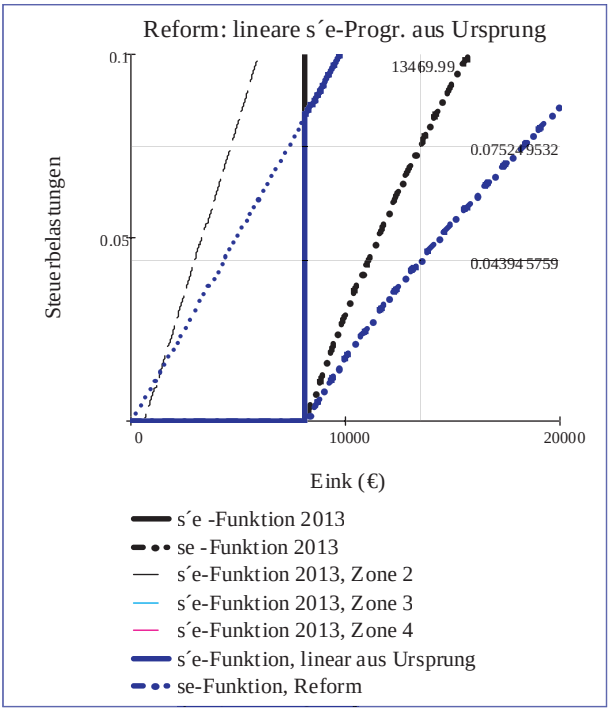


Schaubild 64

3. *Lineare Grenzsteuerfunktion mit Eingangssteuersatz von 14%*

Als nächste Reformfunktion wird eine Funktion mit einem Eingangsteuersatz von 14 % analysiert, die aber im Gegensatz zum aktuellen Tarif nicht geknickt, sondern linear verläuft[33]; sie soll wiederum bei Einkommen ab 52.882 €/105.764 € aufkommensneutral sein.

Modell (3)

Die Formel für die ESt-Funktion nun:

Formel (II.5)

$$\mathrm{ESt}(\mathrm{Eink}) := 0.0000038695 \cdot (\mathrm{Eink} - 8131)^2 + 0.1400008 \cdot \mathrm{Eink} - 1138.3391869$$

und ergibt folgendes Bild:

---

33 *Houben/Baumgarten*, a.a.O., untersuchen ebenfalls einen Fall mit linearer Grenzsteuerfunktion und einem Eingangssteuersatz von 14%, allerdings verbunden mit einem „linksverschobenen“ Einkommensgrenzwert von 36.000 €, bei dem bereits der 42%-Tarif beginnen soll (Szenario eins) bzw. von 41.000 € (Szenario zwei), damit die Aufkommensneutralität erreicht werden könne. Eine derartige Verminderung des Einkommensgrenzwertes von derzeit 52.552 € erscheint nicht realistisch.

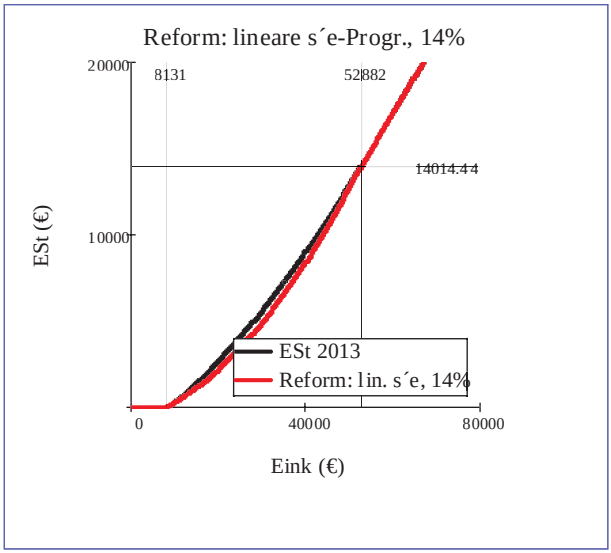


Schaubild 65

Die ESt-Funktion dieses Reformmodells lehnt sich wesentlich stärker an die Funktion des Jahrs 2013 an als die beiden vorangegangen Reformmodelle.

Die korrespondierende Grenzsteuerfunktion lautet

Formel (II.6)

$$s'_e(\text{Eink}) := 0.000007739 \cdot \text{Eink} + 0.077074991$$

und wird im Schaubild 66 dargestellt.

Abermals lässt sich eine Grenzsteuer-Überlast nicht vermeiden, und zwar in Höhe von 6,63 Prozentpunkten. Die Durchschnittssteuerbelastung dieses Reformmodells am Ende der Zone 2 unterscheidet sich ebenfalls nur geringfügig vom Tarif 2013; letztere beträgt etwas mehr als 1 Prozentpunkt, vgl. Schaubild 67.

Interessanterweise verdeutlicht diese Reformalternative im Vergleich mit dem aktuellen Tarifrecht, welche Bedeutung der Knick der aktuellen Tarifunktion besitzt: nur er erlaubt, das Steueraufkommen von 14.014,44 € bei einem Einkommen von 52.882 € zu sichern, ohne dass der Eingangstarif von 14 % und der Ausgangstarif von 42 % gefährdet würden und ohne dass es zu der Grenzsteuer-Überlast von 48,63287116 % - 42 % der hier betrachteten Reformalternative kommt: wenn an die Stelle einer durchgängig linearen Grenzsteuerfunktion des Reformmodells 3 eine geknickte Grenzsteuerfunktion der aktuellen Form mit starkem Anstieg der Grenzsteuer-

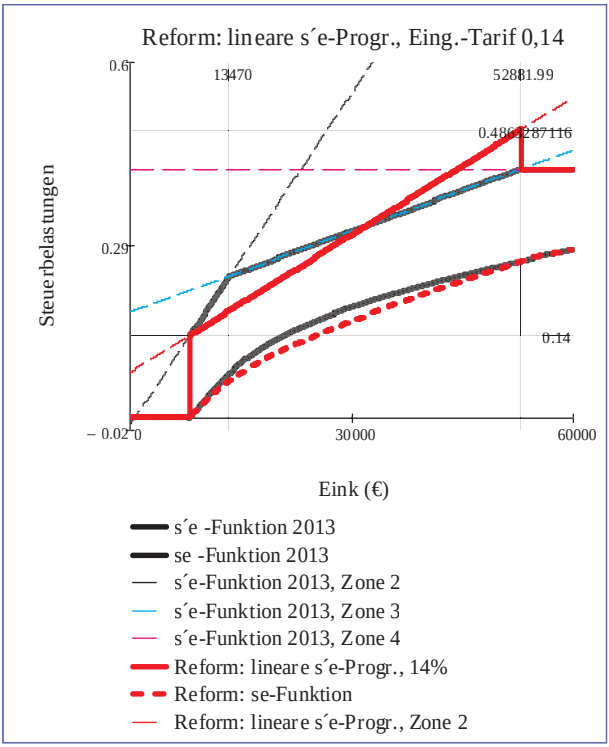


Schaubild 66

funktion in der Zone 2 (und geringerem Anstieg in der Zone 3) tritt, erhöht sich das Steueraufkommen so deutlich, dass die Grenzsteuer-Überlast des Modells 3 vermieden werden kann.

4. Lineare Grenzsteuerfunktion mit Eingangssteuersatz von 20,63 %

Wenn bei einer linearen Grenzsteuerfunktion jede Form der „Grenzsteuer-Überlast“ vermieden und dennoch die Steuerschuld bei einem Einkommen von 52.882 € (bzw. 105.764 €) unverändert bleiben soll, so wird ein Eingangswert des Grenzsteuersatzes von 20,63 % erforderlich, wie Modell 4 zeigt[34].

Modell (4)

Die oben erläuterten Prämissen erfüllt folgende Gleichung für die ESt-Funktion:

---

[34] *Houben/Baumgartner*, a.a.O., kommen für den Fall einer linearen Grenzsteuerfunktion mit einem Eingangstarif von 20 % zu dem Ergebnis, dass im Szenario eins ein Einkommensgrenzwert von 53.000 € nötig ist, um ein Aufkommensneutralität zu erreichen. Dies deckt sich mit dem hier abgeleiteten Eingangssteuersatz von 20,63 % bei einem Einkommensgrenzwert von 52.552 €.

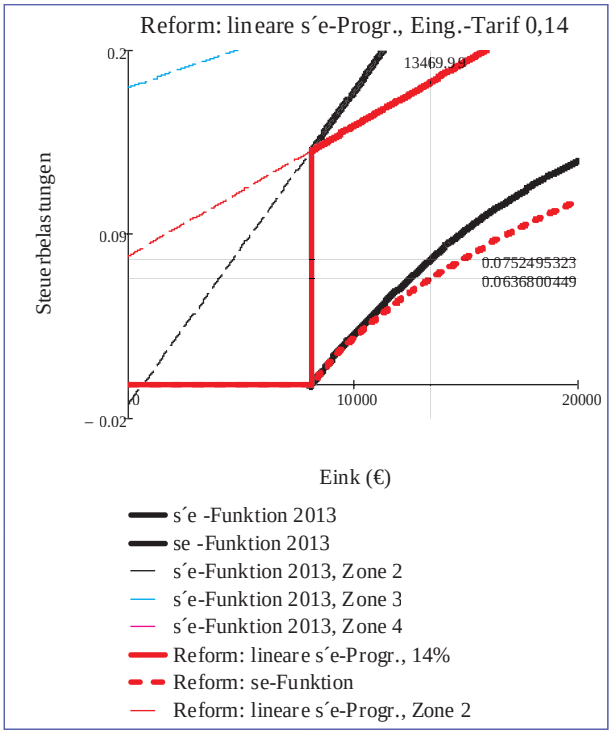


Schaubild 67

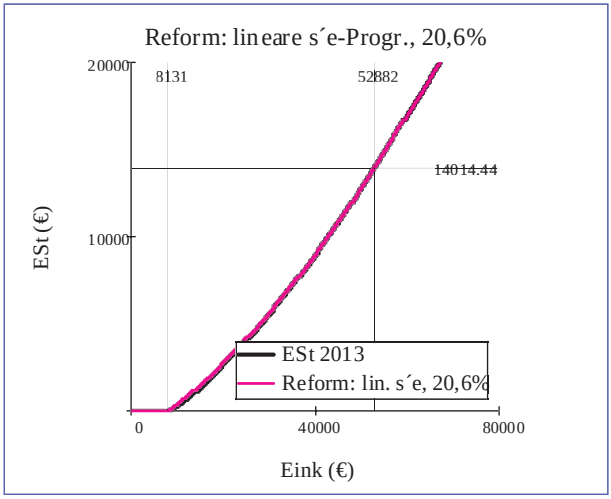


Schaubild 68

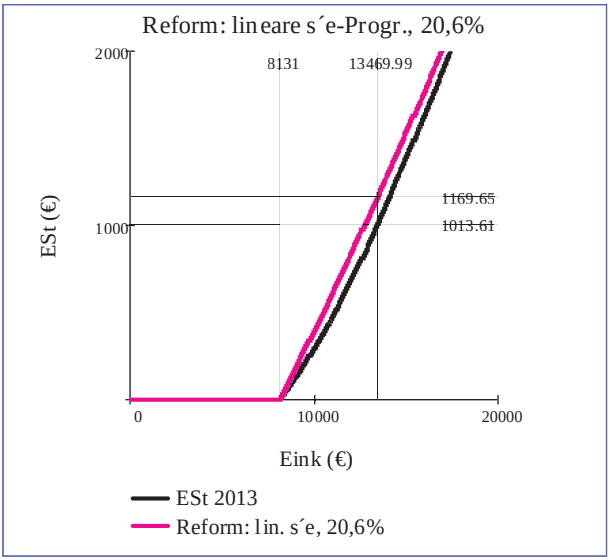


Schaubild 69

Formel (II.7)

$$\mathrm{ESt}(\mathrm{Eink}) := 0.0000023873 \cdot (\mathrm{Eink} - 8131)^2 + 0.2063308 \cdot \mathrm{Eink} - 1667.67199454$$

Schaubild 68 zeigt den graphischen Verlauf der Funktion auf.

Während das Schaubild 68 einen Überblick über das Verhältnis der beiden ESt-Funktionen gibt, werden im vergrößerten Ausschnittsbild die Relationen zwischen den Funktionen des Tarifs 2013 und Modell 4 im Eingangsbereich der Progression deutlicher (vgl. Schaubild 69).

Das Ergebnis lautet mithin: die Werte der ESt-Funktion des Reformmodells 4 übersteigen zumindest am Anfang des Progressionsbereichs die Werte des Tarifs 2013, um die Aufkommensneutralität für das Ende des Progressionsbereichs sicherstellen zu können. Diese Ergebnisse bestätigen sich durch die Grenzsteuerfunktion des Reformmodells (4):

Formel (II.8)

$$s'_e(\mathrm{Eink}) := 0.0000047746 \cdot \mathrm{Eink} + 0.1675080674$$

Auch hier verläuft die Durchschnittssteuerfunktion in Zone 2 oberhalb derjenigen des Tarifs 2013, obwohl nun das Steueraufkommen am Ende der Progressionszone in beiden Tarifen übereinstimmt. Als Ursache hierfür erkennt man, dass sich die beiden Grenzsteuerfunktionen knapp vor Ende der Zone 2 schneiden. Dieser Einkommenspunkt kennzeichnet in den obigen ESt-Schaubildern den größtmöglichen Abstand zwischen den beiden ESt-Funktionen – also die höchste Mehrbelastung des Reformmodells in Zone 2;

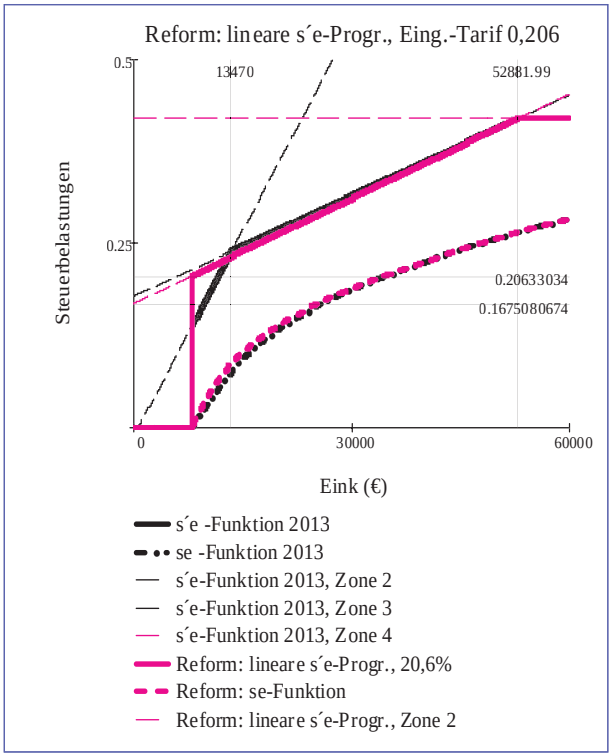


Schaubild 70

sie liegt bei einem Einkommen von 12.903,18 €, wie das folgende Schaubild 71 erkennen lässt.

Schaubild 71 verdeutlicht im Vergleich zum aktuellen Recht und der zuletzt analysierten Reformalternative drei bedeutsame Erkenntnisse:

(1) die Unterschiede zwischen aktueller Tariffunktion und dem hier betrachteten Reformmodell sind im linearen Verlauf sehr gering – die graphischen Verläufe decken sich ab einem Einkommen von 12.903 € weitestgehend;

(2) einen wesentlichen Unterschied zum aktuellen Reformmodell 4 bildet die geknickte Funktion des Tarifs 2013 in ihrem Eingangsbereich; die Differenz der Eingangstarife von 20,63 % und 14 % erscheint beachtlich, der Inhalt der Dreiecksfläche zwischen den beiden Funktionen in der aktuell ersten Progressionszone wird jedoch innerhalb des Bereichs der direkten Progression vollkommen kom-

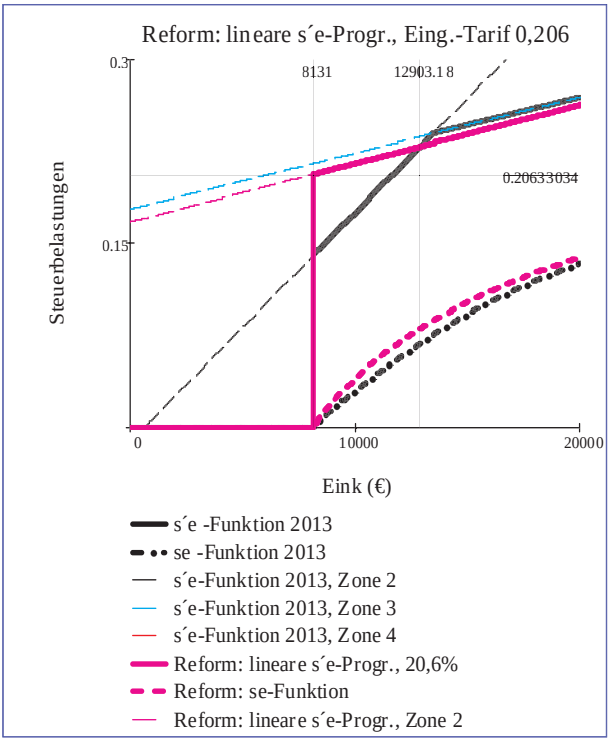


Schaubild 71

pensiert, und zwar ohne dass dies im vorangehenden Schaubild 71 optisch erkennbar würde.

Die Höherbelastung des Reformmodells 4 wurde aber bereits im Schaubild 70 im Verlauf der Durchschnittssteuerfunktion innerhalb des Bereichs der direkten Progression erkennbar: sie wird innerhalb der aktuellen Einkommenszonen 2 und 3 wieder vollständig abgebaut.

Im Vergleich zum vorangehenden linearen Reformmodell 3 mit einem Eingangstarif von 14 % spricht für das Reformmodell 4, dass es eine Grenzsteuer-Überlast des Ausgangstarifs von 6,65 Prozentpunkten vermeiden kann – freilich unter Inkaufnahme eines hohen Eingangsgrenzsteuersatzes.

(3) Im Vergleich zur aktuellen Tariffunktion würde das Modell 4 jedoch eine höhere Steuerbelastung für alle Steuerpflichtigen mit Einkommen innerhalb des Bereichs der direkten Progression zur Folge

haben; dies trifft für jede lineare Grenzsteuerfunktion mit einem Eingangssatz von etwas über 14 % zu.

5. Lineare Grenzsteuerfunktion mit Eingangssteuersatz von 31,32 %

Trotz der zuletzt dargelegten Einwände gegen lineare Grenzsteuerfunktionen mit höheren Eingangssätzen soll hier als extremes Modell eine horizontale Grenzsteuerfunktion mit Neutralität des Steueraufkommens am Ende der Progressionszone vorgestellt werden[35].

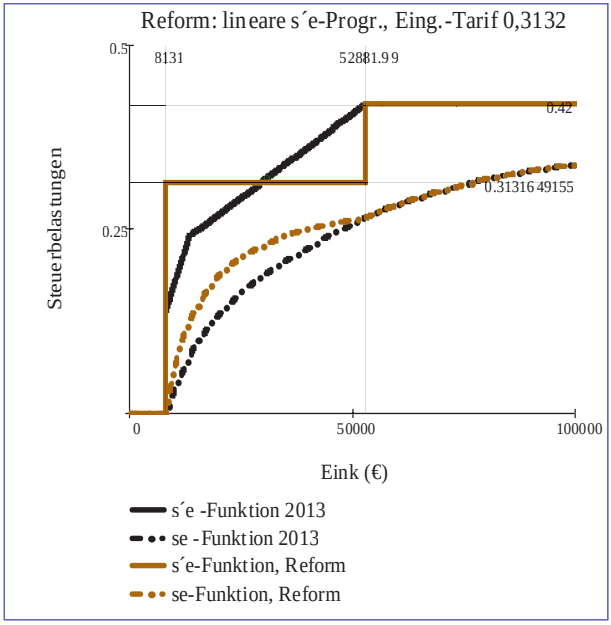


Schaubild 72

Modell (5)

Eine Erhöhung des Eingangswertes der linearen Grenzsteuerfunktion auf 31,32 % führt nun zu einer horizontalen Stufe in der Zone 2 mit folgender Funktion:

Formel (II.9)

$$s'_e(\text{Eink}) := 0.3131649155$$

und einer Grenzsteuerfunktion mit zwei Stufen (vgl. Schaubild 72).
Die ESt-Funktion weist einen Anstieg von 31,32 % aus dem Grundfreibetrag bis zum Punkt (Eink = 52.882 € , ESt = 14.014,44 €) auf (vgl. Schaubild 73):

35 Eine ähnliche Tarifstruktur kennt z.B. das britische Einkommensteuerrecht, das nach dem Grundfreibetrag eine sehr breite Zone bis (umgerechnet) etwa 40.000 € mit einem Tarif von 20 % aufweist, bevor der Tarif auf 40 % (bis zum Einkommen von etwa 170.000 €) steigt und danach auf 50 %.

Formel (II.10)

$$ESt(Eink) := 0.3131649155 \cdot Eink - 2546.3439298218$$

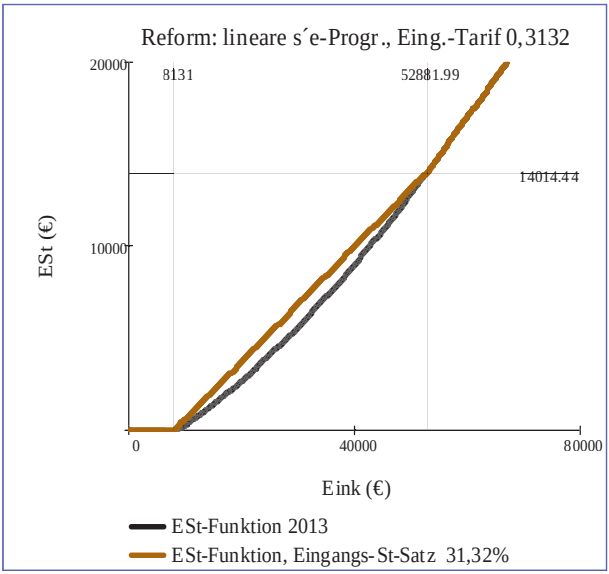


Schaubild 73

Die ESt-Funktion des Reformmodells 5 verläuft also im Bereich der direkten Progression durchgängig oberhalb der ESt-Funktion des Tarifs 2013, ebenso die Durchschnittssteuerfunktion, die bei einem Einkommen von 13.469.99 € die Durchschnittssteuerbelastung des Tarifs 2013 um etwa 5 Prozentpunkte überschreitet (vgl Schaubild 74).

6. *Zusammenfassung und Bewertung der Ergebnisse*

Die steuerpolitische Zielsetzung in den Jahren ab 2004 richtete sich offenkundig auf

– einen niedrigeren Eingangssteuersatz und gleichzeitig

– einen begrenzten Steueraufkommensverlust.

Diese Ziele konnten, wie ein Vergleich mit dem Reformmodell 4 zeigt, nur

– durch eine stark geknickte Grenzsteuersatzfunktion erreicht werden, mit der die Segnung des niedrigen Eingangssteuersatzes

– schon in der ersten Progressionszone wieder weitgehend kompensiert werden konnte, und zwar

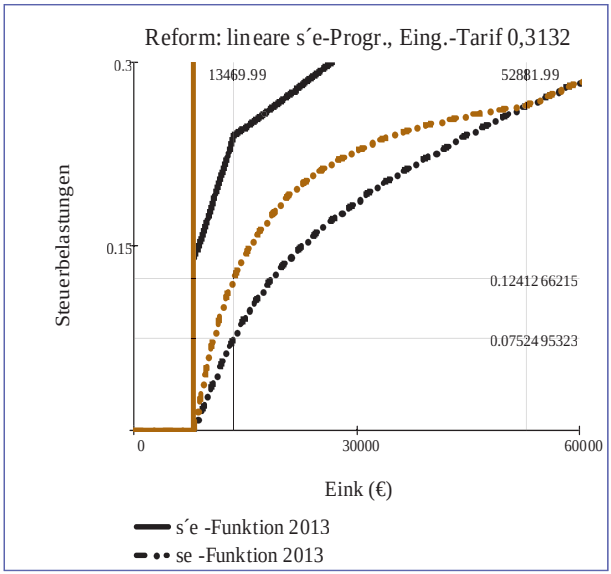


Schaubild 74

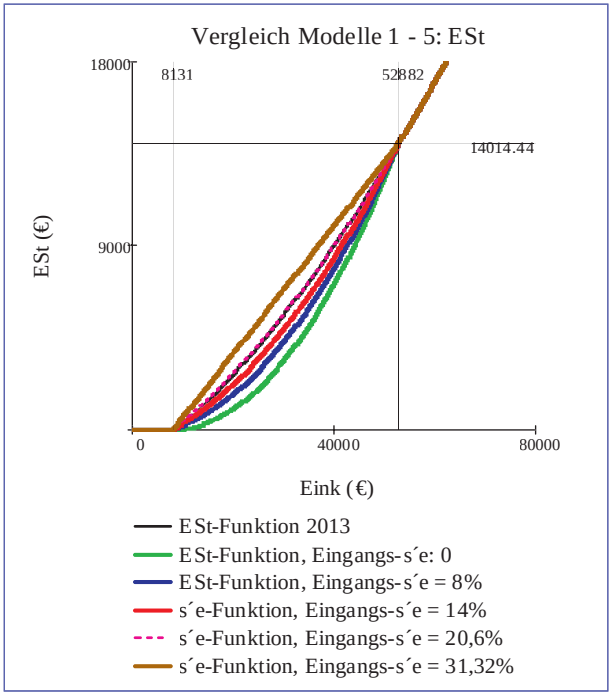


Schaubild 75

– mit einem extremen Anstieg der Funktion auf das über 4-fache des Anstiegs der Funktion in der folgenden Progressionszone 2.

Das folgende Schaubild 75 fasst die aktuelle ESt-Funktion sowie die Reformmodelle 1 bis 5 mit linearer Grenzsteuerfunktion und Aufkommensneutralität am Ende des Progressionsbereichs zusammen und veranschaulicht damit die Spannweite der Änderungen der ESt-Funktion aus den hier analysierten Reformmodellen:

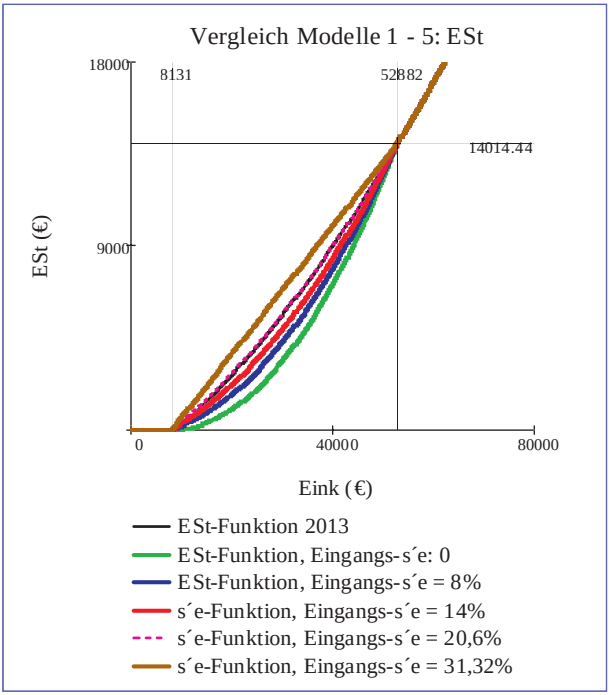


Schaubild 75

Die Extrema dieser Funktionen zeigen sich in der linearen ESt-Funktion mit einer einheitlichen Steigung von 31,32 % einerseits und in der stark progressiven ESt-Funktion mit einem Eingangsgrenzsteuersatz von 0 % andererseits; letztere weist einen Anstieg von 0,0000139959 auf (die ESt-Funktion von Modell 2 mit einem Eingangsgrenzsteuersatz von 8,35 % hingegen nur von 0,0000102655).

Eindrucksvoller bietet sich der Vergleich der unterschiedlichen Spannweiten des mit den Modellen verbundenen „Mittelstandsbauches“ dar, wenn dieser mit den Durchschnittssteuersätzen charakterisiert wird:

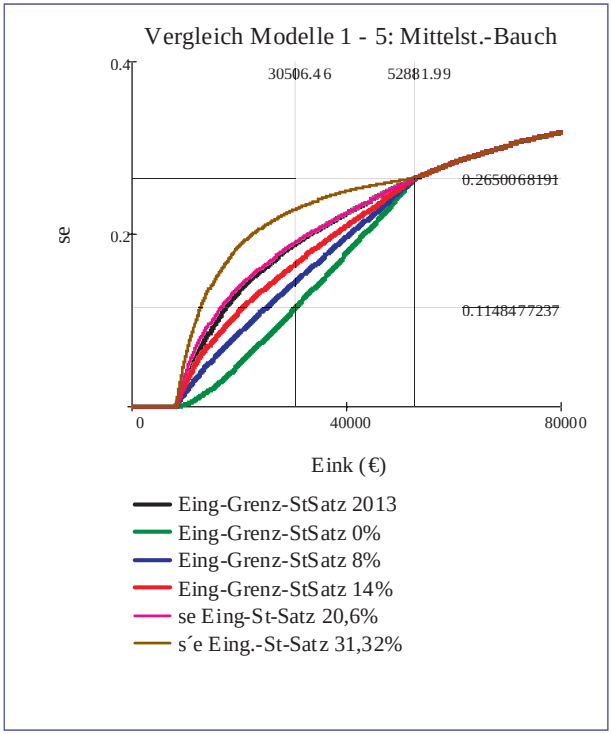


Schaubild 76

Gemessen an der Funktion des Jahres 2013 würde der Mittelstandsbauch des Reformmodells 5 mit einem Eingangsgrenzsteuersatz von 31,32 % extrem ausgeweitet – dieses Reformmodell 5 diente daher lediglich zur Verdeutlichung des Waage-Effektes einer Reform, der im Schaubild 77 erkennbar wird.

Schaubild 76 macht aber auch den realistischen Rahmen der Reform des Mittelstandsbauches transparent: schon eine Lineare Grenzsteuersatzfunktion mit einem Eingangssatz von 8 % würde den Mittelstandsbauch gegenstandslos machen, bei einem Eingangssteuersatz von 0 % käme es zu einem „negativen Mittelstandsbauch“, wenn auch mit einer nur geringfügigen Negativität. Eine Reform zur Abflachung des Mittelstandsbauches wäre insofern durchaus möglich.

In den folgenden Schaubildern 77 und 78 kommt der Waage-Effekt zum Ausdruck, der offenbart, in welchem Ausmaß eine Senkung der Grenzsteuer-Überlast zu einer Anhebung des Eingangstarifs zwingt:

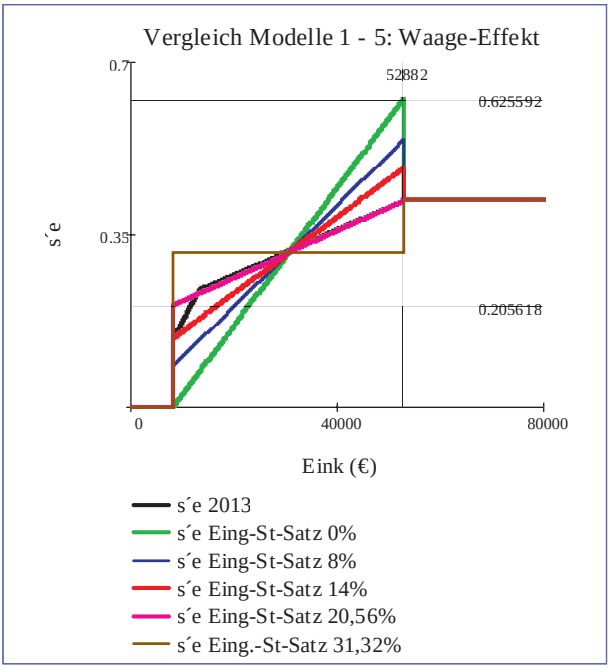


Schaubild 77

Hierbei besitzt die „Waage“ einen Aufhängepunkt bei 30.506,46 €; um diesen Wert lassen sich mithin die Grenzsteuerfunktionen der Reformmodelle 1 bis 5 drehen (vgl. Schaubild 78).

Schaubild 78 fasst die verschiedenen Reformfunktionen mit Grenzsteuer-Über- und Unterlast zusammen, wobei sich die Reformfunktion mit Grenzsteuer-Unterlast auch als eine Grenzsteuer-Stufenfunktion auffassen lässt. Diese Funktionen haben einen Schnittpunkt bei einem Einkommen von 30.506,46 €. Damit zeigt sich für eine Reform mit linearer Grenzsteuerfunktion und Aufkommensneutralität am Progressionsende (52.882 €/ 105.764 €) insbesondere,

– in welcher wechselseitigen Interdependenz Eingangssatz und Ausgangssatz dieser Grenzsteuerfunktionen stehen: je höher der Eingangssteuersatz, um so geringer fällt die Grenzsteuer-Überlast aus und umgekehrt;

– welcher Variationsspielraum unter den in diesem Abschnitt angenommenen Bedingungen existiert: Linearität der Grenzsteuerfunktion und Neutralität der Steuerschuld am Ende der direkten Progression führen stets zu einer höheren Grenzsteuer-Überlast und/oder einem höheren Eingangssatz der Grenzsteuerfunktion:

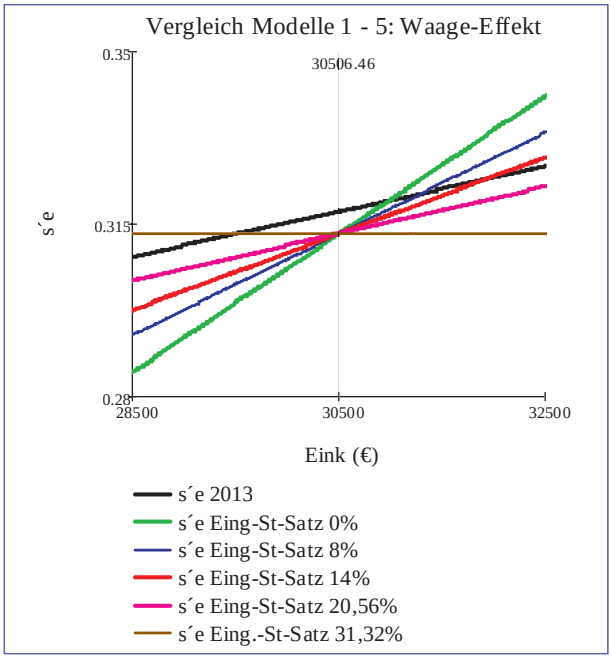


Schaubild 78

- wenn die Grenzsteuer-Überlast gesenkt werden soll, reicht eine Anhebung des Eingangsatzes der Grenzsteuer von 0 % auf 8 % nur zur Senkung der Grenzsteuer-Überlast von 62,56 % um 8,2 Prozentpunkte auf 54,53 %;
- eine vollständige Vermeidung der Grenzsteuer-Überlast erfordert einen Eingangsgrenzsteuersatz von mindestens 20,56 %. Angesichts des aktuellen Eingangsgrenzsteuersatzes von 14 % erscheint eine derart starke Anhebung auf 20,63 % politisch kaum durchsetzbar, stünde damit doch das Reizwort der „Steuererhöhung“ im Raum und würde mit dem kaum vermittelbaren Vorteil einer linearen Grenzsteuersatzfunktion konkurrieren.

In der Tat tritt bei einer linearen Grenzsteuerfunktion mit dem Eingangssteuersatz von 20,63 % eine Subventionierung der einkommensstärkeren Steuerpflichtigen durch die Bezieher geringerer Einkommen ein:

- die Bezieher von Einkommen in der zweiten Zone der direkten Progression (13.470 € bis 52.882 €) würden entlastet
- von den Beziehern der Einkommen der ersten Zone der direkten Progression (8.131 € bis 13.470 €).

Der Verdeutlichung dieses Effekts soll hier noch einmal ein (abgewandelter) Ausschnitt aus obigem Schaubild 70 mit den Grenzsteuerfunktionen des Tarifs 2013 und der linearen Grenzsteuerfunktion mit dem Eingangssatz von 20,56 % dienen:

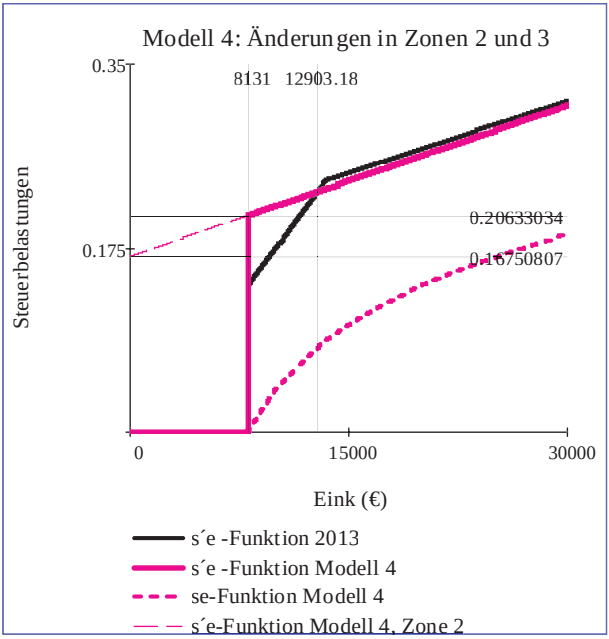


Schaubild 79

In Schaubild 79 zeigt sich, dass

– die Reformfunktion mit einem Eingangsgrenzsteuersatz von 20,63 % fast in der gesamten ersten Zone des Bereichs der direkten Progression oberhalb des Tarifs 2013 verläuft (genauer bis zu einem Einkommen von 12.903,18 €),

– wogegen Tarif 2013 ab diesem Einkommen höhere Grenzsteuerbelastungen aufweist,

– die sich erst am Ende des Bereichs der direkten Progression (52.882 €) ausgleichen.

Demgemäß würden Bezieher von Einkommen bis 12.903,18 € durch Reformmodell 4 im Vergleich zum Tarif 2013 Zusatzbelastungen tragen; auch Bezieher höherer Einkommen würden von dieser Zusatzbelastung mit wachsendem Einkommen erst langsam entlastet, bis sie bei 52.882 € zur Be-

lastung zurück finden, die dem Tarif 2013 entspricht. Fazit: alle Steuerpflichtigen würden bei Modell 4 höher belastet, wenn sie nicht mindestens 52.882 € als Einkommen erzielen[36].

Mit anderen Worten: Für Bezieher von Einkommen bis unter 52.882 € würden nur Zusatzbelastungen eintreten, die aber ab einem Einkommen von 12.903,18 € langsam auslaufen.

Daher verbleibt im gesamten Bereich der direkten Progression keine Steuerentlastung durch die betrachtete lineare Grenzsteuersatzfunktion: es gäbe nur Verlierer im Mittelstandsbereich der Tariffunktion.

Folglich lässt sich das Ergebnis der Analysen dieses Abschnitts in folgendem Zielkonflikt zusammenfassen:

wenn die geforderte Aufkommensneutralität am Ende des Progressionsbereichs gesichert werden soll, müssen

- entweder die Linearität der Grenzsteuerfunktion aufgegeben werden oder
- eine Grenzsteuer-Überlast vor dem Einkommen von 52.882 € und/oder stark angehobene Eingangsgrenzsteuersätze akzeptiert werden.

Wenn hingegen

- eine Linearität der Grenzsteuerfunktion gesichert
- sowie Grenzsteuer-Überlast und starke Anhebung der Eingangsgrenzsteuersätze vermieden werden sollen,

dann muss ein Verlust an Steueraufkommen bei einem Einkommen von 52.882 € in Kauf genommen werden.

Darin zeigt sich anschaulich der sog. „Waage-Effekt“ einer linearen Steuerreform, der die Interdependenz der Eingangs- und Ausgangssteuersätze im Bereich der direkten Progression erhellt:

- Diese „Steuerreformwaage“ hat ihren Aufhängepunkt in der Mitte des Bereichs der direkten Progression bei 30.506,46 €.
- Die Forderung nach einem sehr niedrigen Eingangs-Grenzsteuersatz belastet die Steuerreformwaage auf ihrer linken Seite so stark, dass die rechte Seite der Waage zu einer hohen „Grenzsteuer-Überlast“ am Ende des Progressionsbereichs zwingt und umgekehrt.

---

36 *Bei* Houben/Baumgartner, a.a.O., kommen für ihren Fall einer linearen Grenzsteuerfunktion mit einem Eingangssteuertarif von 20 % und einer Aufkommensneutralität (über alle Einkommen) auf eine Verliererquote von 68 % der Steuerzahler (wobei die hohen Einkommen zu den 32 % Gewinnern rechnen, die hier unbeachtet bleiben konnten).

Vermutlich hat dieser „Waage-Effekt“ einer linearen Steuerreform den Steuergesetzgeber schon seit 2004 dazu bewogen, von einer durchgängig linearen Grenzsteuersatzfunktion abzugehen und eine geknickte Grenzsteuerfunktion aus der Taufe zu heben. Damit aber begab sich der Steuergesetzgeber in die Zwänge einer anderen Abhängigkeit. Dieses neu geschaffene Dilemma der jüngsten Steuertarifpolitik lässt sich wie folgt beschreiben:

Jede publikumswirksame Senkung des Eingangssteuersatzes zwingt zu noch stärkerem Anstieg der Grenzsteuersatzfunktion in Zone 2, wenn diese Senkung in etwa steueraufkommensneutral bleiben soll: Bezieher sehr niedriger Monatseinkommen von z.B. 666 € erhalten zunächst einen Tarifrabatt, den sie aber bei einem steigenden Monatseinkommen wieder selbst „zurückzahlen“ müssen, wenn ihr Monatseinkommen auf etwa 1.100 € gewachsen ist.

III. *Lineare Grenzsteuerfunktion mit variabler Steuerentlastung auch für höhere Einkommen*

Im Folgenden soll geprüft werden, wie sich unterschiedliche lineare Grenzsteuerfunktionen ohne Grenzsteuer-Über- und Unterlast auf die Steuerschuld auswirken, die sich am Ende des Bereichs der direkten Progression ergibt. Mit anderen Worten: das Ziel einer Aufkommensneutralität am Ende des Bereichs direkter Progression wird in diesem Abschnitt aufgegeben; stattdessen sollen für exemplarische Fälle linearer Grenzsteuerfunktionen die Aufkommensverluste näher[37] analysiert werden, damit der Einblick in die Ursachen der Aufkommensverluste vertieft werden kann. Hierzu werden die Grenzsteuerfunktionen um den Grenzsteuer-Punkt (0,42; 52.882 €) am Ende des Bereichs der direkten Progression gedreht.

1. Lineare Grenzsteuerfunktion mit Aufkommensneutralität

Ausgangspunkt ist wiederum das

Modell (4)

mit der

Formel (II.11)

$$\mathrm{ESt}(\mathrm{Eink}) := 0.0000023873 \cdot (\mathrm{Eink} - 8131)^2 + 0.2063308 \cdot \mathrm{Eink} - 1677.67199454$$

Dieser Fall war aufkommensneutral, ohne Grenzsteuer-Überlast, und wies eine lineare Grenzsteuerfunktion mit dem Eingangssatz von 20,6 % auf; das Reformmodell dient hier nun als „Referenz-Modell“ zur Beurteilung der Aufkommensverluste anderer Reformalternativen:

---

[37] Houben/Baumgartner, a.a.O., prüfen nur einen aufkommenswirksamen Fall mit linearer Grenzsteuerfunktion ohne Knickstelle; dabei werden alle anderen Tarifparameter unverändert gelassen. Es kommt sodann zu einem Aufkommensverlust von mehr als 25 %.

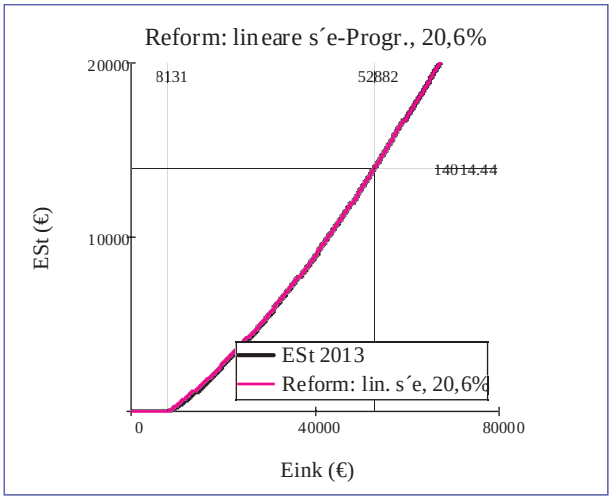


Schaubild 80

Bei geringem Einkommen verläuft die Reformfunktion zunächst oberhalb der Tariffunktion 2013, aber schon vor dem Ende der Zone 3 kommt es zum Belastungsausgleich:

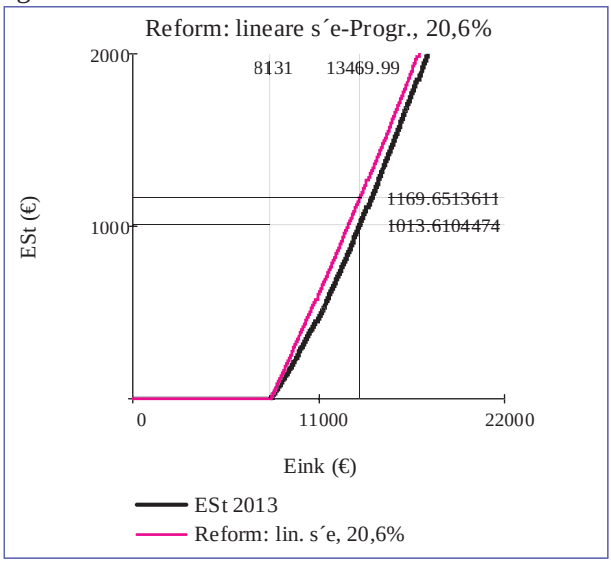


Schaubild 81

Die korrespondierende Grenzsteuerfunktion der Zone 2 lautet:

Formel (II.12)

$$s'_e(\text{Eink}) := 0.0000047746 \cdot \text{Eink} + 0.1675080674$$

und ist im Schaubild 82 dargestellt:

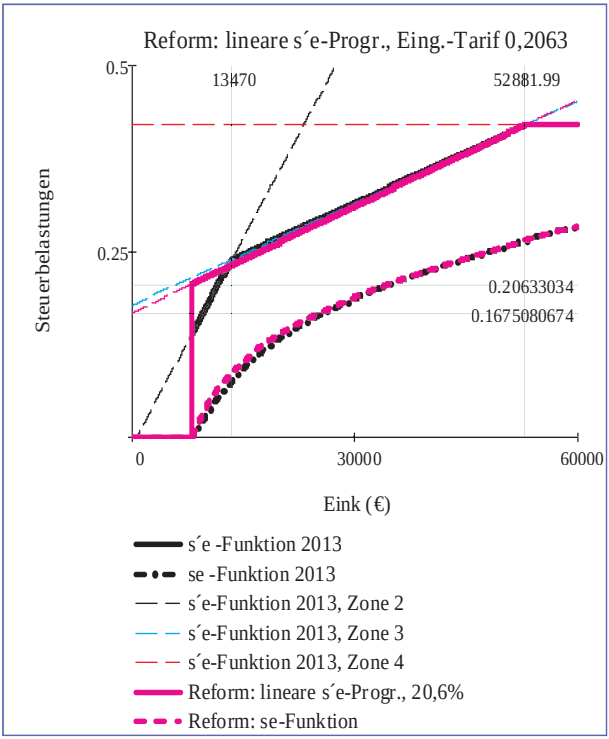


Schaubild 82

Der Unterschied dieses Reformmodells im Vergleich zum Tarif 2013 drückt sich am Ende der aktuellen Zone 2 in einer Durchschnittssteuerdifferenz von etwas mehr als einem Prozentpunkt aus, vgl. Schaubild 83.

Obwohl dieser Fall hier nur als „Referenz-Fall“ von Interesse ist, darf der Vorteil seiner Aufkommensneutralität bei der späteren Würdigung nicht isoliert betrachtet werden; denn diesem Vorteil stehen die im vorigen Abschnitt vorgestellten Nachteile gegenüber sowie zudem aus Sicht dieses Abschnitts die Tatsache, dass sich die Grenzsteuerfunktion fast mit der aktuellen deckt, also von einer Tarifstrukturreform kaum gesprochen werden kann.

2. Lineare Grenzsteuerfunktion mit Aufkommensverlust von 1.1014,44 €

Modell (6)

Der erste Schritt der Drehung der Grenzsteuersatzfunktion um den Punkt (Einkommen = 52.882; s´e = 0,42) soll zu einem Steuerbetrag von 13.000 € führen.

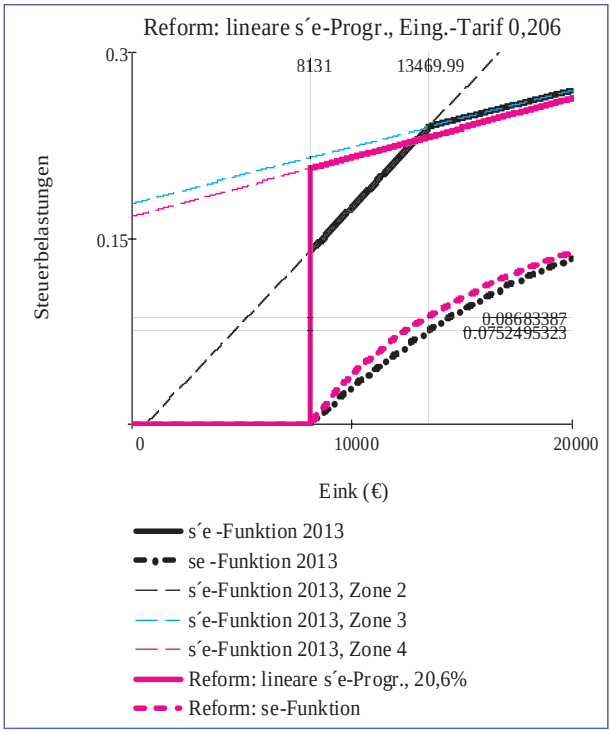


Schaubild 83

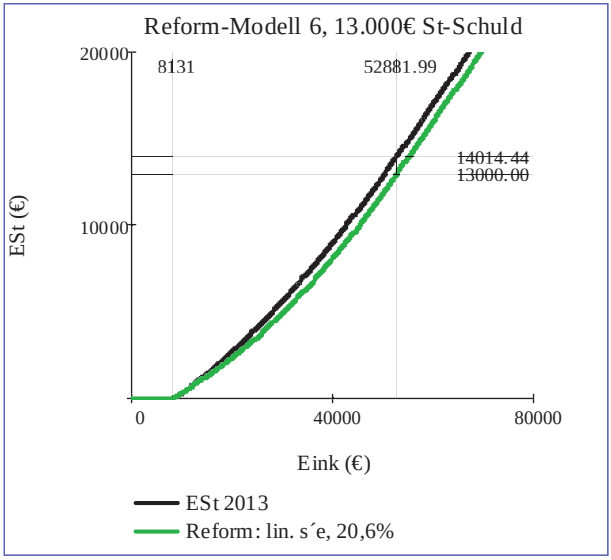


Schaubild 84

Nun ergibt sich folgende ESt-Funktion in Zone 2:

Formel (II.13)

$$ESt(Eink) := 0.0000028939 \cdot (Eink - 8131)^2 + 0.16099158 \cdot Eink - 1309.02253698$$

Die ESt-Funktion dieses Reformmodells sinkt mit wachsendem Einkommen immer stärker unter das Niveau der Tariffunktion 2013 und erreicht bei einem Einkommen von 52.882 € den Entlastungsbetrag von 1.014,44 € (vgl. Schaubild 84); dieser Betrag bleibt für weiter steigendes Einkommen unverändert:

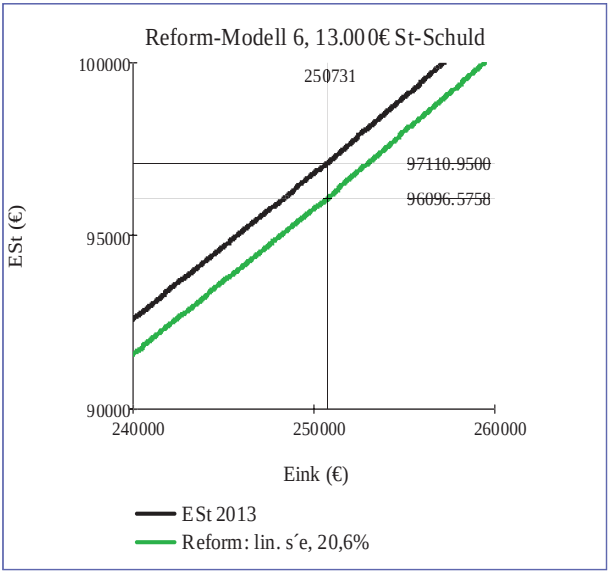


Schaubild 85

Die Grenzsteuersatzfunktion lautet:

Formel (II.14)

$$s'_e(Eink) := 0.0000057877 \cdot Eink + 0.1139329446$$

Der Eingangssteuersatz kann Dank der Verminderung der Steuerschuld von 20,6 % auf 16,1 % sinken, wobei der Anstieg der Grenzsteuersatzfunktion von 0,0000047746 auf 0,0000057877 wächst (vgl. Schaubild 84).

Wie zuvor bei Reformmodell 4 zeigt sich auch hier wieder ein Eingangsgrenzsteuersatz, der den Tarif 2013 übersteigt (vgl. Schaubild 87).

3. Lineare Grenzsteuerfunktion mit Aufkommensverlust von 2.1014,44 €

Modell (7)

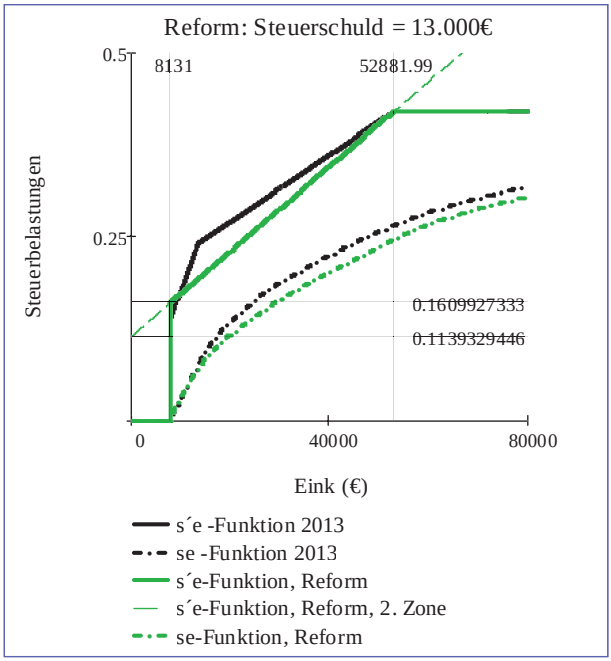


Schaubild 86

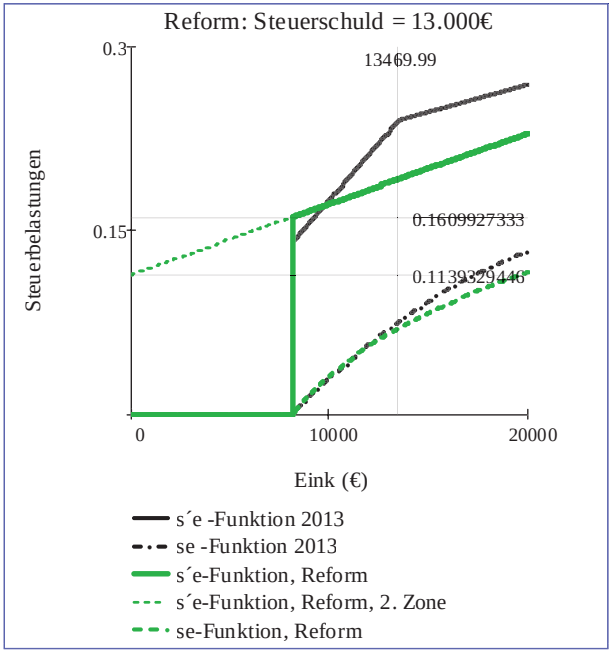


Schaubild 87

Eine weitere Drehung der Grenzsteuersatzfunktion um den Punkt (52.882; 0,42) führt zu einer Steuerschuld von 12.000 €; die ESt-Funktion in Zone 2 lautet nun:

Formel (II.15)

$$\mathrm{ESt}(\mathrm{Eink}) := 0.0000033932 \cdot (\mathrm{Eink} - 8131)^2 + 0.1163015 \cdot \mathrm{Eink} - 945.6474965$$

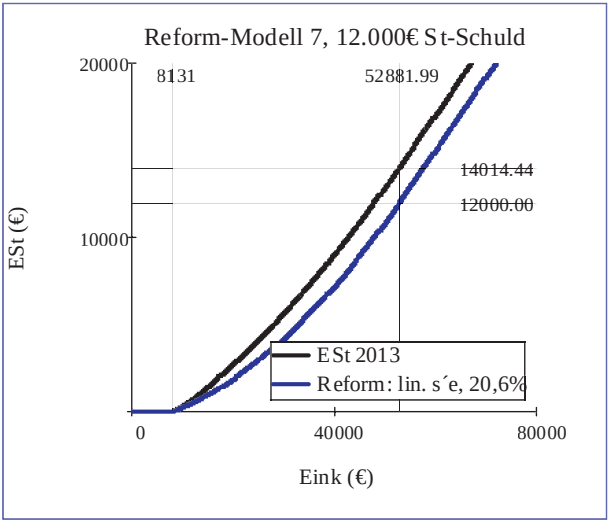


Schaubild 88

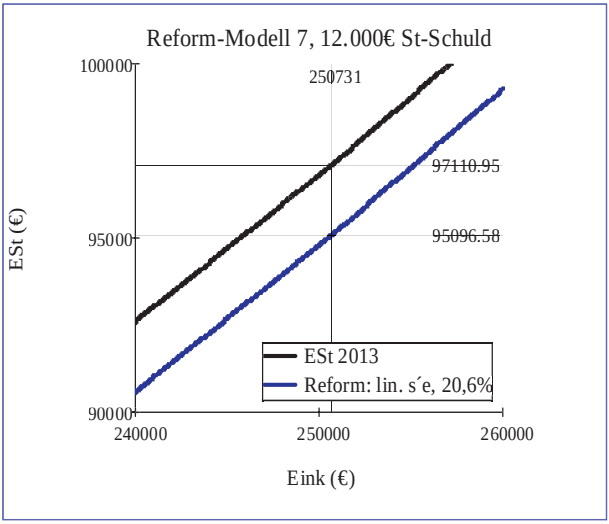


Schaubild 89

und folgender Grenzsteuerfunktion der Zone 2:

Formel (II.16)

$$s'_e(\text{Eink}) := 0.0000067864 \cdot \text{Eink} + 0.0611207716$$

so dass sich ein Eingangsgrenzsteuersatz von 11,63 % ergibt:

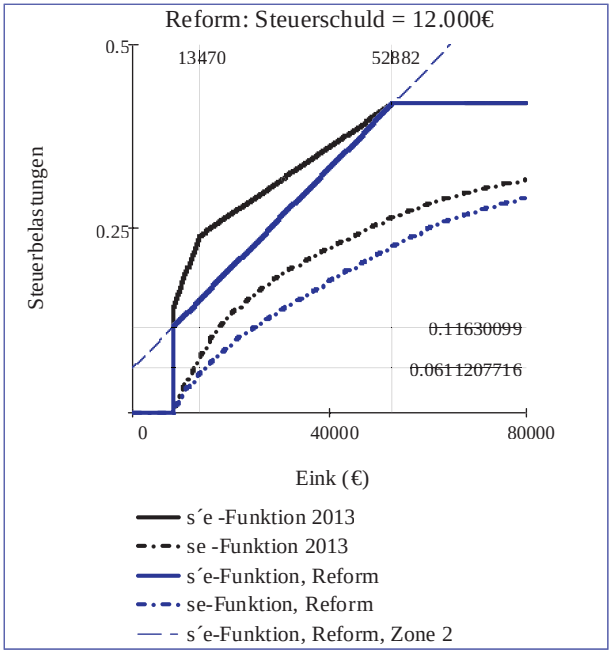


Schaubild 90

Der Durchschnittssteuersatz am Ende der Zone 2 sinkt von 7,525 % auf 5,328 %, vgl. Schaubild 91.

4. Lineare Grenzsteuerfunktion mit Aufkommensverlust von 4.1014,44 €

Modell (8)

Schließlich soll das Steueraufkommen am Ende des Bereichs der direkten Progression auf 10.000 € abgesenkt werden; dann lautet die ESt-Funktion in Einkommenszone 2 (vgl. auch Schaubilder 92 und 93):

Formel (II.17)

$$\text{ESt}(\text{Eink}) := 0.0000043919 \cdot (\text{Eink} - 8131)^2 + 0.02691693 \cdot \text{Eink} - 218.86155783$$

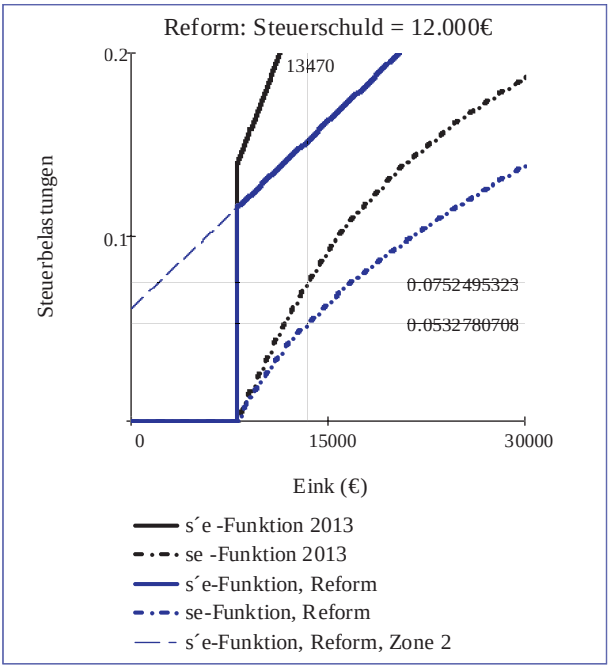


Schaubild 91

Das Absenken der Steuerschuld bei einem Einkommen von 52.882 € (bzw. 105.764 €) auf 10.000 € entspricht fast einer Drehung der Grenzsteuersatzfunktion auf einen Eingangssteuersatz von Null und wird damit zu einem

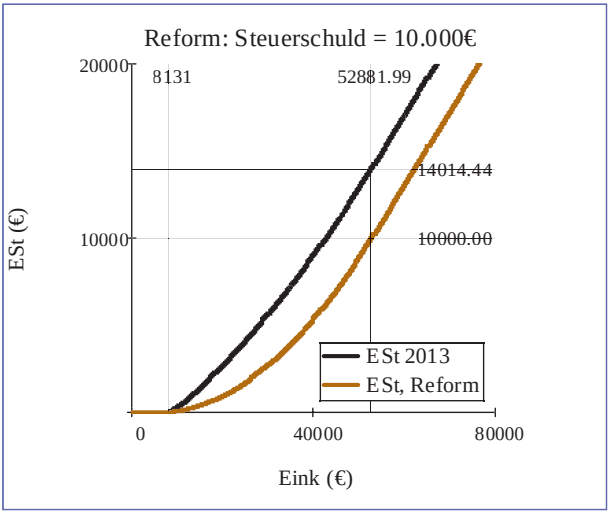


Schaubild 92

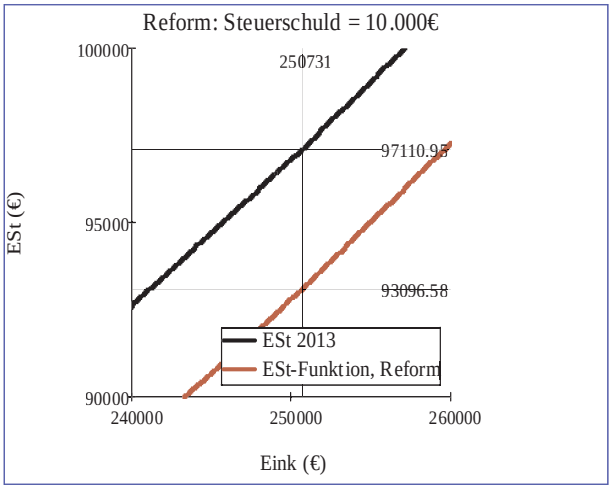


Schaubild 93

Gegenmodell zu obigem Modell 1; für Zone 2 ergibt sich folgende Grenzsteuerfunktion:

Formel (II.18)

$$s'_e(\text{Eink}) := 0.0000087838 \cdot \text{Eink} - 0.0445035778$$

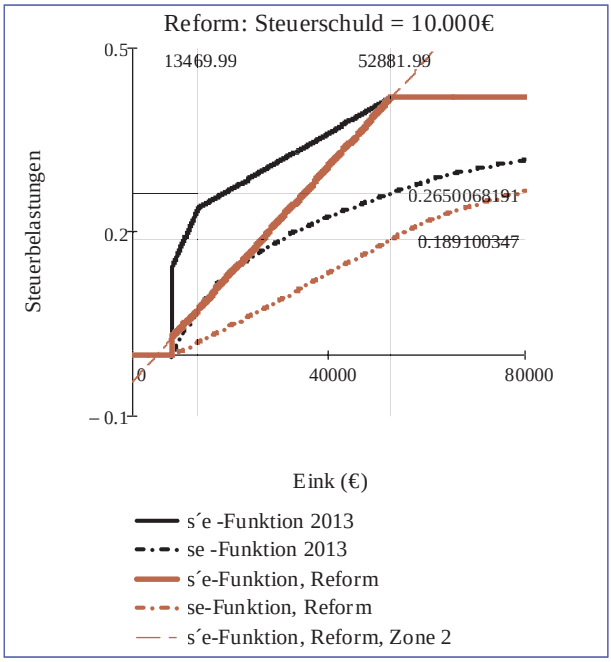


Schaubild 94

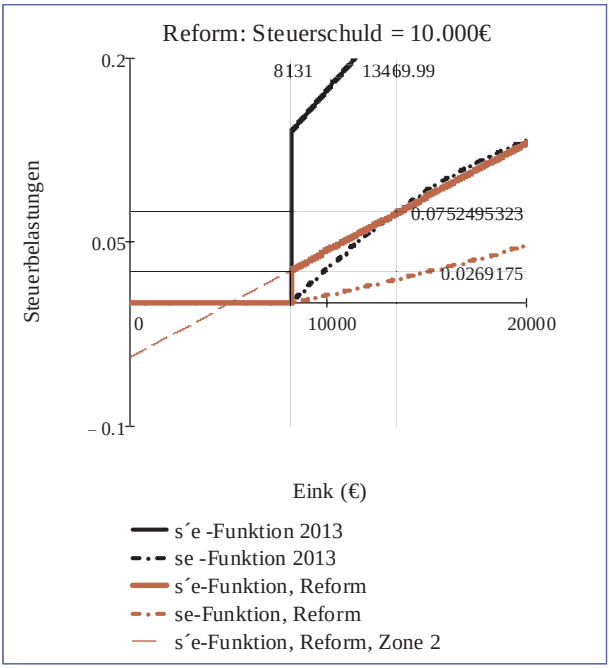


Schaubild 95

Die Modelle 1 bis 5 verfolgten allerdings die Zielsetzung einer Steueraufkommensneutralität bei einem Einkommen von 52.882 € (bzw. 105.764 €); damit war der Vorteil verbunden, dass die Steuerermäßigung auf den Einkommensbereich bis 52.882 € (bzw. 105.764 €) beschränkt ist, wogegen die in diesem Abschnitt diskutierten Reformmodelle 5 bis 8 die bei diesem Einkommen jeweils erreichte Steuerermäßigung in absoluter Höhe auch für weiter wachsende Einkommen erhalten, wenngleich mit sinkendem, relativem Entlastungseffekt.

5. Zusammenfassung und Bewertung der Ergebnisse

Die vorstehenden Analysen dieses Abschnitts verfolgten das Ziel, den jeweiligen Einfluss einer bestimmten Aufkommensminderung auf den Verlauf der linearen Grenzsteuersatzfunktionen festzustellen; dies bedeutete konkret, dass das Steueraufkommen von 14.014,44 € auf 13.000 € sinken sollte, dann auf 12.000 € und schließlich auf 10.000 €. Hierbei war Bedingung, dass der Grenzsteuersatz bei einem Einkommen von 52.882 € in Höhe von 42 % erhalten bleibt; dadurch ergab sich numerisch und graphisch, dass die Grenzsteuerfunktionen um den Fixpunkt (52.882 €; 0,42) so gedreht werden, dass die Eingangsgrenzsteuersätze von 20,6 % bis auf einen Eingangssatz nahe Null sinken konnten. Das Ergebnis dieser Analysen kann zwar

letztlich nur steuerpolitisch (fiskalisch) gewürdigt werden; andererseits erleichtern solche Analysen den Blick auf die Konsequenzen einer bestimmten Steuersenkungsstrategie.

Eine Zusammenfassung der Ergebnisse der schrittweisen Drehung der Grenzsteuersatzfunktionen lässt insbesondere die relativen Abweichungen der ESt-Funktionen deutlich werden:

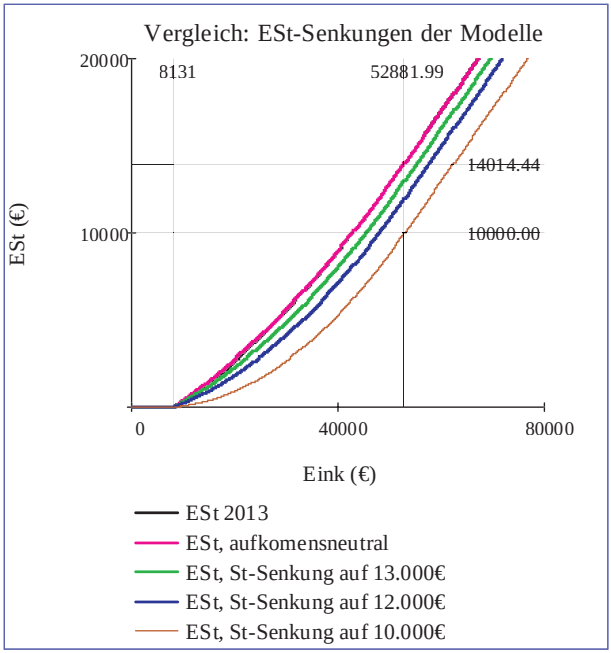


Schaubild 96

Es fällt auf, dass die Wölbung der vorstehenden ESt-Funktionen mit sinkendem Steueraufkommen zunimmt, von einer fast linearen Funktion zu der stark gewölbten Funktion mit dem Aufkommen von 10.000 € am Ende der direkten Progression; dies gründet sich darauf, dass die braune Grenzsteuerfunktion den höchsten Anstieg und das geringste absolute Glied besitzt.

Das Bild der Grenzsteuerfunktionen verdeutlicht auch, dass die Eingangsgrenzsteuersätze je 1.000 € Aufkommensminderung proportional zur ESt-Verminderung sinken (Schaubild 97).

Eine Senkung der Steuerschuld um jeweils ca. 2.000 € von 14.014,44 € über 12.000 € auf 10.000 € führt zu einer proportional stärkeren Senkung des Eingangsgrenzsteuertarifs: er sinkt entsprechend von 16,10 % auf 11,63 % um 4,47 Prozentpunkte und dann von letzterem Wert auf 2,69 % um 8,94 Prozentpunkte.

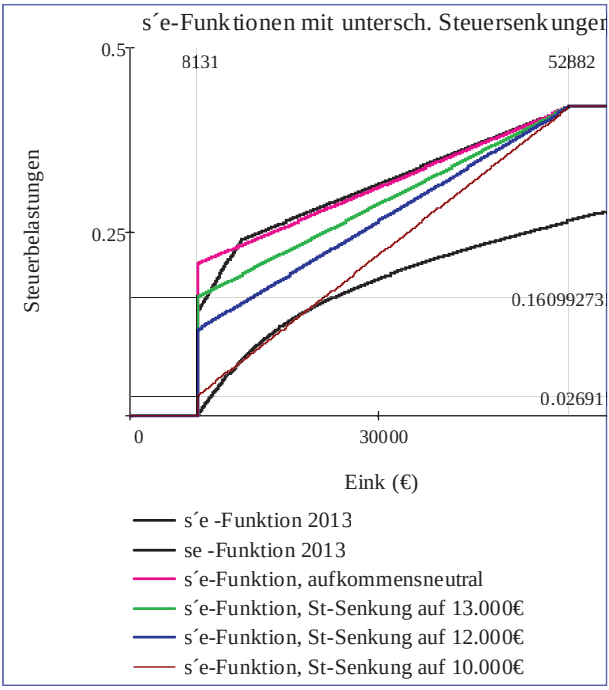


Schaubild 97

Die Durchschnittssteuersatzfunktionen zeigen eine Abnahme ihrer Wölbung bis zu dem Fall einer annähernden Linearität, also einen Einfluss, der umgekehrt zu dem der korrespondierenden ESt-Funktionen verläuft (Schaubild 98).

Schaubild 98 führt aber auch vor Augen, welcher Spielraum dem Steuergesetzgeber offen steht, wenn er eine Reform zu einer linearen Grenzsteuerfunktion für den Einkommensbereich der direkten Progression diskutiert, und zwar ohne Vorgaben für die Steuerschuld der Steuerpflichtigen, und wenn er zugleich keine sonstigen Mängel der Grenzsteuerfunktion in Kauf nehmen möchte:

– durch die Linearität der Reformfunktionen wird der maximale Verlust an Steueraufkommen faktisch auf etwa 4.000 € begrenzt;
– bei einem Eingangsgrenzsteuersatz von 17,76 % würde der Aufkommensverlust mit 656,04 € relativ gering ausfallen;
– eine ambitionierte Tarifreform, wie etwa 1990, würde deutlich höhere Steuerentlastungen zur Folge haben.

Diesen Ergebnissen kommt dann eine wesentliche Bedeutung zu, wenn die Tarifstrukturreform fiskalisch offen geführt werden soll oder an einer gegebenen Tarifstruktur Korrekturen erfolgen sollen, deren fiskalische Wirkungen tendenziell zu prüfen sind.

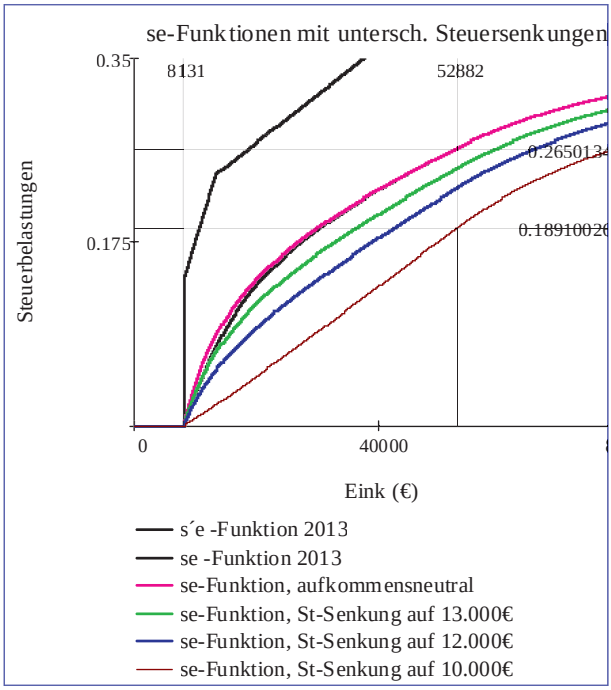


Schaubild 98

IV. *Geknickte Grenzsteuerfunktionen mit gesenkter Eingangssteigung*

Die bisherigen Abschnitte abstrahierten von der aktuellen Tarifstruktur mit einer geknickten Grenzsteuerfunktion und behandelten Fragen von grundsätzlicher Bedeutung; dadurch konnten Ergebnisse abgeleitet werden, die auch für die aktuelle Tarifreform Gültigkeit besitzen, selbst wenn in naher Zukunft keine anspruchsvolle Tarifreform erwartet werden kann.

Nachdem diese Analysen die Bandbreiten der Tarifalternativen mit linearen Grenzsteuerfunktionen und ihre eingeschränkte Attraktivität aufzeigten, sollen nun geknickte Grenzsteuerfunktionen untersucht werden; für diese sprechen vor allem die – in der aktuellen, steuerpolitischen Diskussion sehr bedeutsamen – niedrigen Eingangsgrenzsteuersätze und die Vermeidung von Grenzsteuer-Überlast oder hoher Aufkommensverluste[38].

[38] Auch *Brügelmann, Ralph*, a.a.O., analysiert eine flacher geknickte Grenzsteuerfunktion, die am Knickpunkt von 17.740 € einen Grenzsteuersatz von 21% statt des 2008 aktuellen von 24 % aufweist. Die fiskalischen Kosten sollen sich dann auf 11,7 Mrd. Euro pro Jahr belaufen. Das hier diskutierte Modell 10 mit einem Eingangssteuertarif von Null % weist bei einem Einkommen von 12.740 € einen vergleichbaren Grenzsteuertarif von 22,6068466 % auf, das Modell 11 mit einem Eingangssteuertarif von 14 % einen Grenzsteuertarif von 17,5857162 %.

1. Reformfunktion mit Aufkommensneutralität

Das Ziel einer Aufkommensneutralität (14.014,44 €) bei einem Einkommen von 52.882 € und eines Fehlens von Grenzsteuer-Über- und Unterlast wurde bisher nur von einer Funktion erfüllt, und zwar von der linearen Grenzsteuerfunktion mit einem Eingangssatz von 20,56 %; diese weist indes den Nachteil auf, dass der Eingangssteuersatz von bisher 14 % sehr stark angehoben werden müsste. Damit sind die steuerpolitischen Aussichten auf Realisierung dieser Reformfunktion gering – zugleich öffnet sich damit der Blick auf eine nicht-aufkommensneutrale Reformfunktion, die sich von dem Ziel einer linearen Grenzsteuerfunktion verabschiedet.

2. Grenzsteuerfunktionen mit Steuerentlastung auch für höhere Einkommen

Im Weiteren stehen geknickte Grenzsteuerfunktionen zur Analyse, die höchstens einen Eingangssatz von 14 % aufweisen. Hierbei wiederum wird eine Steuerentlastung für Einkommen über 52.882 € unumgänglich, ihre Höhe wird für die praktische Steuerreformpolitik ein wesentliches Beurteilungskriterium der Reformalternativen sein. Zudem soll nun zur Wirkungsanalyse auch auf beide Formen der Elastizität der Reformmodelle zurückgegriffen werden.

a) Starke Abflachung der Eingangszone der geknickten Grenzsteuerfunktion mit Eingangssteuersatz von Null Prozent

Modell (9)

Überblick:

Einkommen (€)	**8.131**	**30.000**	**52.882*)**	**250.731**
ESt(€), Tarif 2013	0	5.601,26	14.014,44	97.110,95
ESt(€), Modell 9	0	1.386,93	7.643,32	90.739,90
ESt-Entlastung iVz. Tarif 2013	0	4.214,32	6.371,12	6.371,05
s´e, Modell 9	0	0,1268	0,42	0,45
se, Modell 9	0	0,0462	0,1445	0,3619
Reform-Elastizität	1	1,25872	79.683,77	-
ESt-Effekt	1	0,75239	0,454597	-
Tarif-Effekt	1	0,59774	0,000006	-
Elast.=f(ΔEink)	-	0,91913	32.242,52	-

*) Die Elastizitätswerte dieser Spalte gelten für ein um 1ct ermäßigtes Einkommen

Mit Modell 9 soll beispielhaft eine Grenzsteuerfunktion formuliert werden, die in der Einkommenszone 2 (ab dem Grundfreibetrag)

– von einem Nullwert (statt des aktuellen Steuersatzes von 14 %) ausgeht,

– linear ansteigt bis zu einem Einkommen von 30.000 € (statt der aktuellen Grenze von 13.470 €),

– und zwar mit einem Anstieg von nur 0,0000058 statt von 0,00018674.

Für eine solche Grenzsteuersatzfunktion könnte in Zone 2 die Formel gelten:

Formel (II.19)

$$s'_e(\text{Eink}) := 0.0000058 \cdot \text{Eink} - 0.0471598$$

Folglich wird für die Einkommenszone 2 im Vergleich zum aktuellen Tarifrecht 2013 ein um etwa 2/3 verminderter Belastungsanstieg vorgesehen. Bei einem Einkommen von 29.999,99 € würde die Grenzsteuerbelastung 0,126840142 betragen (statt 0,315321489 im Tarif 2013).

Für die anschließende Einkommenszone 3 von 30.000 € bis 52.882 € muss sodann ein entsprechend stärkerer Zuwachs der Grenzsteuerbelastung vorgesehen werden, und zwar von 0,0000128118, wenn der Grenzsteuersatz von 42 % bei einem Einkommen von 52.882 € erreicht werden soll; im Tarif 2013 beträgt der Anstieg der Grenzsteuersatzfunktion nur 0,0000045748, also etwa ein Drittel des hier benötigten Anstiegs der Einkommenszone 3:

Formel (II.20)

$$s'_e(\text{Eink}) := 0.0000128118 \cdot \text{Eink} - 0.257513858$$

Lässt man die Einkommenszonen 1, 4 und 5 außer Betracht, die keine Grenzsteueränderungen kennen, so wird ein klares Urteil dazu möglich, welchen Beitrag das Modell einer stark abgeflachten Eingangsprogression im Sinne einer Verwirklichung eines Progressionskonzepts mit steigender Grenzsteuerbelastung bietet:

– nach dem steuerfreien Grundfreibetrag
– steigert sich die direkte Progression kontinuierlich von Null bis auf 42 Prozent, die hier als gegebenes Ausgangsdatum der Zonen 4 und 5 betrachtet werden.
– Damit verläuft nicht nur die Summe aus indirekter und direkter Progression progressiv, gemessen am Durchschnittssteuersatz; vielmehr entwickelt sich auch der direkte Progressionstarif progressiv, also der Anstieg des Grenzsteuersatzes von Einkommenszone 2 zu Einkommenszone 3. Folglich entfällt der eingangs dargelegte Kritikpunkt, dass der derzeitige Progressionstarif in sich nicht stimmig erscheint, weil auf eine Zone mit sehr starker Progression eine Zone mit einem Anstieg von nur noch etwa 25 % des Anstiegs der vorangehenden Zone folgt, bevor eine Zone mit einer direkten Progression von Null beginnt.

Das nachstehende Schaubild 99 zeigt die Grenz- und Durchschnittssteuerfunktionen des hier betrachteten Modells 9 im Vergleich zum Tarif 2013:

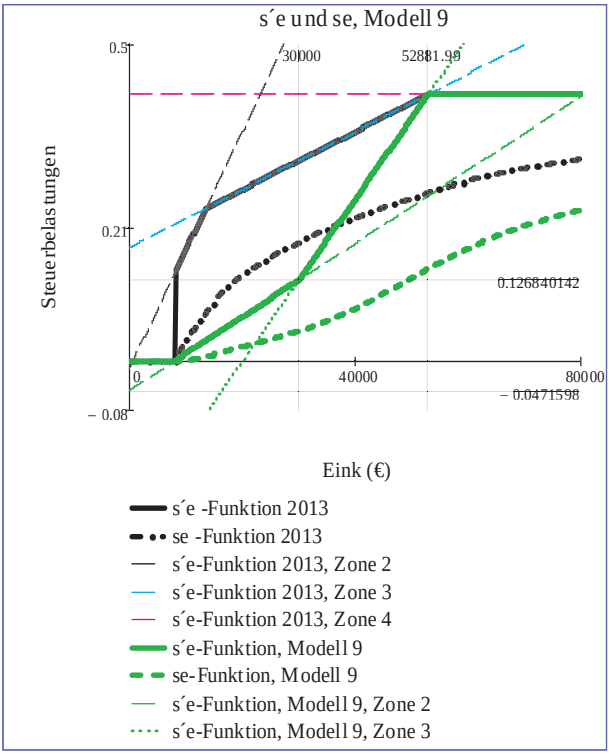


Schaubild 99

Die hier gewählten Grenzsteuersatzfunktionen korrespondieren mit folgenden ESt-Funktionen in der Einkommenszone 2:

Formel (II.21)

$$\mathrm{ESt}(\mathrm{Eink}) := 0.0000029 \cdot (\mathrm{Eink} - 8131)^2$$

und in der Einkommenszone 3:

Formel (II.22)

$$\mathrm{ESt}(\mathrm{Eink}) := 0.0000064059 \cdot (\mathrm{Eink} - 8131)^2 - 0.1533411122 \cdot \mathrm{Eink} + 2923.5243404484$$

In den folgenden beiden Schaubildern 100 und 101 werden die ESt-Funktionen des Tarifs 2013 und des hier vorgestellten Abflachungsmodells über die Einkommenszonen 1 bis 3 sowie über alle Einkommenszonen transparent.

Den Zusammenhang mit den beiden Grenzsteuerfunktionen des Modells 9 veranschaulicht ein Bild des Eingangsbereichs der Einkommensteuerfunktion mit dem Zusammenspiel ihrer beiden ESt-Funktionsäste der Zonen 2 und 3 (vgl. Schaubild 102).

Bevor die fiskalischen Wirkungen des Modells 9 beurteilt werden, soll zunächst noch zur systematischen Analyse des Reformmodells 9 auf die Funk-

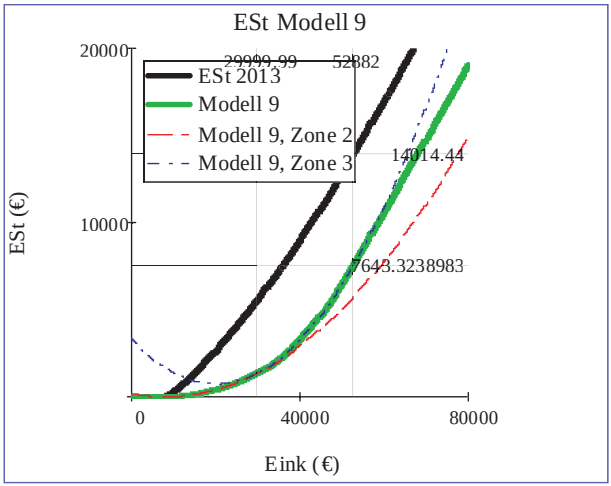


Schaubild 100

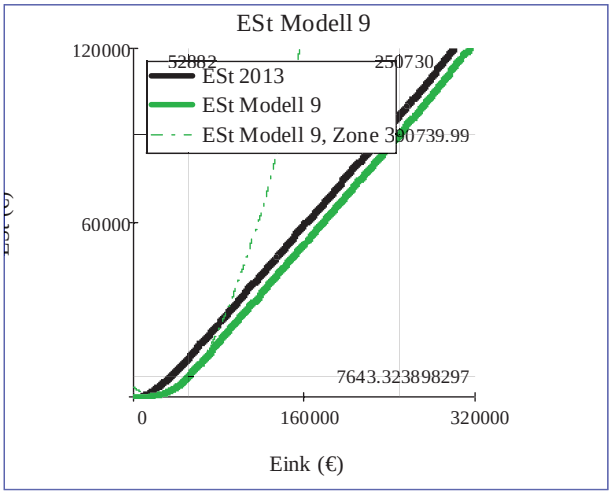


Schaubild 101

tion der Reform-Elastizität der Einkommensteuer, abhängig von der Grenzsteuersenkung des Modells 9 im Vergleich zum Tarif 2013 (vgl. Erstes Kapitel, A. II. 2. b) zurückgegriffen werden (zur Formel vgl. S. 174).

Am Beispiel der Einkommens von 30.000 € seien die Reform-Elastizitätswerte der letzten Tabelle und des Schaubildes 103 kommentiert: die Tarifreform des Modells 9 löst im Vergleich zum Tarif 2013 eine relative Grenzsteuerentlastung von 59,77 % aus, die wiederum zu einer relativen ESt-Entlastung von 75,24 % führt. Damit entsteht im Modell 9, verglichen mit dem Tarif 2013, eine ESt-Entlastungselastizität in Höhe des 1,259-fachen der Grenzsteuerentlastung.

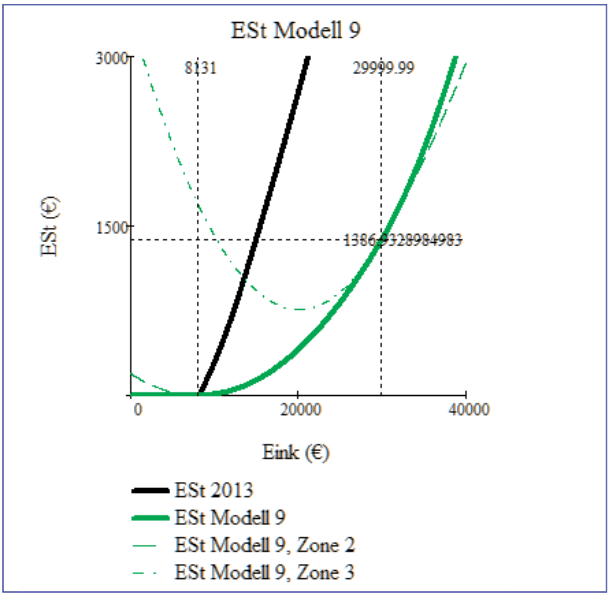


Schaubild 102

$$\frac{\dfrac{ESt_{13}(Eink) - ESt_9(Eink)}{ESt_{13}(Eink)}}{\left(\dfrac{s'_{e.13}(Eink) - s'_{e.9}(Eink)}{s'_{e.13}(Eink)}\right)}$$

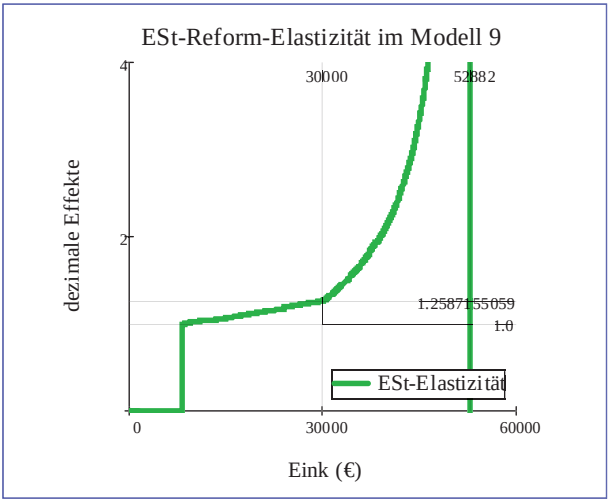


Schaubild 103

Im Gesamtbereich der direkten Progression zeigt Schaubild 103 eine Elastizitätsfunktion oberhalb des Neutralitätsniveaus 1; dies bedeutet, dass sich bei Modell 9 der Einfluss einer bestimmten, prozentualen Grenzsteuersenkung durchgängig überproportional auf die (prozentuale) ESt-Senkung auswirkt. So besteht in Modell 9 in Zone 2 eine starke und in Zone 3 eine außerordentlich starke Tarifwirkung auf die Einkommensteuerentlastung; zudem nimmt dieser überproportionale Effekt in Zone 3 mit wachsendem Einkommen progressiv zu.

Sieht man von der mathematischen Definitionsproblematik bei einem Einkommen von 52.882 € ab (keine Division durch Null), so reagiert die ESt-Änderung mithin sehr sensibel auf jede Tarifänderung; daher seien die beiden Einzeleffekte der Elastizitätsfunktion, ESt-Effekt und Tarif-Effekt, isoliert betrachtet:

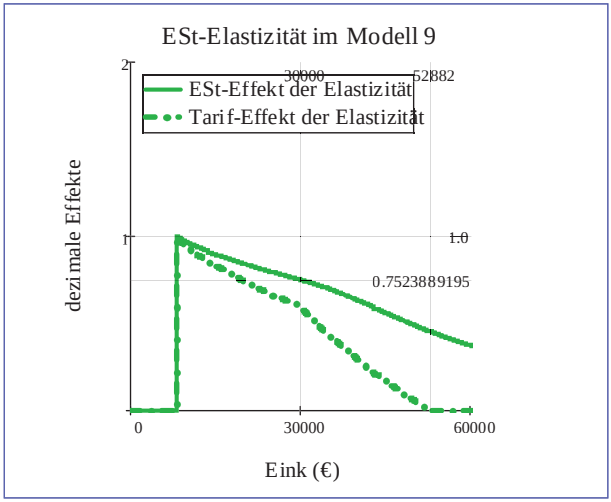


Schaubild 104

Im Ausgangspunkt, bei einem Einkommen von 8.131 €, stimmen die beiden Einzel-Effekte noch überein. Danach sinken die Werte beider Effekte kontinuierlich bis zum Einkommen von 52.882 € ab, wobei die Funktionswerte der ESt-Entlastung geringer sinken als die Werte der Grenzsteuerverminderung – mit anderen Worten, zu jeder bestimmten (relativen) Tarifsenkung gehört insoweit eine deutlich höhere (relative) ESt-Senkung. Dieser Effekt endet bei 52.882 €, weil dann eine Tarifänderung von Null eintritt, so dass die Elastizitätsfunktion hier endet.

Werden in einer Detailanalyse die konkreten Funktionswerte der Tarif- und ESt-Entlastungen betrachtet und ihr Zusammenwirken auf die Elastizitäts-

werte, so bieten sich wiederum die Werte bei einem Einkommen von 30.000 € an, vgl. dazu das Schaubild 105:

– die Funktion der (relativen) Tarifentlastung ist auf 0,5977434266 gesunken, weil die Tarifsenkung von 0,3153214897 (Tarif 2013) auf 0,126840142 (Modell 9) einer Entlastung um 0,1884813477 entspricht:

  0,1884813477/0,3153214897 = 0,5977434266

– der Funktionswert der ESt-Entlastung von 5.601,2553878747 € (Tarif 2013) auf 1.386,9328984983 € (Modell 9) um 4.214,3224893764 € ergibt einen relativen Wert von

  4.214,3224893764 €/5.601,2553878747 € = 0,7523889195

– Eine Tarifsenkung um ca. 60 % löst mithin eine ESt-Entlastung von 75 % aus – einen überproportionalen Elastizitätseffekt von

  0,7523889195/0,5977434266 = 1,2587155059

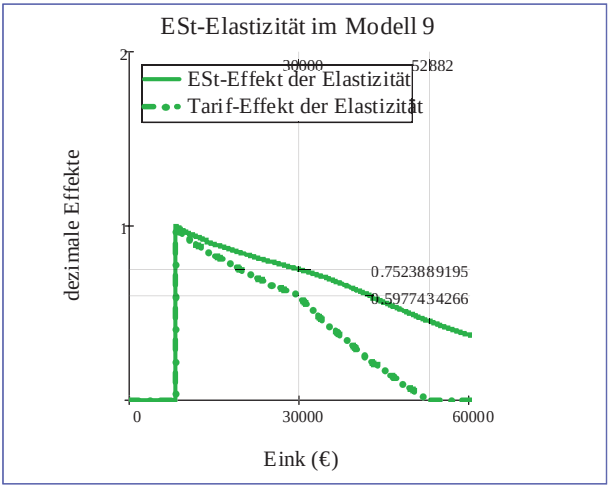


Schaubild 105

Eine solche überproportionale Wirkung der Tarifsenkung verstärkt sich bei weiter wachsendem Einkommen, wie die beiden Funktionen der Einzeleffekte in Schaubild 105 bezeugen.

Im Fall der einkommensabhängigen ESt-Elastizität zeigt sich ein zunächst flacher Elastizitätsast, der ab einem Einkommen von 30.000 € von einem unterproportionalen Niveau bis auf den Wert 1,8156 bei einem Einkommen von 52.360 € degressiv steigt, dann aber bis 52.881,99 € auf sehr hohe Werte anwächst:

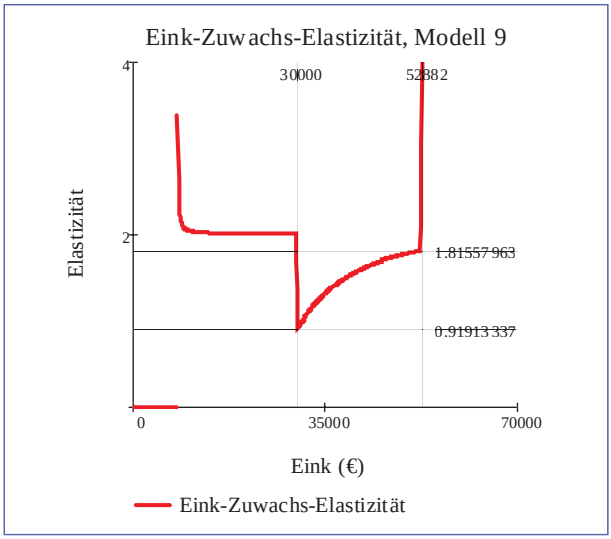


Schaubild 106

Hierin äußert sich eine anfangs relativ konstante Relation zwischen dem Grenzsteueranstieg und dem ESt-Zuwachs, die z.B. bei einem Einkommen von 25.000 € einen Grenzsteueranstieg von 1,482 % und eine ESt-Erhöhung von 2,985 % erreicht und damit einen Elastizitätswert von 2,01482, also einen Wert, der deutlich unter dem entsprechenden Belastungswert für den Tarif 2013 von 4,588987 liegt. Auch oberhalb eines Einkommens von 30.000 € bewegt sich die Elastizität des Modells 9 stets unter den Werten des Tarifs 2013.

Das Modell 9 kann also strukturell durch geringere ESt-Erhöhungen als im Tarif 2013 überzeugen; allerdings steht dem ein entscheidender Nachteil gegenüber:

Wie aus Schaubild 107 erkennbar ist, sinkt die ESt bei einem Einkommen von 52.882 € gegenüber dem Tarif 2013 von 14.014,44 € auf 7.643,32 €, also um 6.371,12 €. Solche Aufkommensverluste sind bei allen geknickten Grenzsteuerfunktionen mit einem Eingangssatz von Null und starker Abflachung der Eingangszone der Grenzsteuerfunktion zu erwarten.

Ob ein solcher Effekt fiskalisch akzeptabel ist, erscheint zweifelhaft; allerdings könnte die hier beispielhaft gewählte, sehr starke Abflachung der Grenzsteuerfunktion der Zone 2 abgemildert werden, ohne dass das Charakteristikum einer solchen Grenzsteuersatzfunktion entfallen muss, das sich in der Aufeinanderfolge eines in Zone 2 mäßigen, dann in Zone 3 stärkeren Anstiegs ausdrückt. Solche Anpassungsschritte führen letztlich zu

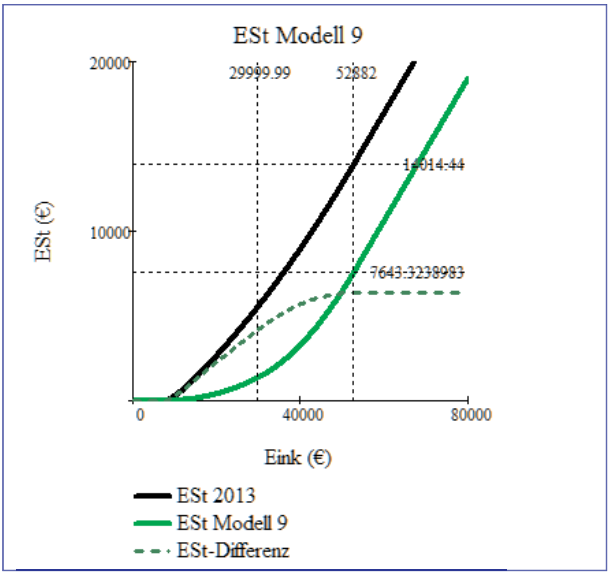


Schaubild 107

einer Grenzsteuersatzfunktion, deren Anstieg über beide Zonen 2 und 3 einheitlich, also konstant, verläuft.

b) Gemäßigte Abflachung der Eingangszone der geknickten Grenzsteuerfunktion mit Eingangssteuersatz von Null Prozent

Bisher wurden zwei Typen von Reformmodellen analysiert:

– eine Grenzsteuersatzfunktion, die über den Gesamtbereich der direkten Progression einen konstanten Anstieg aufweist (vgl. Zweites Kapitel II. und III.) und

– eine geknickte Grenzsteuersatzfunktion mit einem niedrigen Anstieg in der Einkommenszone 2 und einem stärkeren Anstieg in Zone 3 (vgl. vorangegangenen Abschnitt).

Somit fehlt noch die Analyse eines Reformmodells, dessen Struktur eher mit der aktuellen Funktion des Jahres 2013 übereinstimmt und folgende Merkmale aufweist:

– geknickte Funktion

– mit einem Eingangssteuersatz von Null und

– einem zunächst steileren Anstieg und

– in Zone 3 geringeren Anstieg.

Denn auch diese Struktur der Grenzsteuersatzfunktion könnte mit einer leichten Verminderung des Anstiegs in Zone 2 und einer entsprechenden An-

hebung des Anstiegs in Zone 3 helfen, den Mittelstandsbauch abzuflachen; das Ziel einer Konstanz des aktuellen Steueraufkommens bei einem Einkommen von 52.882 € müsste allerdings wiederum aufgegeben werden.

Modell 10

Überblick:

Einkommen (€)	**8.131**	**30.000**	**52.882*)**	**250.731**
ESt(€), Tarif 2013	0	5.601,26	14.014,44	97.110,95
ESt(€), Modell 9	0	2.793,28	10.521,17	93.617,75
ESt-Entlastung iVz. Tarif 2013	0	2.807,98	3.493,27	3.493,20
s´e, Modell 10	0	0,2555	0,42	0,45
se, Modell 10	0	0,0931	0,1989	0,3733
Reform-Elastizität	1	2,640497	66.191,58	-
Tarif-Effekt	1	0,189855	0,0000038	-
ESt-Effekt	1	0,501312	0,2492432	0,35971
Elast.=f(ΔEink)	-	3,262563	1.326,675	-

*) Die Elastizitätswerte dieser Spalte gelten für ein um 1ct ermäßigtes Einkommen

Im Modell 10 wird ein Anstieg des Grenzsteuersatzes in Zone 2 gewählt, der zwischen dem Anstieg des vorangegangenen Modells 9 von 0,0000058 und dem Anstieg des Tarifs 2013 von 0,000018674 liegt.

Die neue Grenzsteuersatzfunktion der Zone 2 wird wie folgt angenommen:

Formel (II.23)

$$s'_e(\text{Eink}) := 0.0000116812 \cdot \text{Eink} - 0.0949798372$$

und als Funktion der 3. Zone:

Formel (II.24)

$$s'_e(\text{Eink}) := 0.000007191 \cdot \text{Eink} + 0.039726046$$

Im folgenden Schaubild werden diese Grenzsteuerfunktionen mit ihren absoluten Werten und ihren unterschiedlichen Anstiegswerten dargestellt. Die Grenzsteuerfunktion des Modells 10 besitzt zwar einen Eingangssteuersatz von Null; sie steigt aber über ein Einkommen von 8.131 € bis 30.000 € sehr viel stärker als die Grenzsteuerfunktion der Zone 3 des Tarifs 2013. Dadurch erreicht der Grenzsteuersatz des Modells 10 bei einem Einkommen von 30.000 € schon 25,55 % und damit bereits über 80 % des Grenzsteuertarifs 2013 an dieser Stelle (31,53214897 %), wie im nachstehende Schaubild erkennbar ist:

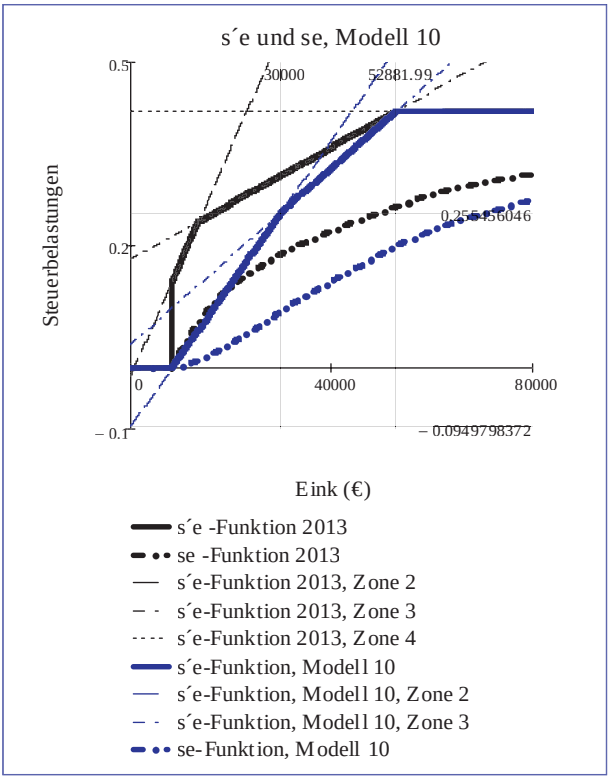


Schaubild 108

Mit dem stärkeren Anstieg der Grenzsteuerfunktion der Zone 2 (bis 30.000 €) im Modell 10 verbindet sich dennoch eine wachsende Entlastung des Durchschnittssteuersatzes, weil dieser – im Gegensatz zum verzögert-progressiven Tarif 2013 – „s-förmig“ verläuft und erst in Einkommenszone 3 einen höheren Anstieg aufweist als im Tarif 2013 (Schaubild 109).

Die Grenzsteuerfunktionen (II.23) und (II.24) der Einkommenszonen 2 und 3 weisen also die typische Struktur der aktuellen Grenzsteuerfunktion 2013 auf, das ist der zunächst höhere, dann geringere Anstieg der Funktion; im Vergleich zum Tarif 2013 wurde allerdings in Zone 2 ein geringerer Anstieg gewählt, so dass der Anstieg in der Einkommenszone 3 entsprechend stärker ausfällt als im Tarif 2013. Zudem wurde auf einen positiven Eingangsgrenzsteuersatz verzichtet.

Die vertikale Differenz zwischen den Grenzsteuerfunktionen des Tarifs 2013 und des hier diskutierten Reformmodells 10 ist am Ende der Zone 2 des Tarifs 2013 maximal, da die gemäßigt abgeflachte Funktion am Grundfreibetrag einen Nullwert aufweist; obwohl die Grenzsteuersatzfunktion des

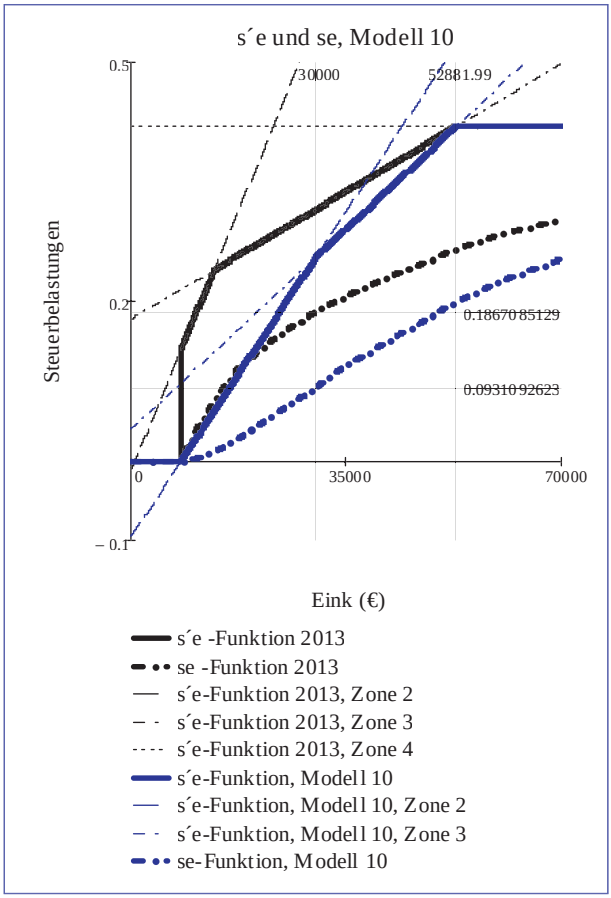


Schaubild 109

Reformmodells bei Eink = 30.000 € schon eine Belastung von 25,55 % erreicht, wird die hohe Steuerersparnis im „Mittelstandsbauch“ anhand der Durchschnittsbelastung transparent: die Durchschnittsbelastung beträgt nur 9,31092623 % im Gegensatz zu der entsprechenden Belastung im Tarif 2013 von 18,67085129 % und steigt bis 52.882 € auf 19,8955639 % statt auf 26,50134261 % des Tarifs 2013 (Schaubild 110).

Wegen der Knickpunkte der Grenzsteuersatzfunktion des Modells 10 bei 30.000 € und 52.882 € präsentiert sich die Durchschnittssteuersatzfunktion des Modells 10 bis zu diesen Knickpunkten als s-förmige Funktion – die Durchschnittssteuerbelastung wächst vor dem Einkommen von 30.000 € stärker, danach schwächer als im Tarif 2013; dasselbe Bild zeigt sich auch

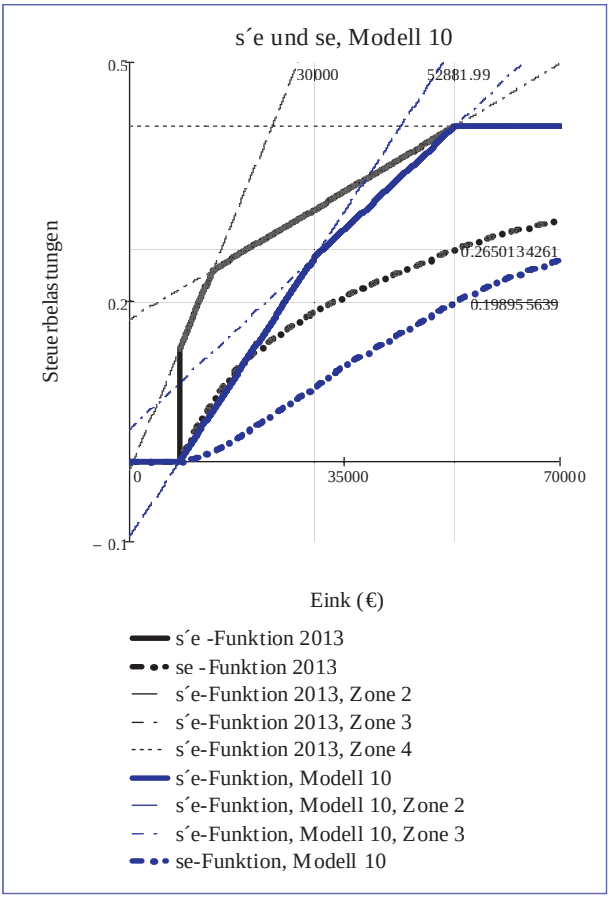


Schaubild 110

bei der ESt-Funktion des Modells 10, weil der rote ESt-Ast in Zone 2 eine höhere Steigung aufweist als der grüne ESt-Ast der Zone 3 (Schaubild 111).

Die Elastizitätsfunktion des Modells 10 weist sowohl in der Zone 2 als auch in Zone 3 jeweils einen überproportionalen Anstieg auf, der wiederum im Grundfreibetrag bei 1,0 beginnt und bis zum Einkommen von 30.000 € bereits auf 2,640496618 gestiegen ist, bevor er bis zum Einkommen von 60.000 € nochmals deutlich zunimmt (Schaubild 112).

Ursache für diese beschleunigte Progression der Elastizitätsfunktion – im Gesamtbereich der direkten Progression der ESt – ist wiederum der überproportionale Einfluss der Grenzsteuersenkung auf die ESt-Entlastung; bei einem Einkommen von 30.000 € ergeben sich bei Modell 10 folgende Werte:

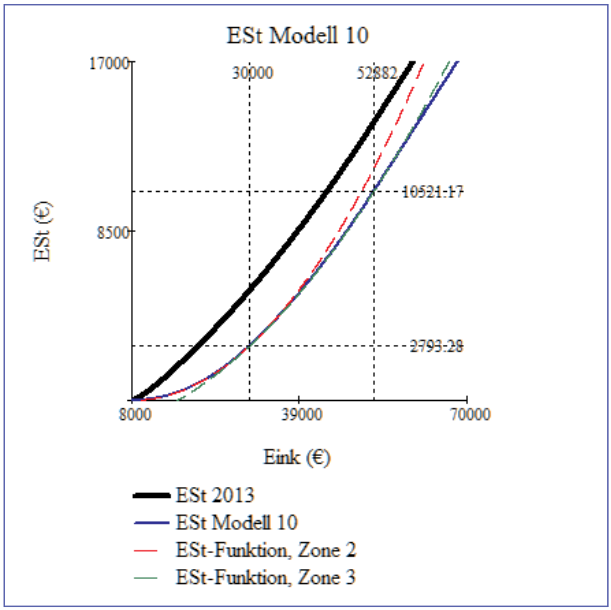


Schaubild 111

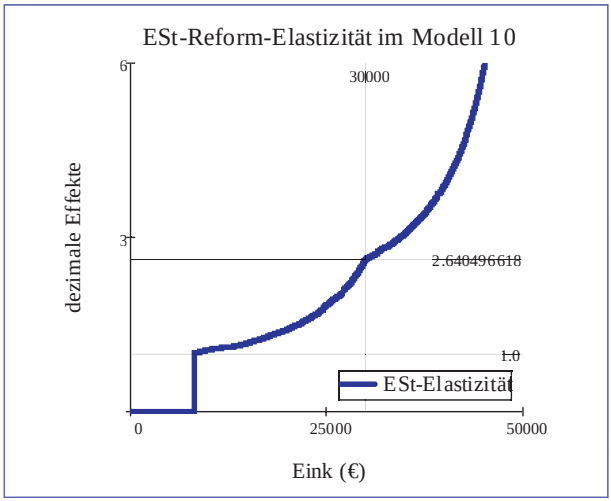


Schaubild 112

– der (relative) Tarifeffekt entspricht einer Senkung des Tarifs 2013 von 0,3153214897 auf 0,255456046 (Modell 10) um 0,0598654437

  0,0598654437/0,3153214897 = 0,1898552609

  Im Modell 9 betrugen die Tarifsenkung 18 % und der Tarifeffekt 59 %;

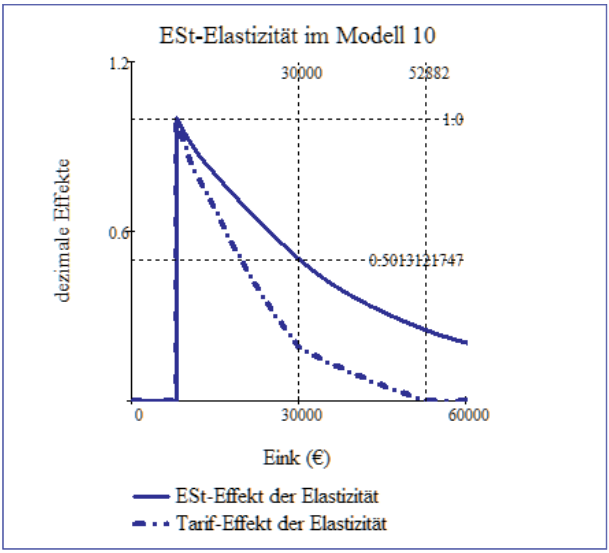


Schaubild 113

– der Funktionswert der (relativen) ESt-Senkung von 5.601,2553878747 € (Tarif 2013) auf 2.793,2778684033 € (Modell 10) um 2.807,9775194714 € ergibt eine relative ESt-Entlastung von

2.807,9775194714 €/5.601,2553878747 € = 0,5013121747

– so dass der Elastizitätskoeffizient auf 2,64 anwächst:

0,5013121747/0,1898552609 = 2,64049662

Damit kann eine Tarifreform nach Art des Modells 10 wiederum insofern überzeugen, als eine relativ geringe Tarifsenkung genügt, um eine deutliche ESt-Entlastung auszulösen.

Diese positiven Effekte zeigen sich auch bei einem Vergleich der einkommensabhängigen Elastizitätswerte des Modells 10 mit der Tariffunktion 2013, vgl. Schaubild 114. Denn die einkommensabhängige Elastizität des Modells 10 besitzt zunächst ein fast konstantes Niveau, z.B. bei einem Einkommen von 25.000 € in Höhe von 2,01482, und bewegt sich ab einem Einkommen von 30.000 € bis auf 2,3491852526 (für Einkommen von 52.358 €); auch für letztgenanntes Einkommen überschreitet der Tarif 2013 den Belastungswert des Modells 10 um etwa 34 Prozentpunkte:

Da sich die beiden Grenzsteuerfunktionen des Reformmodells 10 und des Tarifs 2013 in Zone 2 mit wachsendem Einkommen voneinander entfernen, überrascht es nicht, dass sich in Modell 10 bis zum Ende der Zone 3 eine Steuerersparnis von 3.493,20 € aufgebaut hat, also fast in Höhe eines Vier-

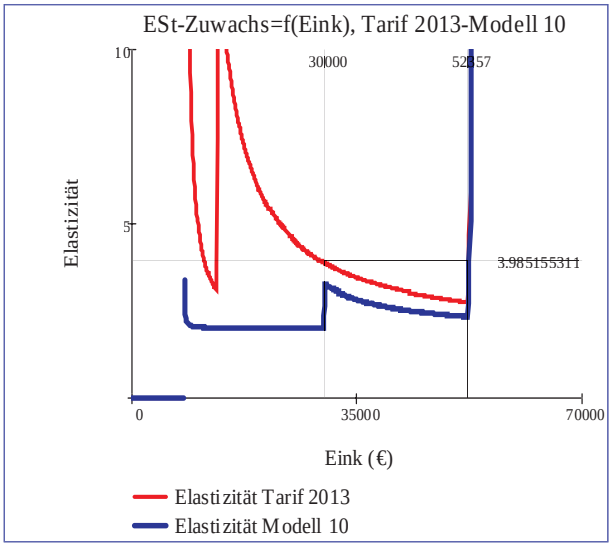


Schaubild 114

tels der ESt des Tarifs 2013 (14.014,44 €) an dieser Stelle, aber nur etwa die Hälfte der Steuerersparnis des Modells 9:

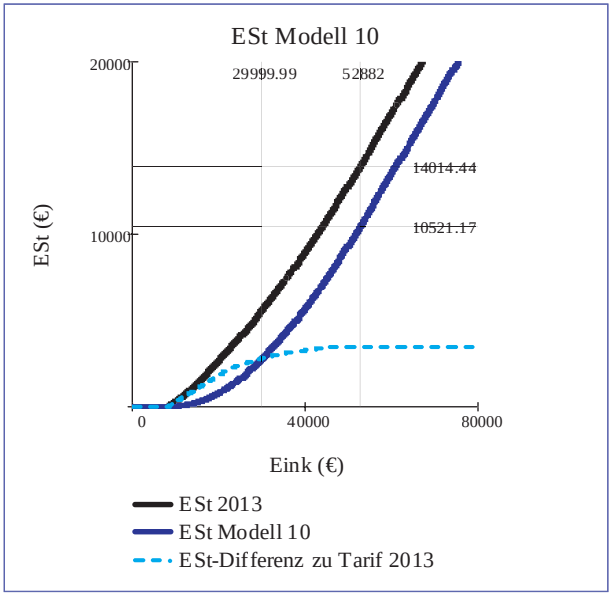


Schaubild 115

Diese Steuerersparnis von 3.493,20 € bedeutet auch für dieses Entlastungsmodell wiederum, wenn auch abgeschwächt, eine gewisse fiskalische

Hürde; sie besteht zumindest, solange der Sprung des Eingangssteuersatzes von Null auf 14 % vermieden werden soll.

Bevor im nächsten Abschnitt eine Variation der Modellmerkmale vorgenommen wird, soll an dieser Stelle bereits ein Vergleich zwischen den Modellen 9 und 10 erfolgen.

Zunächst zeigt die Gegenüberstellung der ESt-Funktionen im Progressionsbereich die fiskalischen Unterschiede bei einem Einkommen von 52.882 €: die ESt-Senkung beträgt jeweils etwa 3.000 € für den Übergang von Tarif 2013 auf Modell 10 und wiederum zwischen den beiden Reformmodellen 10 und 9:

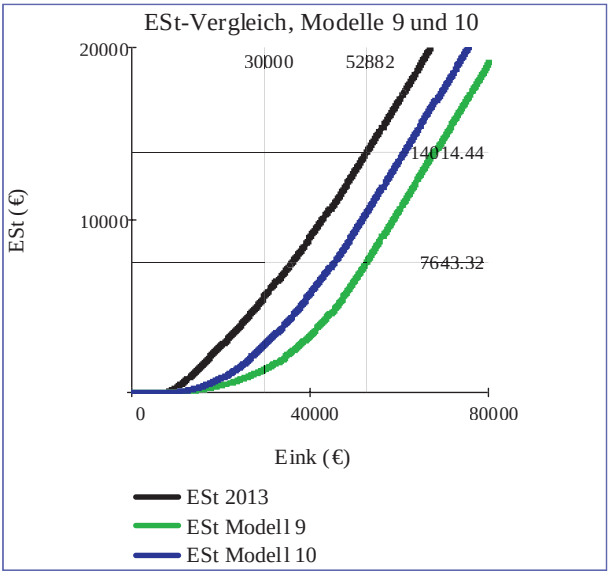


Schaubild 116

Anhand der Durchschnittssteuerfunktionen wird insbesondere der Unterschied zwischen Tarif 2013 und dem Modell 9 deutlich; denn im aktuellen Recht verläuft die Durchschnittssteuerfunktion durchgängig verzögert-progressiv, also kontinuierlich mit sinkendem Anstieg, wogegen sich im Modell 9 der bereits angesprochene s-förmige Progressionsverlauf zeigt. Dieser s-förmige Verlauf bewirkt eine Konzentration der ESt-Senkung auf mittlere Einkommen, also auch einen Abbau dieses relativen Vorteils für höhere Einkommen, wie die folgenden drei Schaubilder 117 bis 119 verdeutlichen:

Schaubild 118 belegt, dass sich die Durchschnittsbelastungen mit höheren Einkommen zunehmend angleichen, also der Vorteil des s-förmigen Anfangsbereichs der Durchschnittssteuerfunktion ausläuft; erhalten bleibt aber auch bei höheren Einkommen, dass der vertikale Abstand zwischen den Durchschnittssteuerfunktionen der beiden Reformmodelle tendenziell ge-

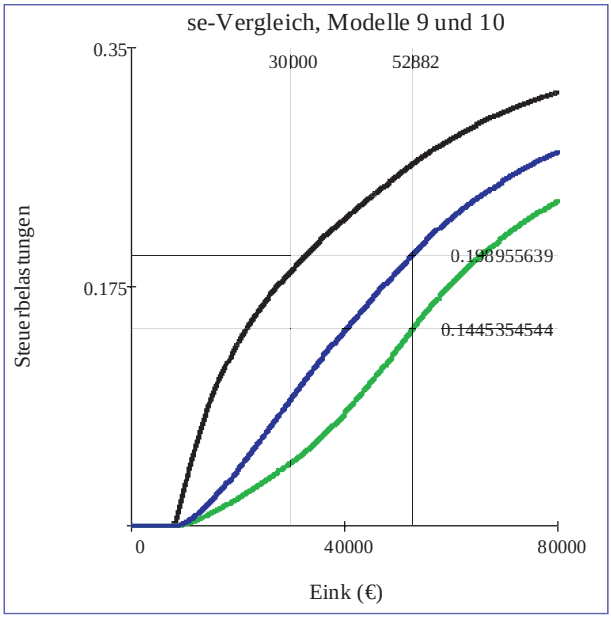


Schaubild 117

ringer ausfällt als der zwischen dem Tarif 2013 und dem Modell 10.

Die beiden Reformmodelle unterscheiden sich in ihren Durchschnittssteuerfunktionen wiederum nur marginal, wie Schaubild 119 verdeutlicht: denn auch bei Modell 10 wird ein schwach s-förmiger Verlauf erkennbar; dies bedeutet auch hier eine Konzentration der (relativen) Steuerentlastung auf den mittleren Einkommensbereich:

Somit kann eine allgemeingültige Aussage getroffen werden, dass unter den hier gesetzten Bedingungen für die Reform-Grenzsteuerfunktion:

– Erreichen der 42 %-Belastung am Ende des Progressionsbereichs,

– Knickpunkt bei einem höheren Einkommen als 13.740 € und

– Anstieg des ersten Astes der Grenzsteuerfunktion niedriger als im Tarif 2013

ein Maximum der Entlastungswirkung des Reformmodells erreicht wird, und zwar bei einem Einkommen, bei dem die Durchschnittsteuerfunktion des Reformmodells und des Tarifs 2013 denselben Anstieg besitzen; dieses Einkommen erreicht für das Reformmodell 9 den Betrag von 35.350,50 €, für das Modell 10 den Betrag von 24.803 € (Schaubild 120).

Für Modell 9 wurde das Entlastungsmaximum mit den beiden Durchschnittssteuersätzen des Tarifs 2013 und des Reformmodells im letzten Schaubild kenntlich gemacht: die zugehörigen Werte der Durchschnitt-

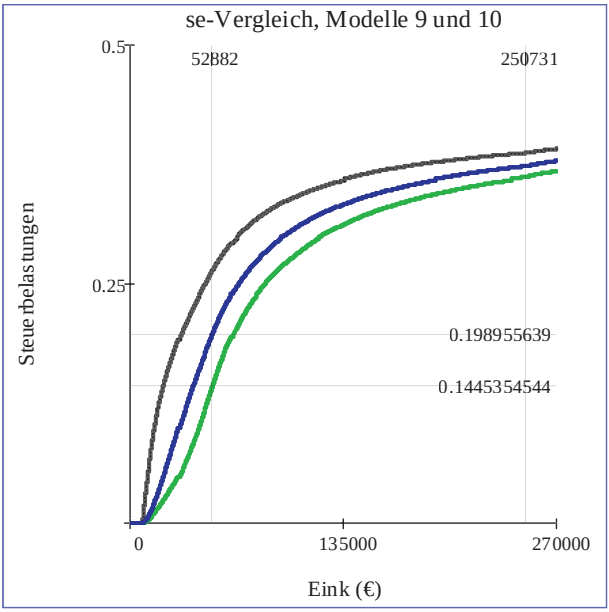


Schaubild 118

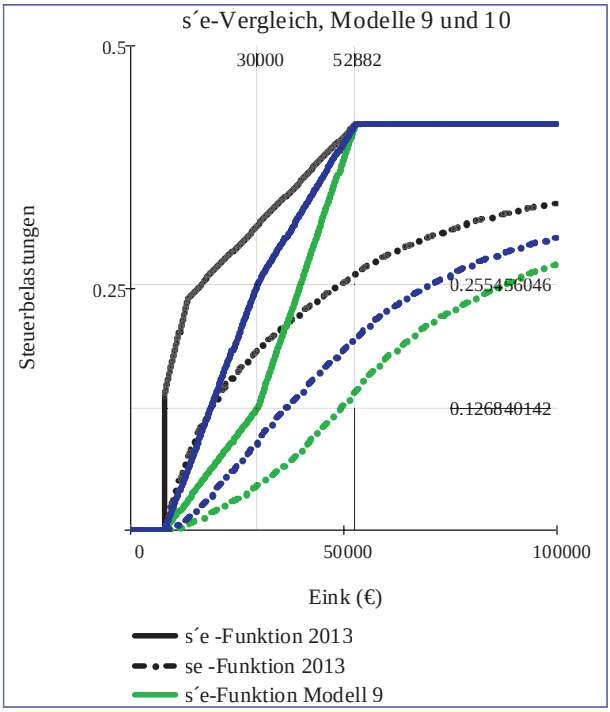


Schaubild 119

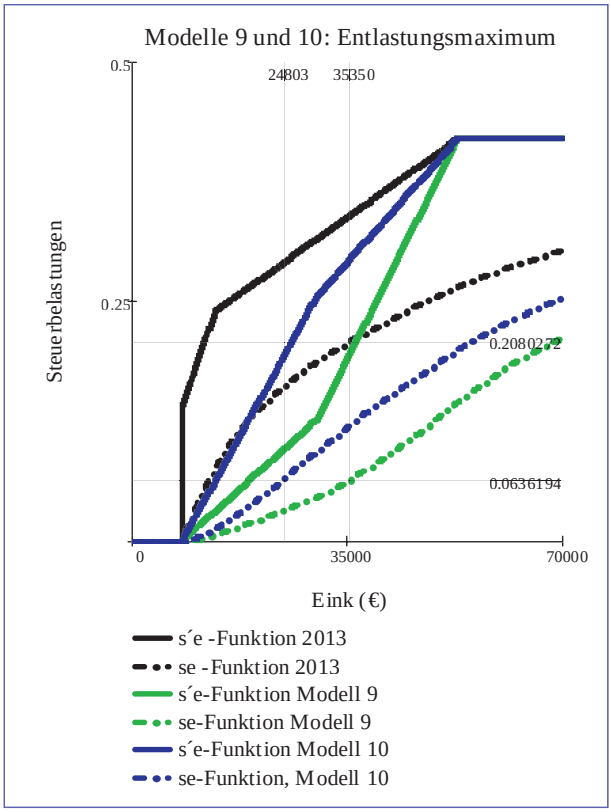


Schaubild 120

steuerfunktionen lauten: 6,36194177 % und 20,80272235 %, ihre Differenz erreicht also 14,44078058 %. Daraus leitet sich die maximale Entlastung ab mit dem Wert von

0,1444078058*35.350,50 € = 5.104,89 €,

für Modell 10 in Höhe von

0,0967980555*24.803 € = 2.400,88 €.

c) Gemäßigte Abflachung der geknickten Grenzsteuerfunktion mit Eingangssteuersatz von 14 Prozent

Modell 11

Überblick:

Einkommen (€)	**8.131*)**	**25.000**	**52.882*)**	**250.731**
ESt(€), Tarif 13	0	4.081,83	14.014,44	97.110,95
ESt(€), Modell 11	0	3.468,59	13.105,12	96.201,68
ESt-Entlastung iVz. Tarif 2013	0	613,24	909,32	909,27
s´e, Modell 11	0,14	0,2712	0,42	0,45
se, Modell 11	0	0,1387	0,2478	0,3837
Reform-Elastizität	0	2,071477	9.074,70	-
ESt-Effekt	0	0,150236	0,064861	0,0093632
Tarif-Effekt	0	0,072526	0,000007	-
Elast.=f(ΔEink)	0	3,985156	7.231,25	-

*) Die Elastizitätswerte dieser Spalten gelten für ein um 1ct ermäßigtes Einkommen

Als drittes Reformmodell dieses Abschnitts und zweite Variante einer geknickten Grenzsteuerfunktion mit gemäßigter Abflachung der Anstiegswerte wird nun eine Anlehnung an die aktuelle Tariffunktion analysiert, die sich von dem letzten Reformmodell in zweifacher Weise unterscheidet:

– in dem Eingangsgrenzsteuersatz von 14 % und

– in der Verkürzung der Eingangszone, die nun bis 25.000 € reichen soll.

Dadurch kann der Aufkommensverlust erheblich gesenkt werden, der sich bei den Modellen 9 und 10 bis zu einem Einkommen von 52.882 € kumulierte.

Die Grenzsteuerfunktion der zweiten Einkommenszone lautet nun:

Formel (II.25)

$$s'_e(\text{Eink}) := 0.0000077798 \cdot \text{Eink} + 0.0767424462$$

und in der dritten Einkommenszone:

Formel (II.26)

$$s'_e(\text{Eink}) := 0.0000053354 \cdot \text{Eink} + 0.1378524462$$

Daraus ergeben sich die Schaubilder 121, 122 und 123 der Grenzsteuerfunktion von Modell 11 mit der Funktion, die die Grenzsteuerunterschiede zum Tarif 2013 darstellt:

Die Grenzsteuerfunktion beginnt mit einem Eingangssatz von 14 % und weist bei einem Einkommen von 25.000 € einen Wert von 27,12 % auf, dem ein Durchschnittssteuersatz von 13,87 % entspricht (Schaubild 124).

Diese Unterschiede der beiden Durchschnittssteuerfunktionen sind gering, z.B. bei einem Einkommen von 25.000 € nur etwa 2,5 Prozentpunkte; zudem entfällt der „Linsen-Effekt“, der bei Modell 9 infolge der ausgeprägten s-förmigen Durchschnittssteuerfunktion auftrat – im Modell 11 bewahrt

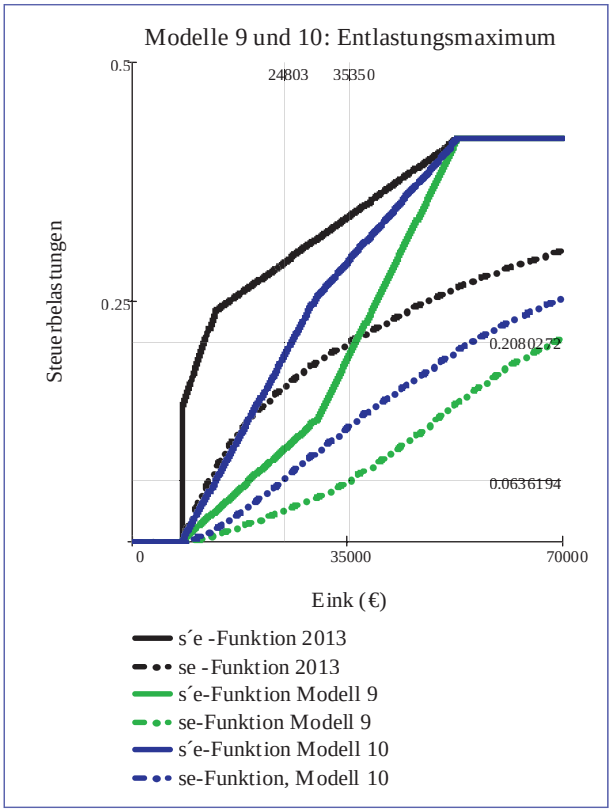


Schaubild 120

die Durchschnittssteuerfunktion weitgehend die Form des Tarifs 2013, allerdings auf niedrigerem Niveau.

Entscheidender ist allerdings, dass die Grenzsteuer-Differenzfunktion eine deutliche „Mittelstandskomponente“ aufweist, weil die Grenzsteuerfunktion des Modells 11 für geringe Einkommen bis 13.470 € wesentlich geringer wächst als es dem Tarif 2013 entspricht; danach sinkt die Grenzsteuer-Differenzfunktion bis zum Einkommen von 25.000 € zunächst stärker, bevor sie sich schließlich bis zum Einkommen von 52.882 € mit schwacher Sinkrate auf den Wert von Null zu bewegt, vgl. Schaubild 123. Schaubild 125 zeigt die geringere Durchschnittsbelastungsdifferenz bei 52.882 €:

Die korrespondierende ESt-Funktion des Modells 11 weist bei einem Einkommen am Ende des Bereichs der direkten Progression eine Steuerentlastung von 909,32 € auf (Schaubild 126), so dass das fiskalische Argument stark zurücktreten sollte:

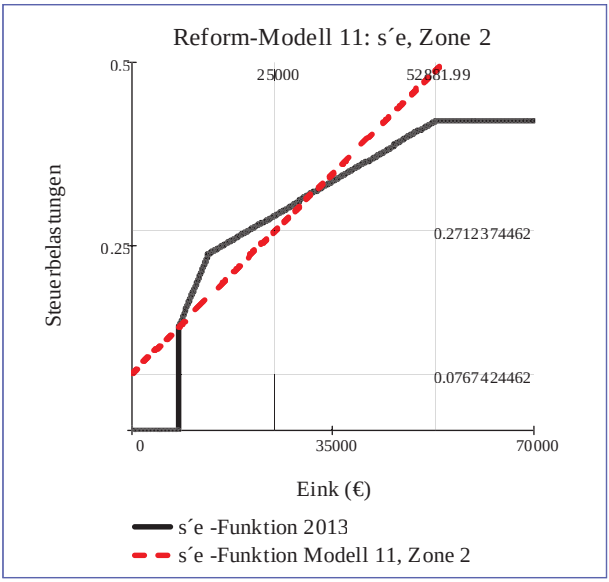


Schaubild 121

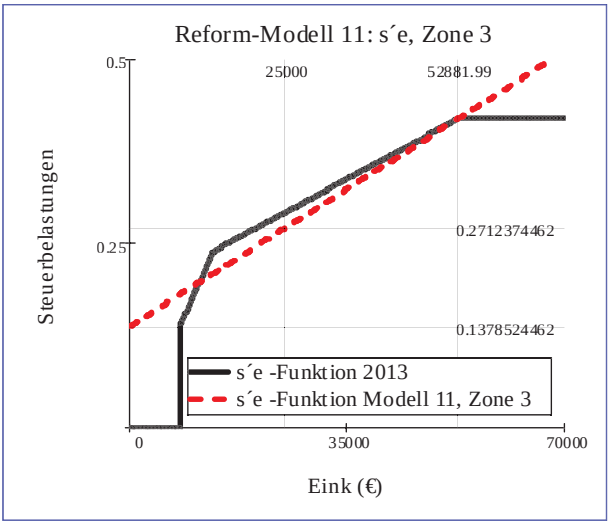


Schaubild 122

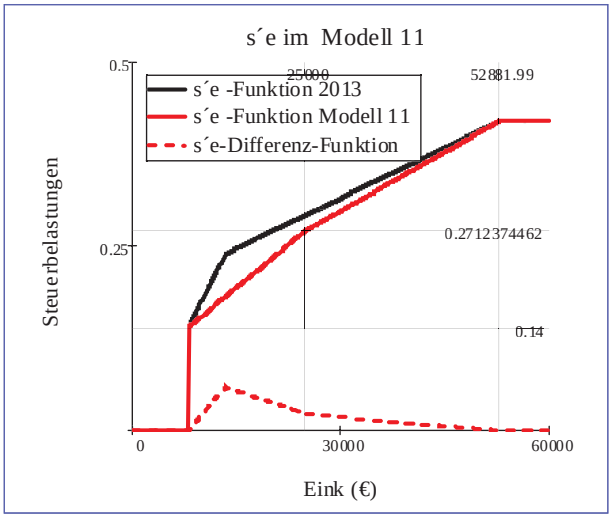


Schaubild 123

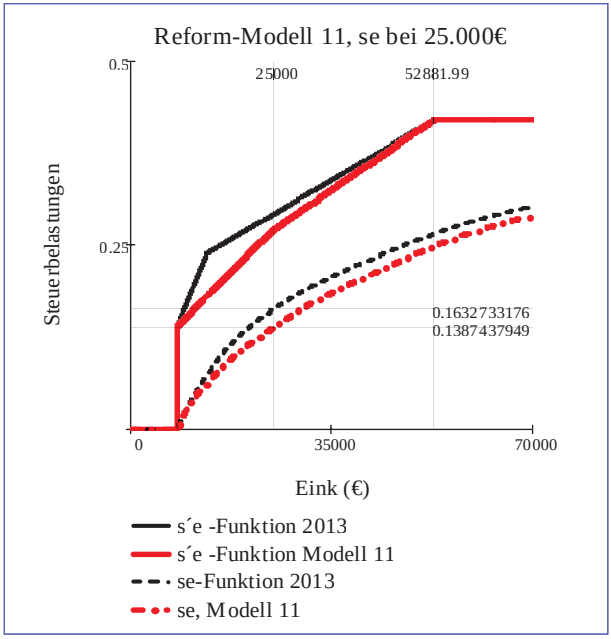


Schaubild 124

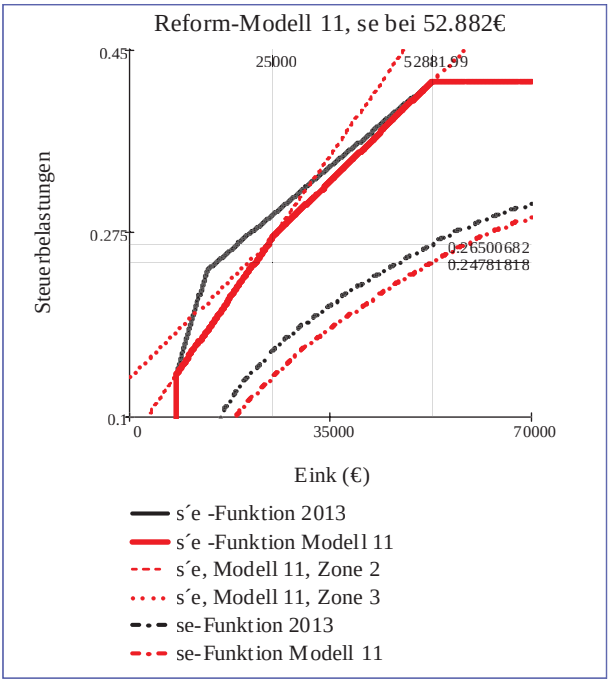


Schaubild 125

Die geringe Steuerentlastung von 909,32 € spricht dafür, dass dieses Reformmodell auch kurzfristig realisiert werden kann als eine „echte“ Entlastung mittlerer Einkommen; dieser Entlastungsbetrag wird zwar auch für höhere Einkommen wirksam, aber doch mit sinkender relativer Bedeutung (vgl. Schaubild 127).

Ein Blick auf die Reform-Elastizitätsfunktion erhellt die Stärke des Einflusses der Tarifsenkungen des Modells 11 auf die ESt-Entlastungen; letztere liegen weitgehend oberhalb des Neutralitätsniveaus von 1 und steigen progressiv mit wachsendem Einkommen, wie sich auch bereits bei den anderen Reformmodellen zeigte (vgl. Schaubild 128):

Der niedrigere Ast bis Einkommen von 25.000 € ist bei Modell 11 der Tatsache geschuldet, dass sich auch bei Modell 11 die Einkommensteuerentlastung mit wachsendem Einkommen langsamer entwickelt als die Grenzsteuerentlastung, dass also der ESt-Effekt der Elastizität „nachhinkt“. Eine Besonderheit sei erwähnt: im Gegensatz zu den Modellen 9 und 10 (mit einem Eingangssteuersatz von Null) steigt im Modell 11 (mit Eingangs-steuersatz von 14 %) die Elastizität bei einem Einkommen von 8.131 € auf einen extrem hohen Wert, weil der (relative) Tarifeffekt auf 0 sinkt, der ESt-Effekt aber gleich 1 ist.

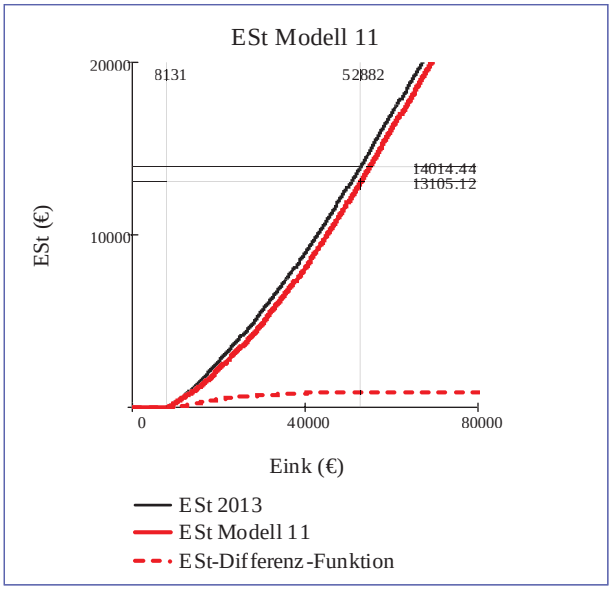


Schaubild 126

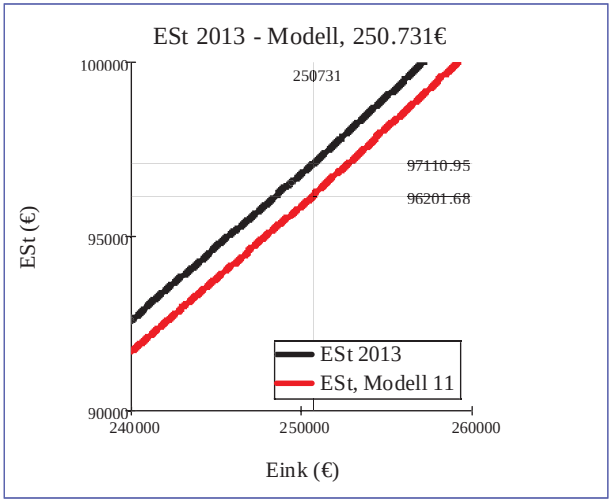


Schaubild 127

Konkret zeigt sich diese Entwicklung der Elastizität bis zum Einkommen von 17.160,609 €, bei dem die Elastizität erstmals gleich 1 ist, obgleich die Grenzsteuer-Differenz zum Tarif 2013 bis zum Einkommen von 13.470 € beträchtlich anwächst. Dieser Blick auf den Tarif-Effekt der Elastizität lässt

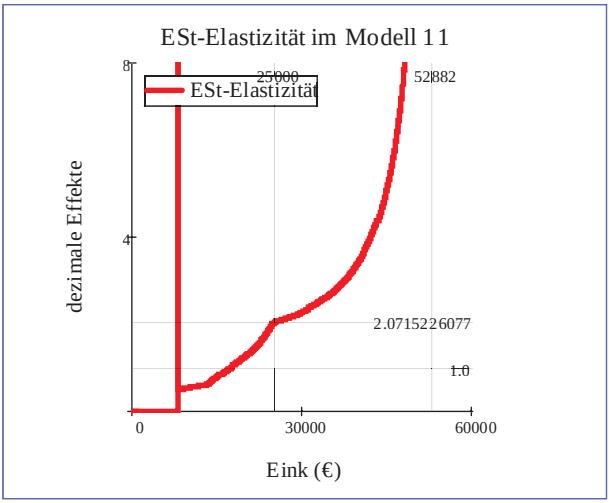


Schaubild 128

eine hohe Elastizität über 1 erwarten; tatsächlich erreicht die Elastizität bei dem Einkommen von 13.470 € einen mageren Wert von 0,6326409011:

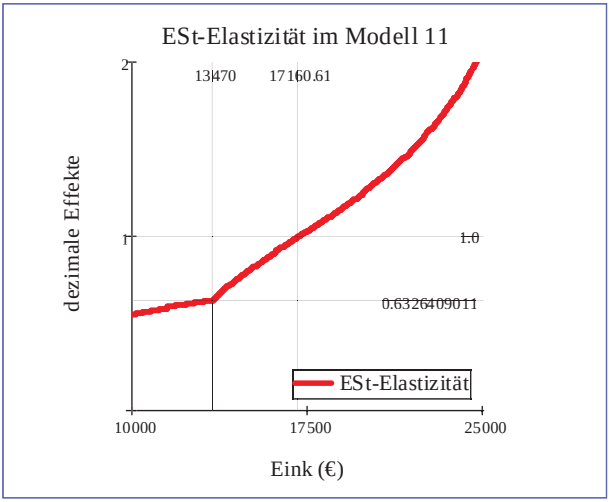


Schaubild 129

Der Schlüssel zum Verständnis der niedrigen Reform-Elastizität von 0,6326 liegt in dem ESt-Effekt der Elastizität begründet, die in den Schaubildern der ESt-Funktionen kaum erkennbar wird und sich nur rechnerisch offenbart; bei einem Einkommen von 13.470 € ergeben sich folgende Einzel-Effekte der Elastizität:

– der (relative) Tarifeffekt entspricht einer Senkung vom Niveau des Tarifs 2013 von 0,2397000457 auf 0,1815363522 (Modell 11) um 0,0581636935:

  0,0581636935/0,2397000457 = 0,2426519917

– der Funktionswert der (relativen) ESt-Änderung von 1.014,0023970002 € (Tarif 2013) auf 858,3412921979 € (Modell 11) um 155,6611048023 € ergibt einen sehr niedrigen, relativen Wert von

  155,6611048023 €/1.014,0023970002 € = 0,1535115748

– so dass der Elastizitätskoeffizient auf 0,6326409011 absinkt:

  0,1535115748/0,2426519917 = 0,6326409011.

Die Ursache für diese sehr geringe ESt-Entlastung ist, dass der ESt-Effekt der Elastizität erst bei einem Einkommen von 17.160,61 € seinen Maximalwert erreicht und bei geringerem Einkommen stets niedriger als der Tarifeffekt ist:

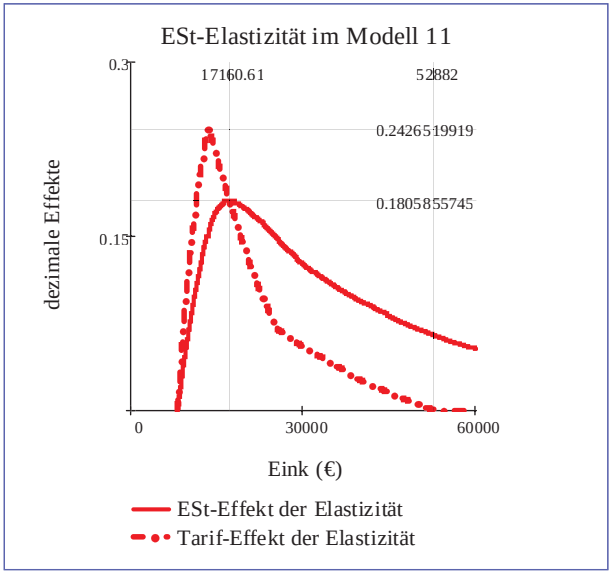


Schaubild 130

Folglich setzt auch erst ab einem Einkommen über 17.160,61 € ein überproportionaler Einfluss der Tarifsenkung auf die Einkommensteuerentlastung ein, der bis zum Ende des Bereichs der direkten Progression anhält. Im Eingangsbereich bis zum Einkommen von 17.160,61 € können selbst hohe (relative) Tarif-Effekte, wie im Modell 11, die Einkommensteuerentlastung nur unzureichend beeinflussen, weil die Einkommensteuer nur stark verzögert auf höhere Grenzsteuersenkungen reagiert und zudem von dem Tarif 2013 abhängt, der seinerseits in Zone 3 geringere ESt-Erhöhungen als in Zone 2 aufweist.

Die einkommensabhängigen Elastizitätswerte des Modells 11 bestätigen die obigen Aussagen:

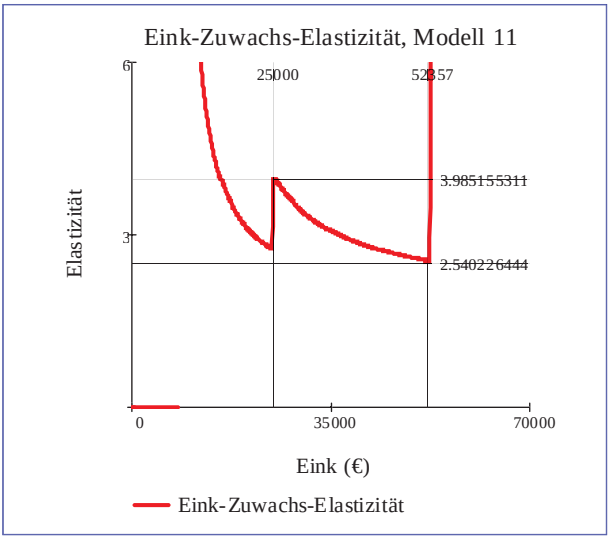


Schaubild 131

Im Vergleich zum Tarif 2013 bewegen sich die einkommensabhängigen Elastizitätswerte des Modells 11 durchgängig niedriger; sie kennzeichnen damit geringere ESt-Zuwächse infolge einer Einkommenserhöhung. Z.B. für ein Einkommen von 25.000 € ergibt sich für Modell 11 der Elastizitätswert von 3,985155311 und für den Tarif 2013 von 4,5889871852.

Dass diese Einflüsse trotz der absolut geringen Verluste an Steueraufkommen des Reformmodells 11 (maximal 909,32 €) und auch für geringe Einkommen, wie hier für 13.470 €, erfassbar sind, liegt daran, dass die Elastizitätskoeffizienten von absoluten Werten abstrahieren; zudem beginnen das Modell 11 und der Tarif 2013 mit demselben Eingangssteuertarif von 14 %.

Insgesamt können die Ergebnisse der Reform-Elastizitätsanalyse des Modells 11 für den Eingangsbereich der Einkommen nicht unbedingt als Empfehlung für dieses Reformmodell gewertet werden, wohl aber die Werte für den Bereich der Einkommen über 17.160,61 €, in den die meisten „mittleren“ Einkommen fallen. Dem stehen jedoch die Steuerentlastungswerte des Modells 11 in den Einkommensbereichen bis 17.160,61 € gegenüber, die sich z.B. bei einem Einkommen von 13.470 € auf 15,35115748 % der Steuerschuld nach Tarif 2013 oder auf 155,66 € belaufen. In einer Gesamtwürdigung des Modells 11 präsentiert sich Modell 11 somit als ein durchgängiges Steuerentlastungsmodell mit mittelständischem Focus und fiskalisch tragbaren Konsequenzen.

3. Zusammenfassung und Bewertung der Ergebnisse

Zunächst sei die sehr heterogene Entwicklung des Durchschnittssteuersatzes zur Beurteilung des Mittelstandsbauches der analysierten Alternativen veranschaulicht; hierbei weisen das Modell 11 und das aktuelle Tarifrecht die traditionelle Form eines ausgeprägten Mittelstandsbauches auf, wenn auch das Modell 11 auf abgesenktem Niveau:

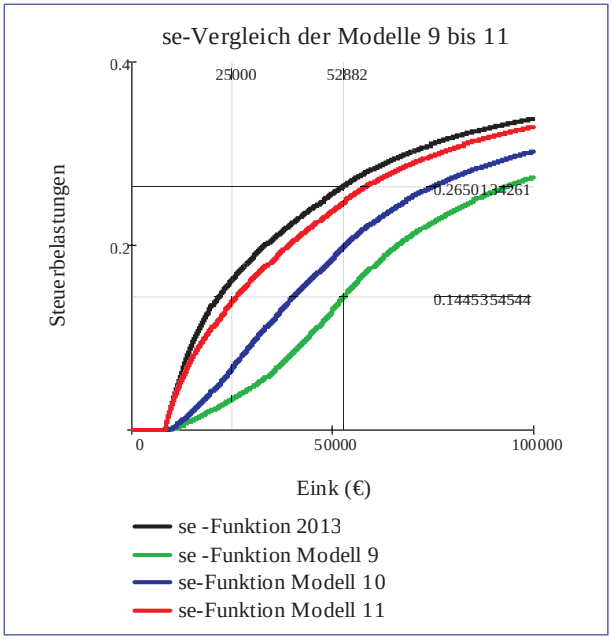


Schaubild 132

Die Steuerbelastungswerte schwanken bei einem Einkommen von 52.882 € zwischen 26,5 % für den Tarif 2013 bis 14,5 % für den Tarif des Modells 9, also erwartungsgemäß erheblich. Insbesondere zeigt das Modell 9 im Progressionsbereich eine deutlich niedrigere und zudem s-förmige Form. Bis zu einem Einkommen von etwa 150.000 € bestehen erhebliche Belastungsunterschiede zwischen den Funktionen, die sich aber laufend annähern, vgl. Schaubild 133.

Somit wird die Bewertung der Reformalternativen primär vom fiskalischen Interesse bestimmt werden:

– bei geringem finanziellem Spielraum schneidet Reformmodell 11 besser ab,

– bei einer engagierten Reform, etwa analog zur Reform 1990, spricht vieles im Vergleich zwischen den Modellen 9 und 10 für Modell 9, das einen gezielteren Entlastungseffekt für Mittelstand und Handwerk verspricht, wie der Abstand der Grenzsteuerbelastungen bei dem Einkommen von 30.000 €

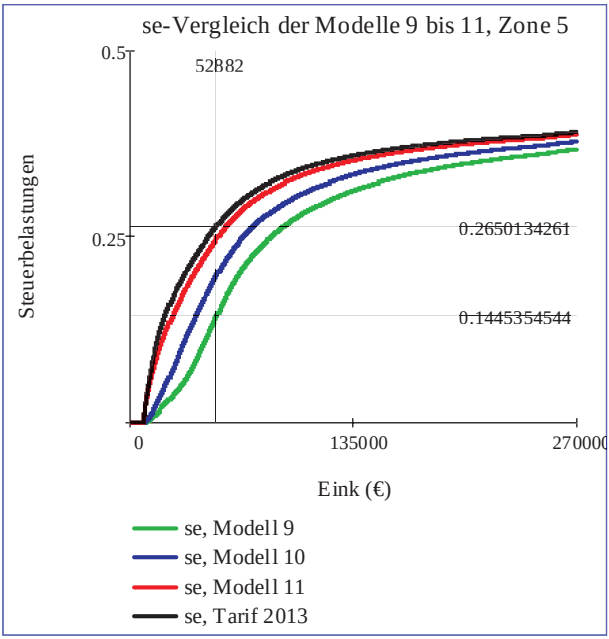


Schaubild 133

in Höhe von 0,255456046 – 0,126840142 = 0,128615904 verdeutlicht, vgl. Schaubild 134.

Denn die Modelle 9 und 10 begründen erhebliche ESt-Entlastungen schon im Mittelstandsbereich (vgl. Schaubild 135), und zwar bei einem Einkommen von 52.882 € in Höhe von:

14.014,44 € - 7.643,32 € = 6.371,12 € für Modell 9 und

14.014,44 € - 10.521,17 = 3.493,27 € für Modell 10.

Besonderes Interesse verdient der Vergleich der Reform-Elastizitäten. Die Elastizitätsfunktionen verlaufen zwar in einem ähnlichen Bereich und überwiegend oberhalb der Neutralitätsgrenze von 1,0; doch fallen folgende Unterschiede auf, vgl. Schaubild 136:

– bei Modell 9 bewegen sich die progressiven Funktionswerte tendenziell oberhalb eines Einkommens von 30.000 €. Folglich liegt hier der Schwerpunkt für besonders effiziente ESt-Senkungen;

– im Modell 10 greift ein starker Einfluss bereits bei geringeren Einkommen,

– während Modell 11 in der Eingangsphase bis 17.160,61 €, auch im Vergleich mit den anderen Modellen, die bereits angesprochenen, unterproportionalen Wirkungen von Tarifsenkungen auf ESt-Entlastungen aufweist, im übrigen Einkommensbereich indes einen vergleichbaren Elastizitätsverlauf.

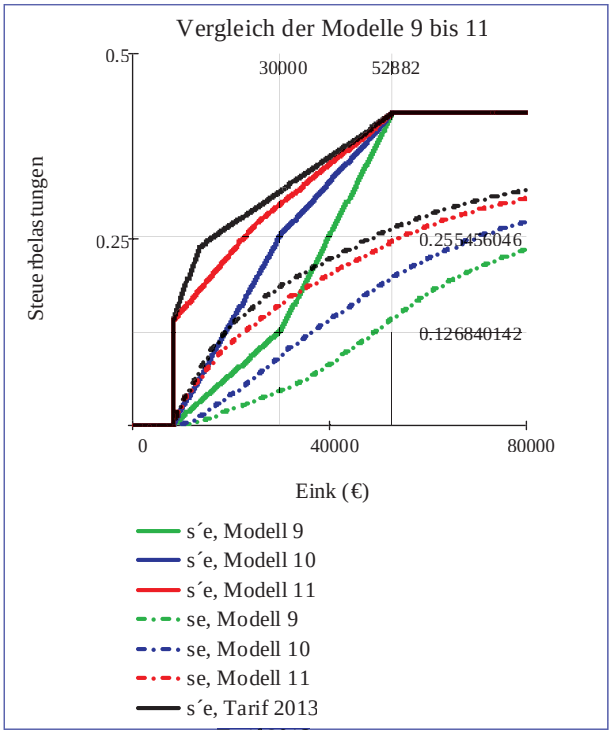


Schaubild 134

Noch bemerkenswerter fallen die beiden Einzel-Effekte der Elastizitäten aus (vgl. Schaubild 137):

Während die Einzel-Effekte der Modelle 9 und 10 am Grundfreibetrag mit einem neutralen Wert von 1,0 beginnen und sich dann vermindern, kommt es bei Modell 11 zunächst zu einem Anstieg der Einzel-Effekte, bevor auch hier deren Werte sinken. Dass die Werte der Einzel-Effekte von Modell 11 niedriger ausfallen, überrascht nicht, da die absolute ESt-Entlastung gering ist; dennoch bewegt sich auch bei diesem Modell das Verhältnis beider Einzeleffekte ab dem Einkommen von 17.160,61 € nahe den Effizienz-Werten des Modells 10 – ein guter Gesamtwert.

V. Ausweitung der dritten Einkommenszone

Die bisherigen Analysen fanden vor dem Hintergrund einer konstanten Aufteilung des Einkommens in die aktuellen Einkommenszonen statt; demgemäß blieben die €-Grenzwerte der fünf Einkommenszonen von § 32a Abs. 1 EStG unverändert. Im Folgenden soll nun für eines der analysierten Reformmodelle, und zwar für das Reformmodell 11, geprüft werden, welche

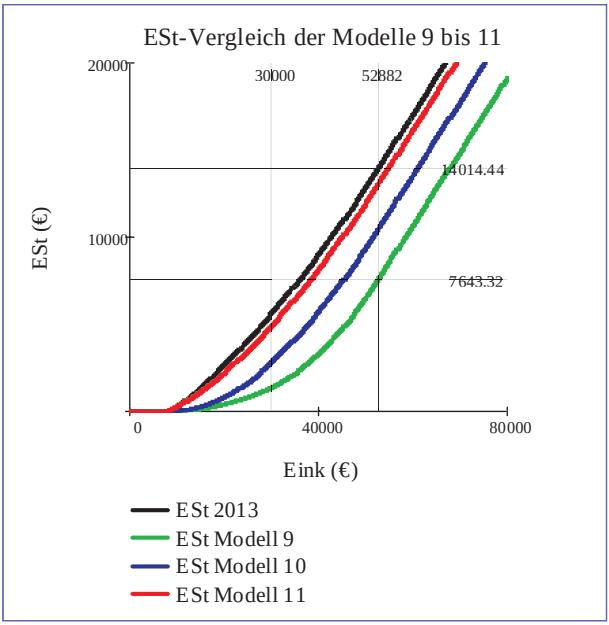


Schaubild 135

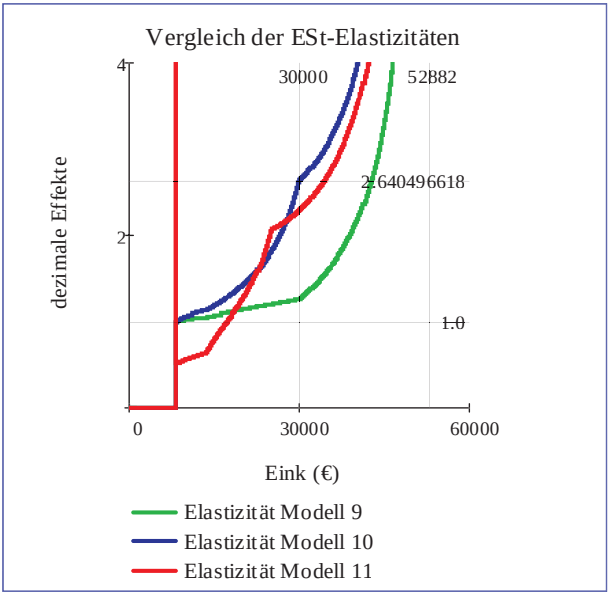


Schaubild 136

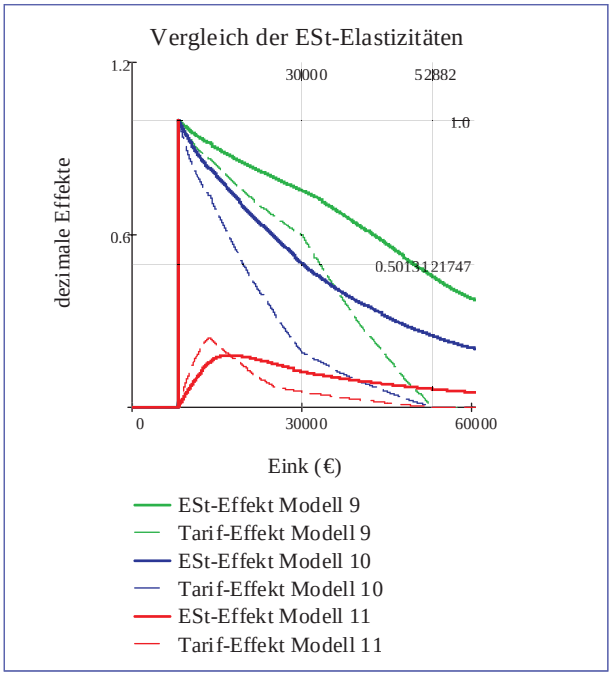


Schaubild 137

Wirkungen eine Ausweitung der Obergrenze der Einkommenszone drei von derzeit 52.882 € auf alternativ 55.000 €, auf 60.000 € und auf 70.000 € hätte[39]; eine solche Rechtsverschiebung des oberen €-Grenzwertes der Zone 3 soll aber keinen Einfluss auf den oberen Grenzwert der anschließenden Zone 4 von 250.730 € nehmen, da diese Zone ohnehin außerordentlich weit definiert ist, und auch zu keinen Änderungen der Tarifsätze von 42 % und 45 % führen.

1. Ausweitung der dritten Einkommenszone auf 55.000 €

Das Reformmodell 11 hat folgende Merkmale: eine geknickte Grenzsteuerfunktion mit einem Eingangssteuersatz von 14 %, einem Knickpunkt bei 25.000 € und einer sehr gemäßigten Steuerentlastung in Bereich der direkten Progression. Nach einer Ausweitung seiner Zone 3 auf 55.000 € zeigen sich die wichtigsten Daten dieses Modells 11a wie folgt:

---

39 *Houben/Baumgartner*, a.a.O., kommen für den Fall einer linearen Grenzsteuerfunktion mit einem Eingangssteuersatz von 20 %, die über alle Einkommen aufkommensneutral ist, zu einer notwendigen Rechtsverschiebung der Obergrenze des Bereichs der direkten Progression auf 53.000 €; dieser Fall ist nicht vergleichbar mit dem hier betrachteten Modell 11a einer Ausweitung der Zone 3 auf 55.000 €, da im Modell 11a keine Aufkommensneutralität unterstellt wird. Entsprechendes gilt für die Modelle 11b und 11c mit der dort analysierten Rechtsverschiebung auf 60.000 € bzw. 70.000 €.

Modell 11a

Überblick:

Einkommen (€)	8.131*)	25.000	52.882	250.731
ESt(€) Tarif 2013	0	4.081,83	14.014,44	97.110,95
ESt(€) Modell 11a	0	3.468,61	12.958,70	96.044,16
Est-Entlastung iVz. Tarif 2013	0	613,22	1.055,74	1.066,79
s´e, Modell 11a	0,14	0,2712	0,4095	0,45
se, Modell 11a	0	0,1387	0,245	0,3831
Reform-Elastizität	0	2,0713	3,012201	-
Tarif-Effekt	0	0,07253	0,025009	-
ESt-Effekt	0	0,15023	0,075332	0,010985
Elast.=f(ΔEink)	-	4,28705	2,617906	-

*) Die Elastizitätswerte dieser Spalte gelten für ein um 1ct ermäßigtes Einkommen

Im Einzelnen führt die Ausweitung der Zone 3 im Modell 11a auf 55.000 € zu folgenden Merkmalen des Modells 11a:

– der Eingangssatz dieser Zone 3 wird mit der Formel der Zone 2 festgelegt, also für ein Einkommen von 24.999,99 € und bestimmt den Eingangssatz von Zone 3;

– die Zone 4 beginnt mit dem Einkommen von 55.000 € und dem Grenzsteuersatz von 42 %;

– die Grenzsteuerfunktion der Zone 3 muss linear zwischen diesen Tarifsätzen verlaufen.

Damit lautet die Grenzsteuerfunktion der Zone 3:

Formel (II.27)

$$s'_e(\text{Eink}) := 0.000004958753475 \cdot \text{Eink} + 0.1472674462$$

Die obige Grenzsteuerfunktion für Zone 3 schneidet die Ordinate bei einem Wert von 14,72674462, der wenig höher liegt als der Eingangsatz der Grenzsteuerfunktion bei einem Einkommen von 8.131 €, und hat eine etwas stärkere Steigung als die aktuelle Grenzsteuersatzfunktion des § 32a Abs. 1 EStG (vgl. Schaubild 138); letzteres ist einerseits eine direkte Folge der Ausweitung der Zone 3 nach rechts um 2.118 €, andererseits aber auch einer Einengung der Zone 3 von aktuell 13.470 € auf die dem Reformmodell 11 zugrunde liegende untere Grenze der Zone 3 von 25.000 €. Immerhin erreicht die Grenzsteuerfunktion des Modells 11 bei einem Einkommen von 25.000 € den Wert von 27,12362831 % statt von 29,24474897 % nach der Grenzsteuerfunktion 2013.

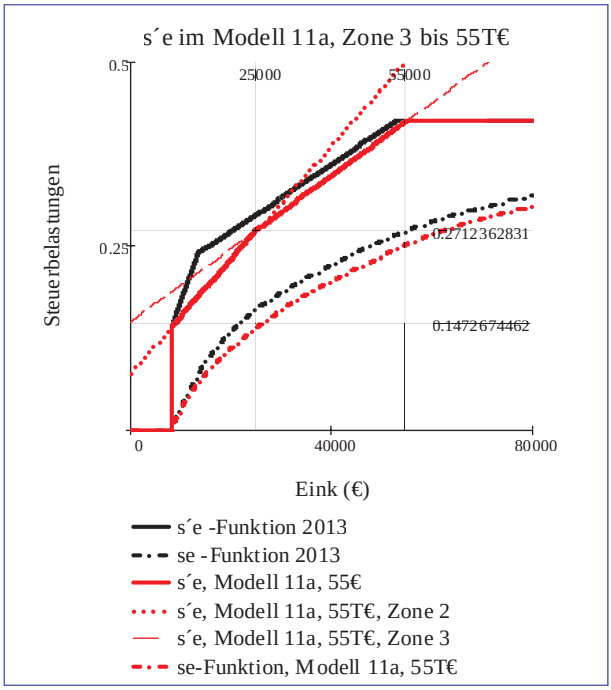


Schaubild 138

Die geänderte ESt-Funktion des Modells 11a in der Zone 3 lautet:

ESt(Eink) =

Formel (II.28)

$$ESt(Eink) := 0.00000247937674 \cdot (Eink - 8131)^2 + 0.18758707078 \cdot Eink - 1926.6033441868$$

Damit ergibt sich eine ESt-Reformfunktion, die ab einem Einkommen von 55.000 € um 1.066,86 € unter der ESt-Funktion 2013 verläuft (vgl. Schaubild 139); verglichen mit der maximalen Steuerentlastung von 909,34 €, die das Modell 11 bei einem Einkommen von 52.882 € zuließ, steigt die Steuerentlastung folglich um 157,52 €.

Der Entlastungsbetrag von 1.066,86 € bleibt auch für den Beginn der Zone 5 erhalten (Schaubild 140).

Schaubild (Schaubild 141) veranschaulicht im Vergleich der Durchschnittssteuerfunktion des Reformmodells 11a mit der Funktion 2013 – in Höhe des senkrechten Abstandes beider Funktionen –, dass die durchschnittliche Entlastung bis zum rechtsverschobenen Endeinkommen der Zone 3 von 55.000 € zunimmt; dort lässt sich die Entlastung von 1.066,86 € auch mit Hilfe der Durchschnittssteuersätze berechnen:

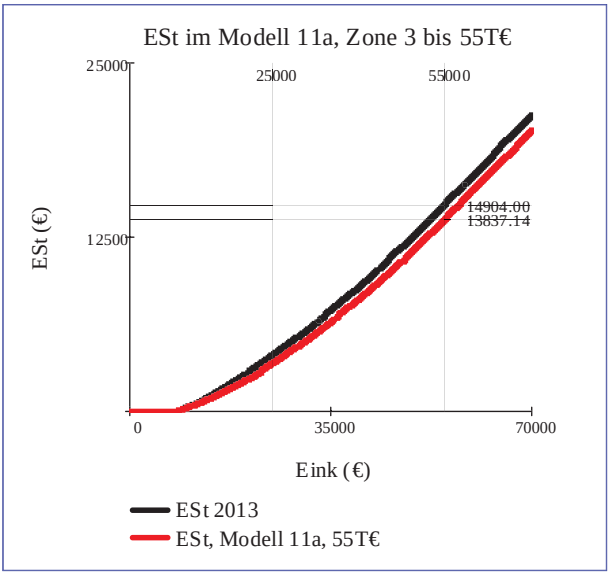


Schaubild 139

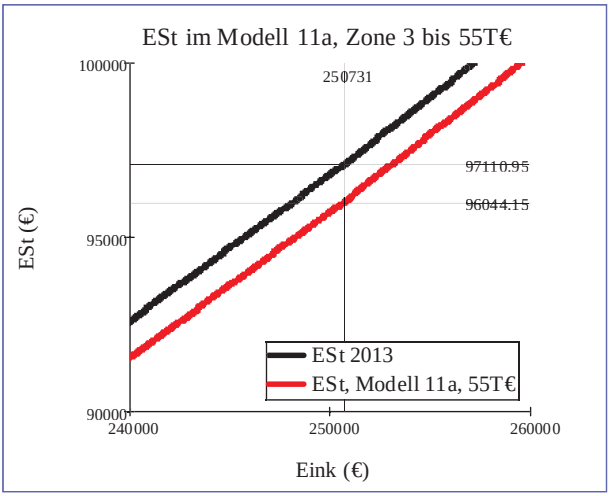


Schaubild 140

(0,2709818182 - 0,2515843685)*55.000 € = 1.066,86 €

Für höhere Einkommen sinkt zwar die Differenz der Durchschnittssteuersätze, aber die Einkommensbasis steigt entsprechend, so dass der Entlastungsbetrag konstant bleibt (Schaubild 141).

Im Vergleich zum Tarif 2013 steigt die Steuerentlastung bei einem Einkommen von 55.000 € durchschnittlich um 1,93974497 %.

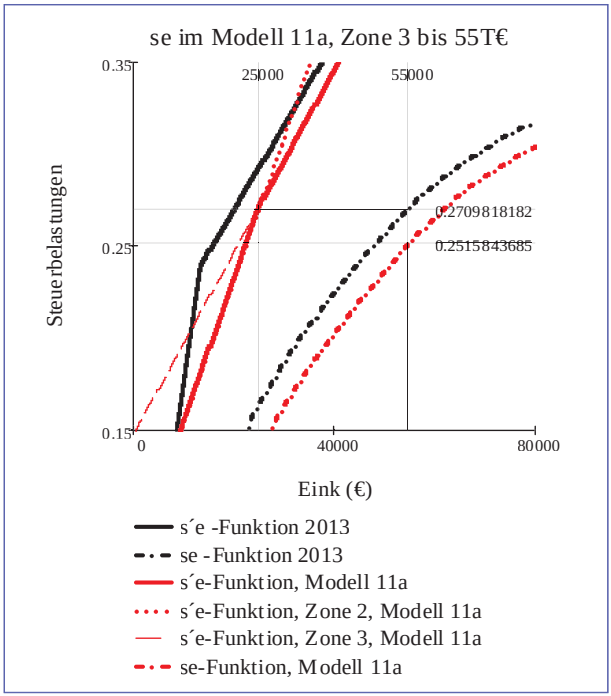


Schaubild 141

Die Differenzfunktionen zur Beurteilung des Reformmodells 11a ergeben folgendes Bild:

a) Zur Einkommensteuer-Differenzfunktion:

Das absolute Maximum der ESt-Entlastung von 1.066,86 € wird ab einem Einkommen von 55.000 € erreicht, wobei zu erkennen ist, dass sich der Entlastungseffekt bereits bis zu einem Einkommen von 25.000 € in erheblichem Umfang kumuliert hat, wie das Schaubild 142 zeigt.

b) Zur Durchschnittssteuer-Differenzfunktion:

In der Durchschnittssteuerbetrachtung besteht ein vertikales Maximum zwischen der Tariffunktion 2013 und dem Modell 11a bei einem Einkommen von 23.941 €; hier unterschreitet das Modell 11a den Tarif 2013 um 2,46017546 %, so dass die Entlastung auf 588,99 € angewachsen ist:

$$0.0246017546 \quad 23941 = 588.9906068786$$

Für höhere Einkommen sinkt die Durchschnittssteuerdifferenz wieder kontinuierlich, allerdings geringer als der Zuwachs der höheren Einkommen, so dass die Entlastung bis zum Einkommen von 55.000 € auf 1.066,86 € steigt:

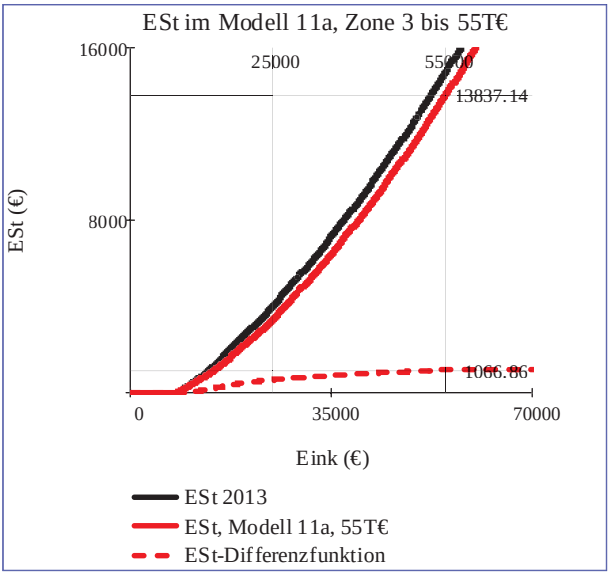


Schaubild 142

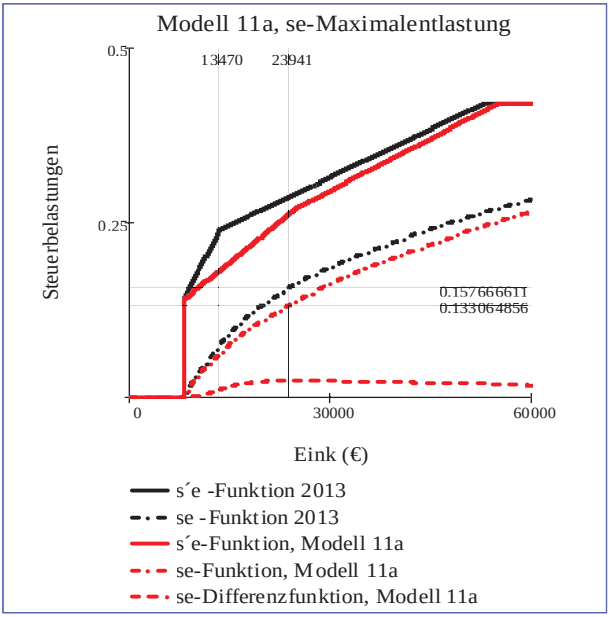


Schaubild 143

c) Zur Grenzsteuer-Differenzfunktion:

Offensichtlich nehmen die Grenzsteuerentlastungen bis zu einem Einkommen von 13.470 € besonders stark zu und sinken anschließend in zwei Schritten bis

auf Null, vgl. Schaubild 144. Es partizipieren also vor allem Steuerpflichtige mit einem Einkommenszuwachs bis 13.470 € von den Entlastungen dieses Reformmodells; für Steuerpflichtige mit höher wachsenden Einkommen nehmen die zusätzlichen Entlastungen je Euro ab, bis die kumulierten Entlastungen bei einem Einkommen ab 55.000 € den Betrag von 1.066,86 € erreicht haben – ein Mittelstandseffekt, der für dieses Modell spricht:

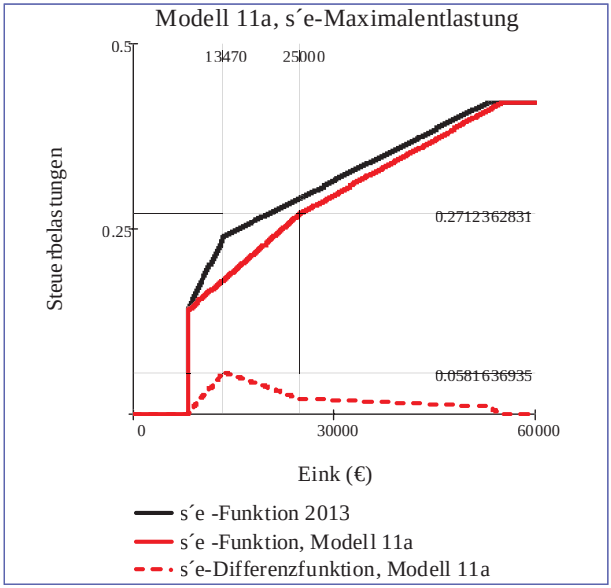


Schaubild 144

Das positive Bild wird komplettiert durch eine Analyse der Reform-Elastizität im Modell 11a, verglichen mit dem Tarif 2013, vgl. Schaubild 145.

Hier wird transparent, dass

– die Eingangszone bis zu einem Einkommen von 25.000 € denselben Anstieg der Elastizität ausweist, wie im Modell 11;
– im Bereich der Rechtsverschiebung zwischen den Einkommen von 25.000 € und 52.882 € ein hohes Niveau der Elastizität herrscht, das noch übertroffen wird im Bereich des Einkommens bis 55.000 €;
– im wesentlichen Bereich der direkten Progression überproportionale Entlastungen eintreten, die mit Werten über 2,07 deutlich höher ausfallen als die für das Jahr 2006 festgestellten Lohnsteuerelastizitäten[40];

an den Rändern des Bereichs der direkten Progression kommt es – aus mathematischen Gründen – zu wenig aussagefähigen Werten.

[40] *Boss, Achim/Boss, Alfred/Boss, Thomas*: der deutsche Einkommensteuertarif: Weiterhin eine Wachstumsbremse?, Kieler Arbeitspapiere 2006, Nr. 1304, zitiert nach *Brügelmann, Ralph*, a.a.O., S. 3.

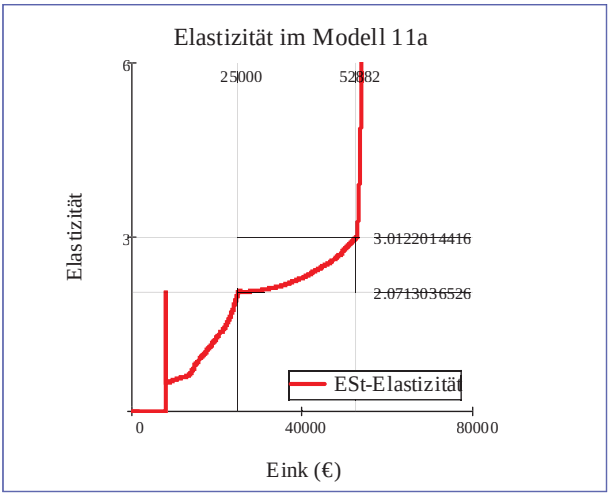


Schaubild 145

Die Ursachen dieser Elastizitätsentwicklung zeigt das folgende Schaubild 146, das die beiden Einzeleffekte isoliert; hierbei fällt der ESt-Entlastungseffekt in Zone 3 stets mindestens doppelt so hoch aus, wie die sie verursachende Größe der Tarifentlastung:

So ergibt sich z.B. bei einem Einkommen von 40.000 € ein Elastizitätskoeffizient von 2,3103875308 mit folgenden Einzel-Effekten:

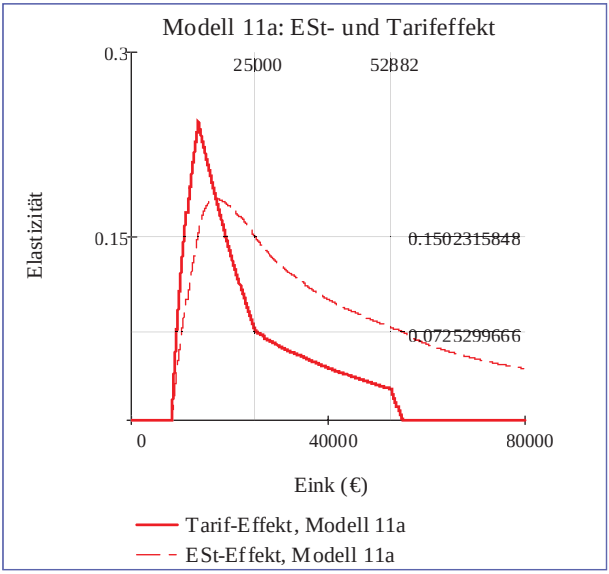


Schaubild 146a

– der (relative) Tarifeffekt entspricht einer Senkung des Tarifs 2013 von 0,3610694897 auf 0,3456175852 (Modell 11a) um 0,0154519045:

  0,0154519045/0,3610694897 = 0,0427948219;

– der Funktionswert der (relativen) ESt-Änderung von 8.983,2102853547 € (Tarif 2013) auf 8.095,0167227693 € (Modell 11a) um 888,1935625854 € ergibt einen höheren, relativen Wert von

  888,1935625854 €/8.983,2102853547 € = 0,0988726229,

– so dass der Elastizitätskoeffizient auf 2,3103875308 steigt:

  0,0988726229/0,0427897065 = 2,3103875308.

Wächst das Einkommen bis auf 55.000 €, so sinken zwar die Differenzen der Grenzsteuersätze des Tarifs 2013 und des Modells 11a bis auf Null; trotzdem verbessert sich aber die Wirkung der Grenzsteuersenkungen auf die ESt-Entlastungen – zu erkennen am Anstieg der Elastizitätswerte.

Eine Analyse der einkommensabhängigen Elastizität innerhalb des Modells 11a zeigt für einen Einkommenszuwachs um jeweils 1 % in beiden Progressionszonen sinkende Elastizitätswerte, und zwar für Einkommen bis 25.000 € eine stark sinkende Elastizität und für höheres Einkommen ein Absinken von 4,28705 bis auf 2,58877; dies bedeutet, dass der ESt-Zuwachs innerhalb beider Einkommenszonen abnimmt, worin sich in der zweiten Progressionszone der anfangs hohe Ausgangswert der ESt aus der ersten Progressionszone und sein bereits besprochenes „Nachhinken“ in der zweiten Progressionszone widerspiegelt:

Der Vergleich mit dem entsprechenden Elastizitätswert des Tarifs 2013 von 4,5889871852 belegt die positive Reformwirkung des Modells 11a; ähnlich

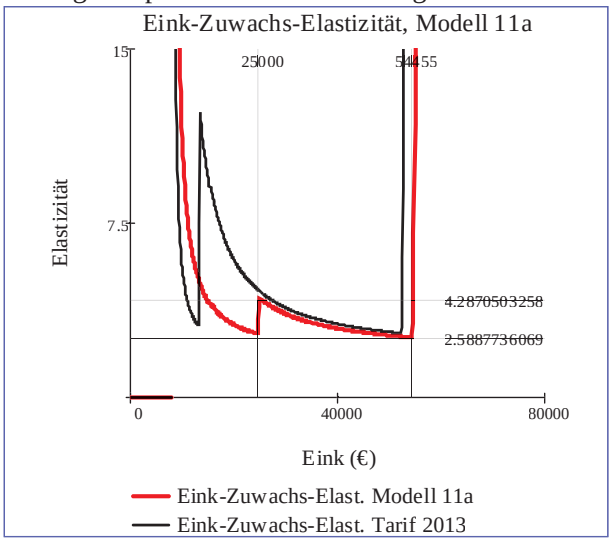


Schaubild 146b

deutlich fällt etwa der positive Reformeffekt bei einem Einkommen von 52.358,50 € aus: hier sinkt der Wert von 2,778585509 des Tarifs 2013 auf 2,6281288749 im Modell 11a. Hierbei ist zu bedenken, dass die Modelle 11 und 11a eine bewusst zaghafte Belastungssenkung repräsentieren. Bei dem Einkommen von 54.455 € erreicht die Elastizität des Modells 11a ihr Minimum von 2,5887736069 – im Tarif 2013 fehlt ein entsprechender Wert.

2. Ausweitung der dritten Einkommenszone auf 60.000 €

Die im letzten Abschnitt aufgezeigten Effekte einer Rechtsverschiebung des Endeinkommens der Zone 3 verstärken sich, wenn diese Rechtserschiebung bis auf 60.000 € erfolgt.

Modell 11b

Überblick:

Einkommen (€)	8.131*)	25.000	52.882	250.731
ESt(€), Tarif 2013	0	4.081,83	14.014,44	97.110,95
ESt(€), Modell 11b	0	3.468,59	12.683,37	95.672,29
ESt-Entlastung iVz. Tarif 2013	0	613,24	1.331,07	1.438,66
s´e, Modell 11b	0,14	0,27124	0,3897471	0,45
se, Modell 11b	0	0,13874	0,2398429	0,3815734
Reform-Elastizität	0	2,071503	1,31858	-
Tarif-Effekt	0	0,072526	0,0720307	-
ESt-Effekt	0	0,150238	0,0949783	0,014815
Elastizität=f(ΔEink)	0	4,999962	2,8258670	-

*) Die Elastizitätswerte dieser Spalte gelten für ein um 1ct ermäßigtes Einkommen

Nunmehr lautet die s´e-Funktion der Zone 3:

Formel (II.29)

$$s'_e(\text{Eink}) := 0.0000042504 \cdot \text{Eink} + 0.1649774462$$

Der Anstieg der s´e-Funktion sinkt im Vergleich zur Formel (II.28) des Modells 11a, zugleich steigt aber der Ordinatenwert der Formel (II.29) von 0,1473 auf 0,16498, vgl. Schaubild 147.

Die Rechtsverschiebung auf 60.000 € dreht die Grenzsteuerfunktion des Reformmodells so stark, dass nun der senkrechte Abstand zur Grenzsteuerfunktion 2013 innerhalb der Zone 3 bis zum Einkommen von 52.882 €

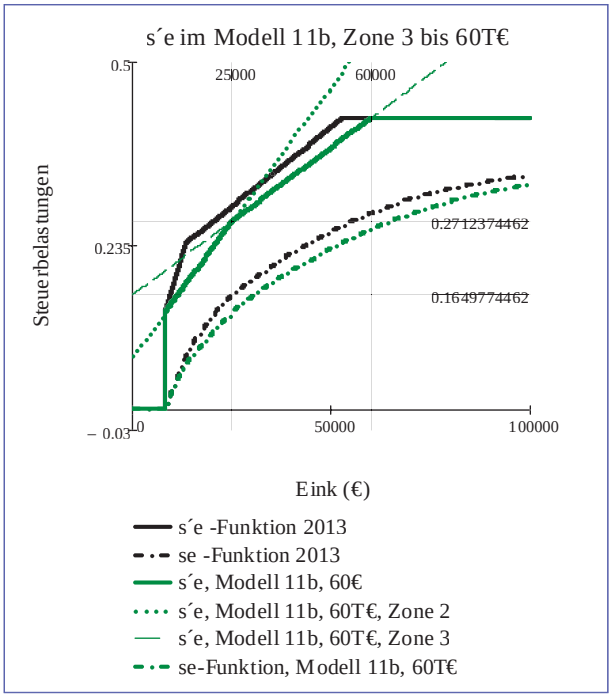


Schaubild 147

wächst. Zugleich aber kommen beide Grenzsteuerfunktionen bei dem neuen Endeinkommen der Zone 3 zum selben Grenzsteuersatz von 42 %.

In der Durchschnittssteueranalyse liegen die Differenzwerte zwischen dem Reformmodell 11b und dem Tarif 2013 niedriger als die entsprechenden Werte im Modell 11a; eine entscheidende Ursache hierfür gründet sich auf die besondere Eigenschaft des Durchschnittssteuersatzes, dass mit wachsendem Einkommen und damit auch des Endwertes der Zone 3 die relative Bedeutung einer Entlastung abnehmen muss – letztlich nähert sich die Durchschnittssteuerfunktion asymptotisch der Grenzsteuerfunktion an (vgl. Schaubild 148).

Die Entlastung der ESt-Funktion fällt höher aus als im Modell 11a, sie steigt bis zum Einkommen von 60.000 € auf 1.438,732 € (vgl. Schaubild 149).

60000 (0.2833999998 – 0.2594211328) = 1438.73202

Die Entlastung bleibt wiederum in dieser Höhe auch für ein Einkommen von 250.731 € erhalten (vgl. Schaubild 150).

Auf den Wert von 1.438,76 € wächst die ESt-Differenzfunktion bis zum Einkommen von 60.000 € mit relativ konstantem Anstieg (vgl Schaubild 151).

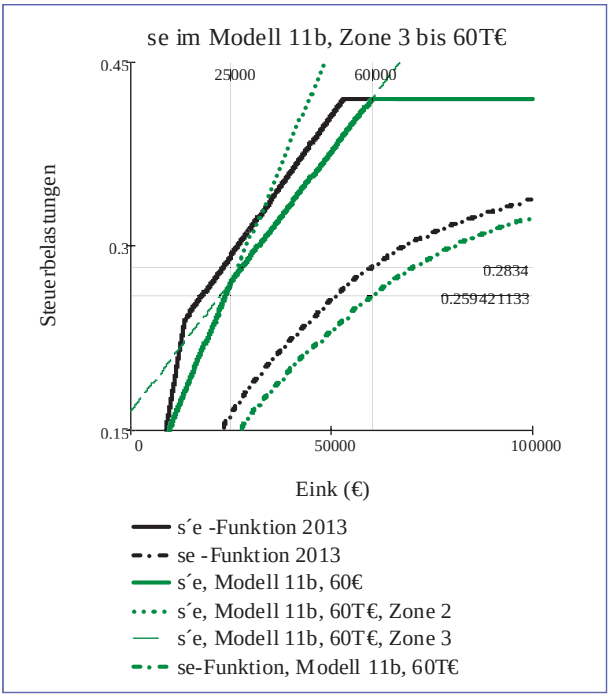


Schaubild 148

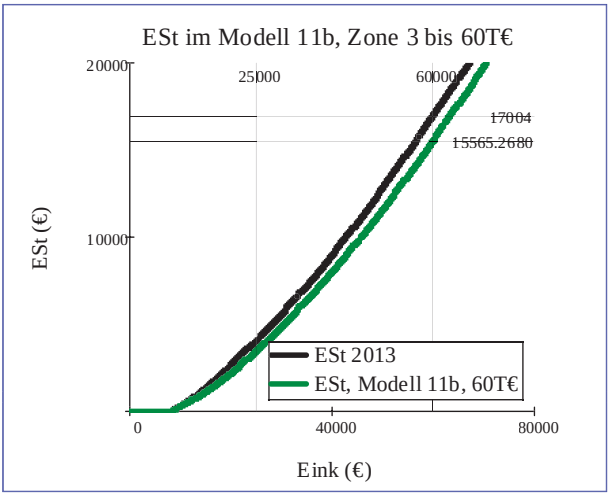


Schaubild 149

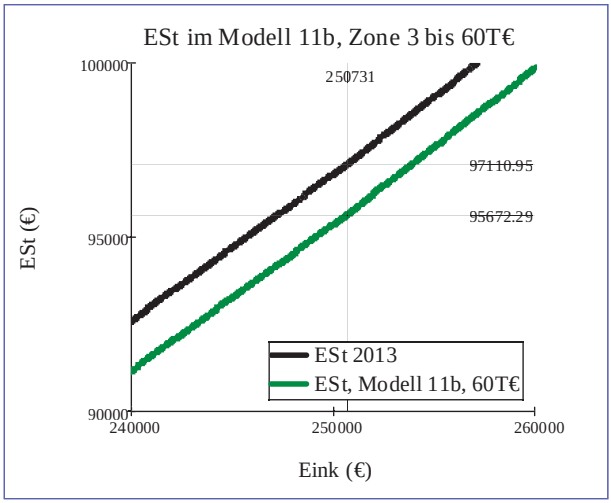


Schaubild 150

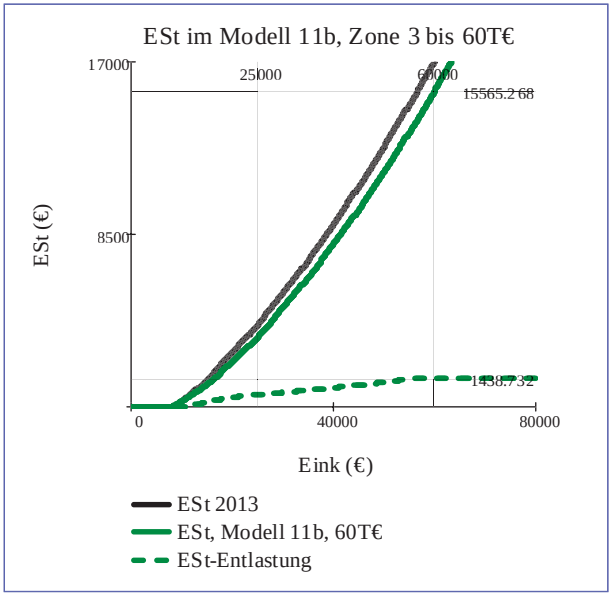


Schaubild 151

Die Grenzsteuer-Differenzfunktion weist aber im Modell 11b zwei lokale Maxima aus, da sich die Grenzsteuerdifferenzen zwischen Tarif 2013 und Modell 11b durch die Rechtsverschiebung auf 60.000 € ab dem Einkommen von 25.000 € wiederum (leicht) erhöhen, bevor sie ab dem Einkommen von 52.882 € erneut sinken:

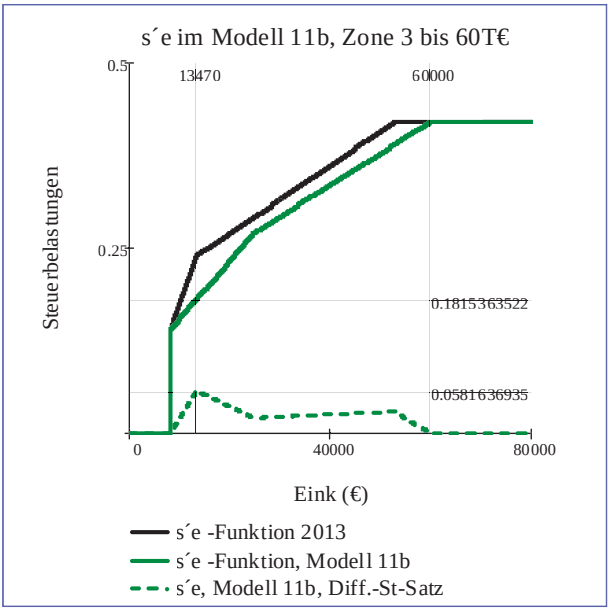


Schaubild 152

Die Grenzsteuer-Differenzfunktion nimmt auch Einfluss auf die ESt-Elastizitätsfunktion des Reformmodells 11b, deren Werte sich in der Zone 3 bis zum Einkommen von 52.882 € wieder vermindern – ohne allerdings das Neutralitätsniveau zu erreichen:

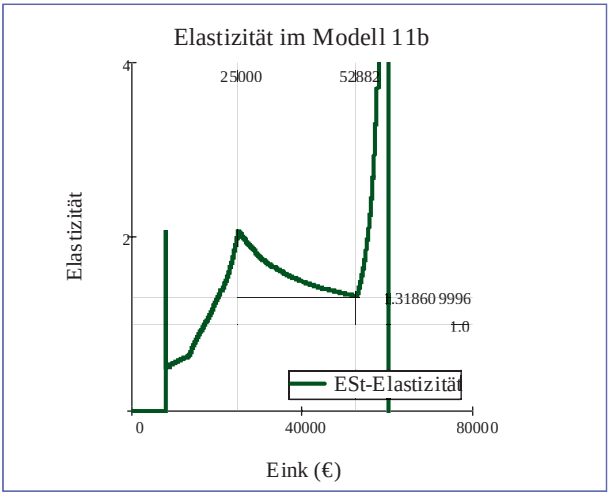


Schaubild 153

Das Absinken der Elastizitätswerte in der Zone 3 des Modells 11b auf 1,318609996 resultiert aus einem fast konstanten Tarif-Effekt und der Verminderung des ESt-Effekts von 15,024 % auf 8,461 %:

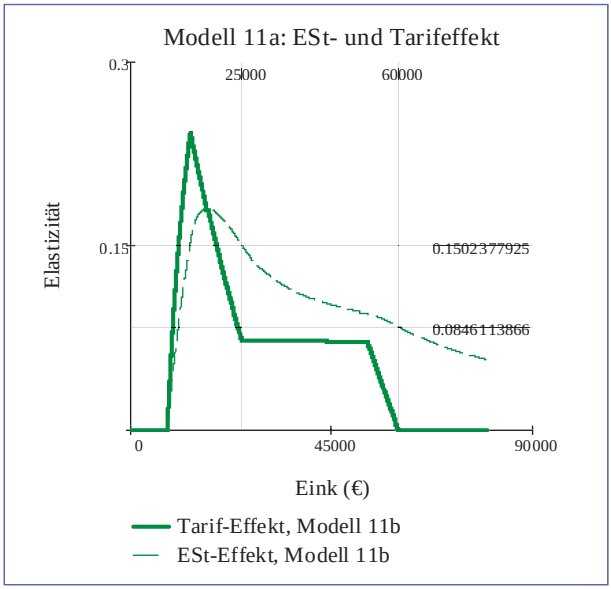


Schaubild 154

Im Vergleich zum Modell 11a hingegen zeigt sich, dass der ESt-Effekt nur minimal wächst (z.B. bei einem Einkommen von 40.000 € auf 0,10774), während sich der Tarif-Effekt stärker erhöht (bei einem Einkommen von 40.000 € auf 0,07222); daraus folgt eine deutliche Verminderung der Elastizität (vgl. Schaubilder 170 bis 173).

Ein erstes Fazit dieses Abschnitts lautet daher: eine Rechtsverschiebung des Endwertes der Zone 3 hat im hier relevanten Bereich der direkten Progression eine abnehmende Wirkung auf die tarifliche Steuerentlastung, auch wenn die Elastizitätswerte deutlich über dem Neutralitätsniveau von 1,0 verbleiben.

3. Ausweitung der dritten Einkommenszone auf 70.000 €

Die folgende Analyse dient primär zur Kontrolle der im Vorabschnitt belegten Effekte einer Rechtsverschiebung des Einkommensendwertes der Zone 3. Hierbei wird nun eine doppelt so hohe Rechtsverschiebung geprüft, von 60.000 € auf 70.000 €.

Modell 11c

Überblick:

Einkommen (€)	8.131*)	25.000	52.882	250.731
ESt(€), Tarif 2013	0	4081,83	14014,44	97110,95
ESt(€), Modell 11c	0	3468,62	12.316,23	94928,44
ESt-Entlastung iVz. Tarif 2013	0	613,21	1698,21	2182,51
s´e, Modell 11c	0,14	0,271237	0,3634098	0,45
se, Modell 11c	0	0,138745	0,2329003	0,378607
Reform-Elastizität	0	2,071401	0,8993368	-
Tarif-Effekt	0	0,072526	0,1347387	-
ESt-Effekt	0	0,150230	0,1211754	0,022474
Elastizität=f(ΔEink)	0	6,425804	3,251487	-

*) Die Elastizitätswerte dieser Spalte gelten für ein um 1ct ermäßigtes Einkommen

Die Grenzsteuer- und die Einkommensteuerfunktion der Zone 3 lauten nun:

Formel (II.30)

$$s'_e(\text{Eink}) := 0.0000033058 \cdot \text{Eink} + 0.1885924461$$

Formel (II.31)

$$\text{ESt}(\text{Eink}) := 0.0000016529 \cdot (\text{Eink} - 8131)^2 + 0.2154719059 \cdot \text{Eink} - 2388.5346$$

Die Grenzsteuerfunktion des Reformmodells 11c verläuft mit deutlichem Abstand zur Grenzsteuerfunktion 2013; dadurch ergeben sich tendenziell größere Entlastungseffekte:

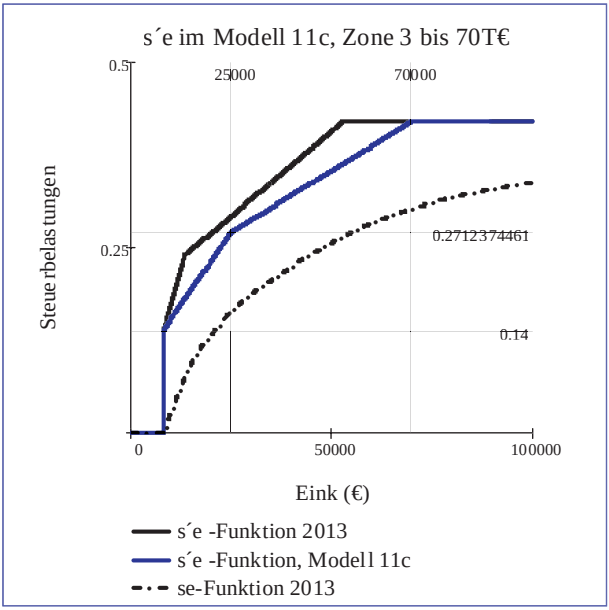


Schaubild 155

Modell 11c bietet einen heterogenen Spielraum für die Absenkung des Grenzsteuersatzes und damit auch der Einkommensteuer:

Mit wachsendem Einkommen steigen zunächst die senkrechten Abstände zwischen beiden Grenzsteuerfunktionen, bis die Funktion 2013 das Ende der Zone 2 erreicht hat, danach sinken die senkrechten Abstände bis zum Einkommen von 25.000 €, um anschließend bis zum Einkommen von 52.882 € wieder zu wachsen und schließlich bis zum Einkommen von 70.000 auf Null zurückzufallen. In dieser Form kumulieren sich die Entlastungseffekte bis zum Endwert bei einem Einkommen von 70.000 €.

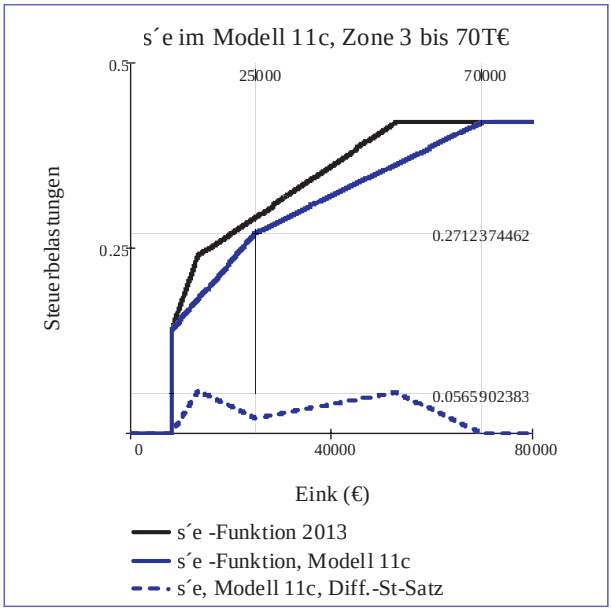


Schaubild 156

In der Form der ESt-Funktion gehen diese unterschiedlich hohen Zunahmen des gesamten Entlastungseffektes optisch unter; letzterer erreicht 2.182,57 € = 21.204,00 € – 19.021,43 € (vgl. Schaubild 157).

Die Höhe des Gesamtentlastungseffektes bleibt für die Zonen 4 und 5 unverändert (vgl. Schaubild 158).

Besonders deutlich wird die Entwicklung des Gesamtentlastungsbetrags anhand der Unterschiede zwischen der Durchschnittssteuerfunktion 2013 und dem Reformmodell; bis zum Einkommen von 70.000 € wächst der senkrechte Abstand beider Funktionen kontinuierlich, anschließend nähern sich die beiden Funktionen laufend stärker einander an. Die maximale Differenz

erreicht 3,11796608 Prozentpunkte, multipliziert mit dem Einkommen von 70.000 € ergibt die Gesamtentlastung von 2.182,57 € (vgl. Schaubild 159).

Die Elastizität nimmt ab einem Einkommen von 25.000 € deutlich ab, um ab 52.882 € in einen steigenden Verlauf überzugehen (vgl. Schaubild 160).

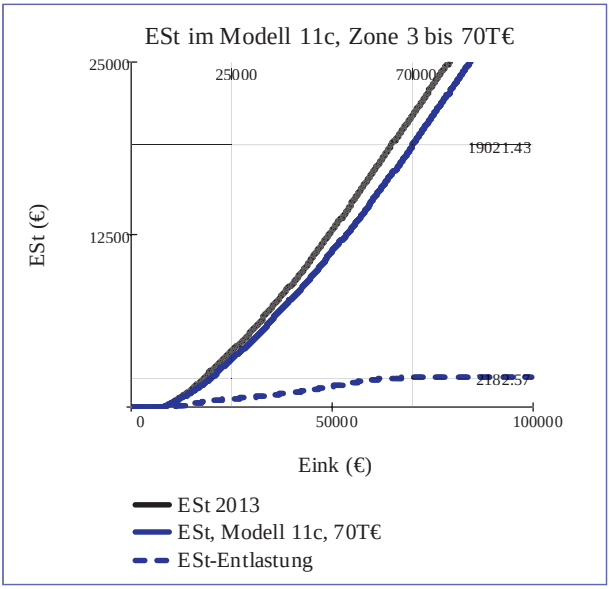


Schaubild 157

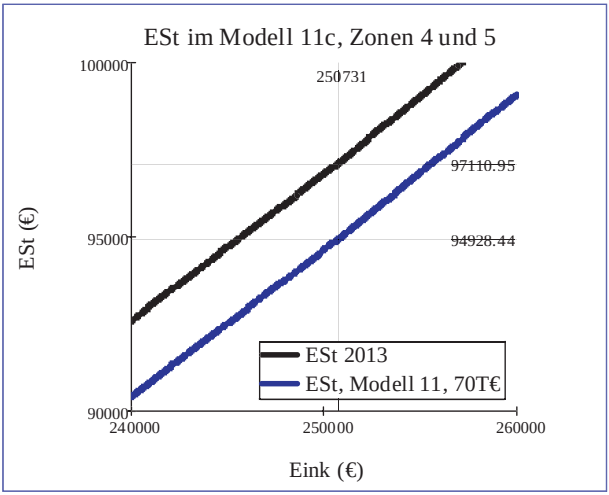


Schaubild 158

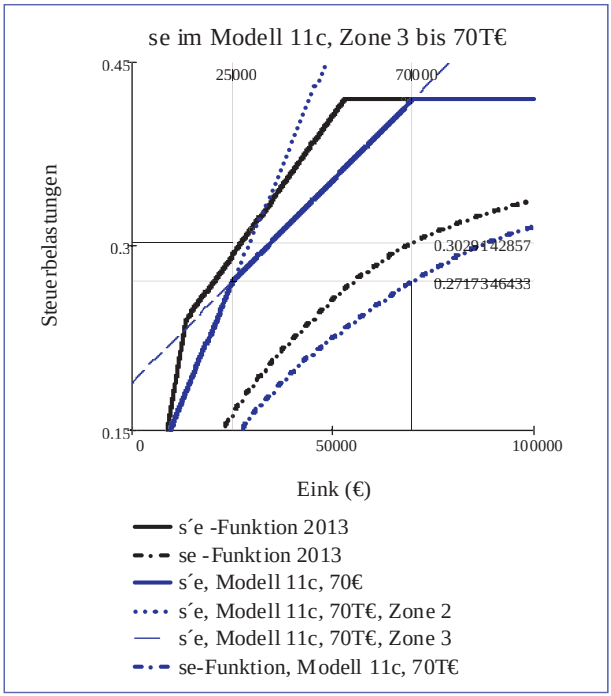


Schaubild 159

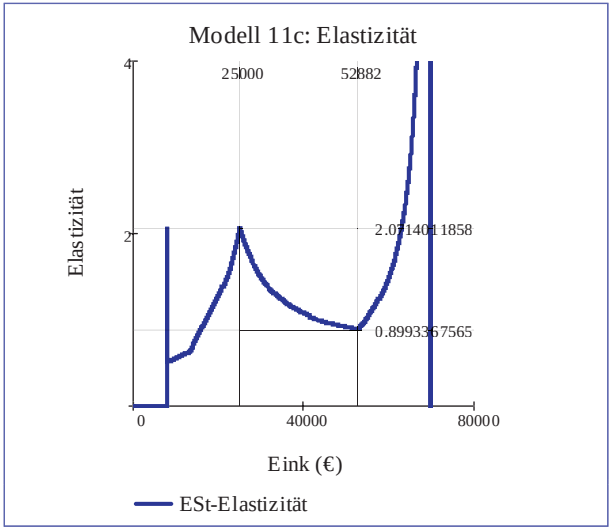


Schaubild 160

Für den zuletzt beschriebenen Verlauf sind wiederum die unterschiedlichen Einzeleffekte verantwortlich, wobei der ESt-Effekt ohne graphische Darstellung kaum erfasst werden kann:

– bis zum Einkommen von 13.470 € wachsen beide Einzel-Effekte, danach bis zum Einkommen von 17.160,50 € nur noch der ESt-Effekt:

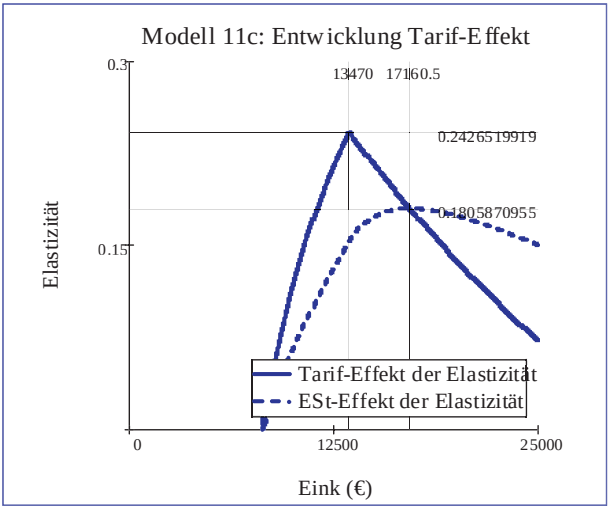


Schaubild 161

– zwischen den Einkommen von 25.000 € und 52.882 € nimmt die Bedeutung des Tarifeffekts zwar zu (so dass insofern die Elastizität sinken muss),

– vermag aber die ESt-Entlastung nur langsam aus ihrer sinkenden Entwicklung in eine in etwa gleich bleibende Tendenz zu überführen;

– dieser unterproportionale Einfluss der Grenzsteuerentlastung auf die ESt-Entlastung schlägt sich in einem abnehmenden Elastizitätswert nieder, vgl. Schaubild 160; bei einem Einkommen von 52.882 € überwiegt der Tarif-Effekt, so dass die Elastizität unter 1 sinkt (vgl. Schaubild 162).

Die konkreten Einzelwerte sollen auch für Modell 11c wieder für ein Einkommen von 40.000 € analysiert werden; es zeigt sich, dass der ESt-Effekt im Vergleich zu den Modellen 11a und 11b nur geringfügig zunimmt:

– der Funktionswert des (relativen) ESt-Senkung von 8.983,2102853547 € (Tarif 2013) auf 7.909,0816489111 € (Modell 11c) um 1.074,1291924436 € ergibt

1.074,1291924436 €/8.983,2102853547 € = 0,1195707501,

– der (relative) Tarifeffekt steigt jedoch wegen Senkung des Tarifs 2013 von 0,3610694897 auf 0,3208244461 (Modell 11c) um 0,0402450575 auf:

0,0402450575/0,3610694897 = 0,1114606984

– so dass der Elastizitätskoeffizient nahezu auf einen Neutralitätswert absinkt:

0,1195707501/0,1114606984 = 1,0727615367:

wie die Schaubilder 162 und 163 zeigen:

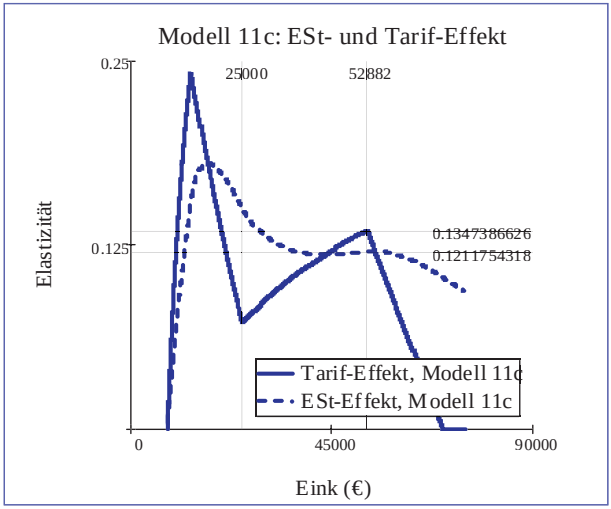


Schaubild 162

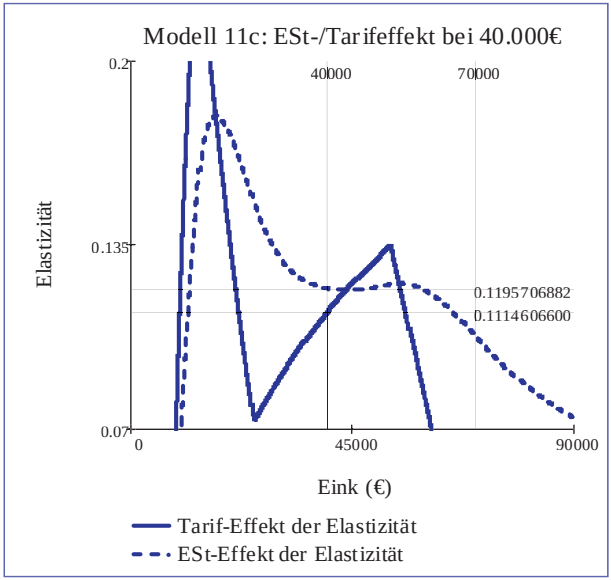


Schaubild 163

Damit bleibt die einkommensabhängige Entwicklung der wachsenden Grenzsteuerentlastung im Einkommensbereich bis 52.882 € entscheidend und die Elastizität sinkt folglich beständig. Erst in der Einkommenszone von 52.882 € bis 70.000 € entfaltet der nur mäßig sinkende ESt-Effekt bei starkem Abfall des Tarif-Effektes seinen positiven Einfluss auf die Elastizität; dies spricht für eine Ausweitung der Zone 3 auf 70.000 €.

4. Zusammenfassung und Bewertung der Ergebnisse

Ein Vergleich der drei Reformmodelle 11a, 11b und 11c eröffnet den Blick auf die tendenziellen Effekte einer laufenden Anhebung des Endwerts der Zone 3 und lässt damit auch Aussagen zu, die über die hier konkret analysierten Reformmodelle hinaus Geltung haben.

Während Reformmodell 11 ohne Rechtsverschiebung seines Endwertes der Zone 3 eine ESt von 13.105,10 € auslöste und damit im Vergleich zur ESt 2013 nur 909,36 € als Entlastung bot, steigt die maximale ESt-Entlastung bei den Einkommen von 55.000 €, 60.000 € und 70.000 € wie folgt:

Einkommen (€)	55.000	60.000	70.000
Tarif 2013	14.904,00	17.004,00	21.204,00
Modell 11a	13.837,14	15.937,14	20.137,14
Modell 11b	13.518,39	15.565,27	19.765,27
Modell 11c	13.093,35	14.986,73	19.021,43
Max. Differenz	1.810,65	2.017,27	2.182,57
Differenz in %	12,149	11,864	10,293

Die Tabellenwerte belegen, dass

– die prozentualen Entlastungswerte im Modell 11a bis 11c mit 12 % bis 10 % moderat ausfallen und

– zudem mit stärkerer Rechtsverschiebung abnehmen.

Ursächlich für diese Abnahme des Entlastungseffektes ist, dass die Verschiebung des Endes des Bereichs der direkten Progression zu einer Verminderung der Steigung der ESt-Funktionen der Reformmodelle in Zone 3 im Vergleich zum Tarif 2013 führt, wie das Schaubild 164 aufzeig.

Ein Ausschnitt aus dem letzten Schaubild macht die horizontale Auseinanderentwicklung der ESt-Funktionen in Schaubild 165 deutlicher:

Der letzte Tabellenwert für das Modell 11c von 2.182,51 € wird auch in den Zonen 4 und 5 erreicht (Schaubild 166).

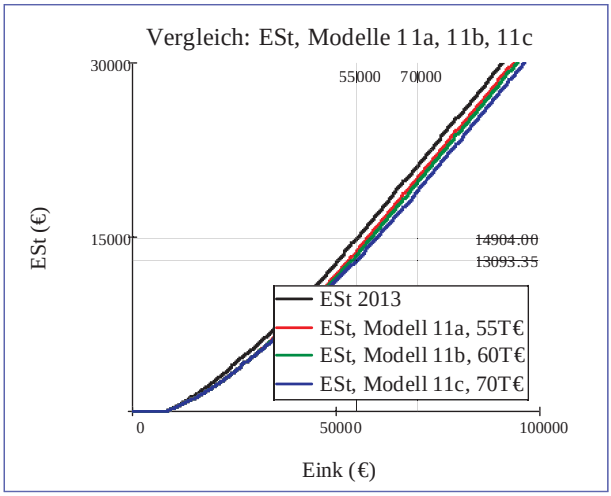


Schaubild 164

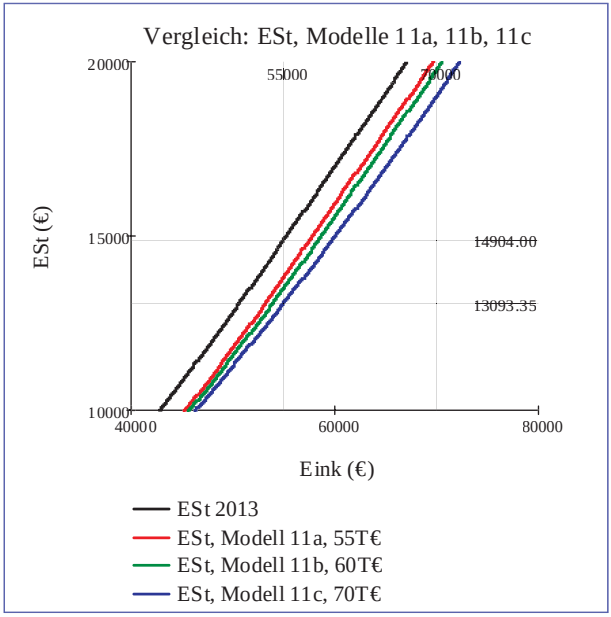


Schaubild 165

Während sich die Bandbreite der Werte der ESt-Funktionen im Progressionsbereich öffnet und danach konstant bleibt, ergibt sich bei den Durchschnittssteuerfunktionen im Bereich zwischen 25.000 € und 70.000 € eine lokale Ausdehnung (Linsenbildung), womit sich veranschaulichen lässt,

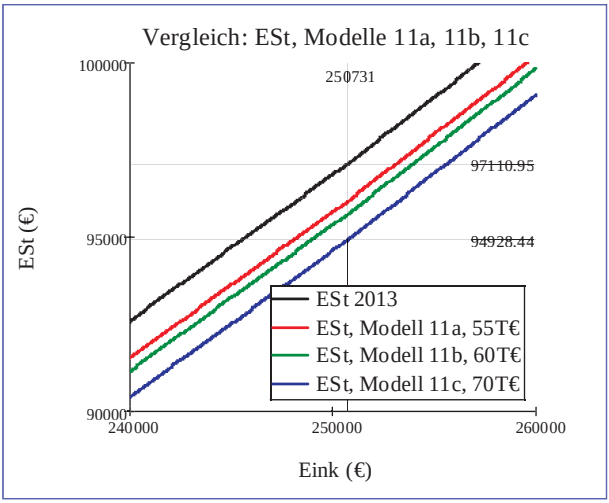


Schaubild 166

dass sich die Entlastungswirkung der Reformmodelle auf diesen Bereich konzentriert und danach wieder laufend an (relativer) Bedeutung einbüßt:

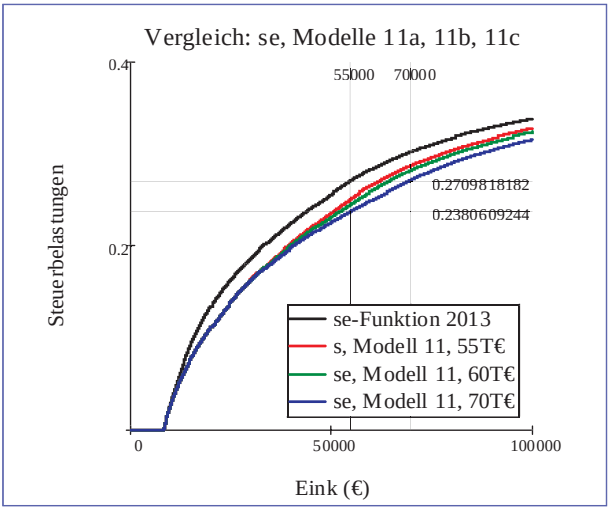


Schaubild 167

Dies veranschaulicht insbesondere das Schaubild 166 mit einem Ausschnitt aus dem obigen Bild.

Damit können die Reformmodelle 11a, 11b und 11c als besonders mittelstandsfreundlich gelten.

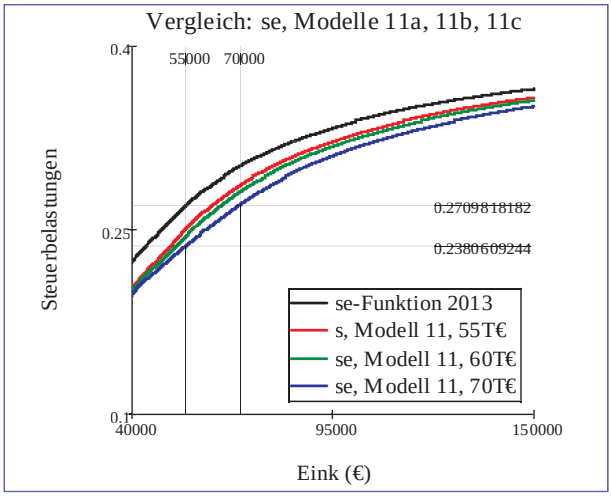


Schaubild 168

Zum direkten Vergleich zwischen den Reformmodellen sind die Grenzsteuerfunktionen prädestiniert, weil sie mit linearen Verläufen die Unterschiede pointiert herausstellen können:

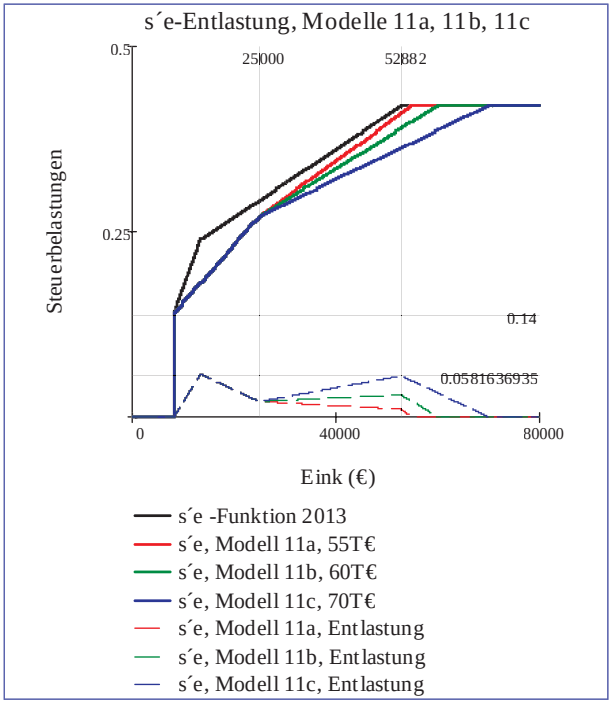


Schaubild 169

Die durchgezogenen Linien kennzeichnen die Grenzsteuerfunktionen des Tarifs 2013 sowie der Reformmodelle, die veranschaulichen, dass

– das Modell 11a mit wachsendem Einkommen zu der Kumulierung der Entlastungseffekte laufend weniger hinzufügen kann, da die Rote Linie auf die schwarze Linie des Tarifs 2013 zuläuft;

– das Modell 11b hingegen fast eine Parallele zur Funktion 2013 bildet und

– das Modell 11c einen deutlichen Entlastungseffekt über das Einkommen von 52.882 € hinaus bietet.

Entsprechend verlaufen die gestrichelten Linien der Grenzsteuerentlastungen im unteren Bereich des Schaubildes 169.

Für einen Vergleich der relativen Entlastungswirksamkeit der Reformmodelle eignen sich die Elastizitäten. Denn sie erfassen den Zusammenhang zwischen den unabhängigen Variablen einer Tarifreform, das sind die Grenzsteueränderungen, die sich graphisch einprägsam darstellen lassen, und den abhängigen Variablen, das sind vorrangig die Einkommensteueränderungen, die sich an den graphischen ESt-Funktionen kaum ablesen lassen, auch nicht an den graphischen Durchschnittssteuerfunktionen, weil bei letzteren der multiplikative Zusammenhang mit der Einkommensteuerfunktion fehlt. Daher erscheint ein Vergleich der unterschiedlichen Elastizitätsfunktionen der drei Reformmodelle notwendig.

Hierbei schneidet das Reformmodell 11a besonders gut ab, das Reformmodell 11c hingegen deutlich schlechter:

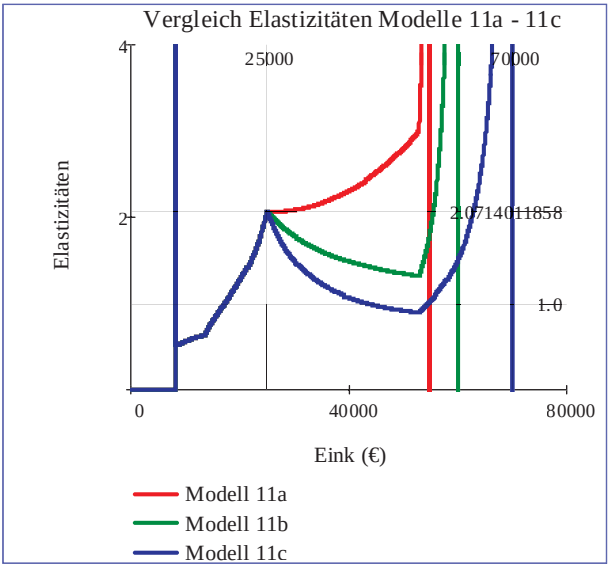


Schaubild 170

Die Ursachen dieser sehr divergierenden Elastizitätsfunktionen erschließen sich bei Betrachtung der beiden Bestimmungsfaktoren der Elastizität, das sind die Funktionen des Tarif- und des ESt-Effektes.

Die unabhängigen Variablen, also die Grenzssteuerdifferenzen der Reformmodelle 11a bis 11c zum Tarif 2013, entwickeln sich mit wachsendem Einkommen wie folgt:

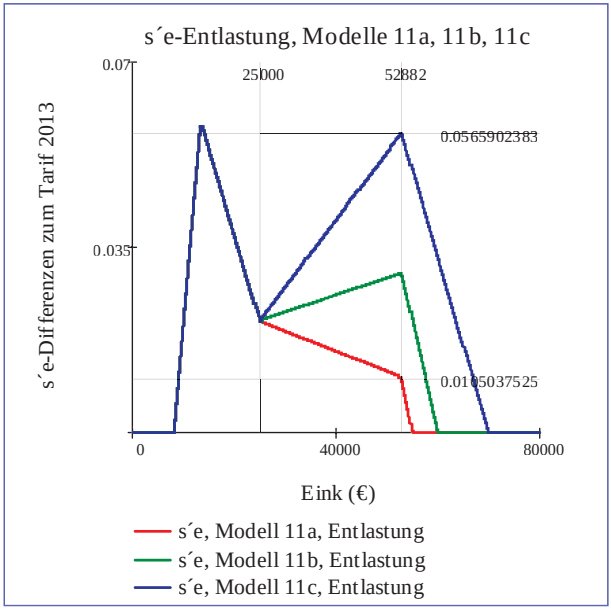


Schaubild 171

In der entscheidenden Einkommenszone 3 übertreffen die Grenzsteuerdifferenzen des Modells 11c – Dank der stärkeren Rechtsverschiebung auf 70.000 € – die entsprechenden Werte des Modells 11b und noch stärker die Werte des Modells 11a; diese Grenzsteuerdifferenzen erreichen bei einem Einkommen von 52.882 € die Werte 5,66 % für Modell 11c, 3,02 % für Modell 11b und 1,05 % für Modell 11a.

Die korrespondierenden ESt-Differenzen zwischen dem Tarif 2013 und den drei Reformmodellen zeigen bei wachsendem Einkommen geschwungene Verläufe, wie das nächste Schaubild 172 zeigt.

Hierbei schneidet das Reformmodell 11c wiederum besonders gut ab, das Reformmodell 11a hingegen deutlich schlechter.

Im Modell 11a besitzt jede Senkung der Grenzsteuersätze ein ausgeprägt effizientes Maß an Einfluss auf die ESt-Entlastung, auch wenn das absolute ESt-Entlastungsvolumen im Vergleich zu den Modellen 11b und insbeson-

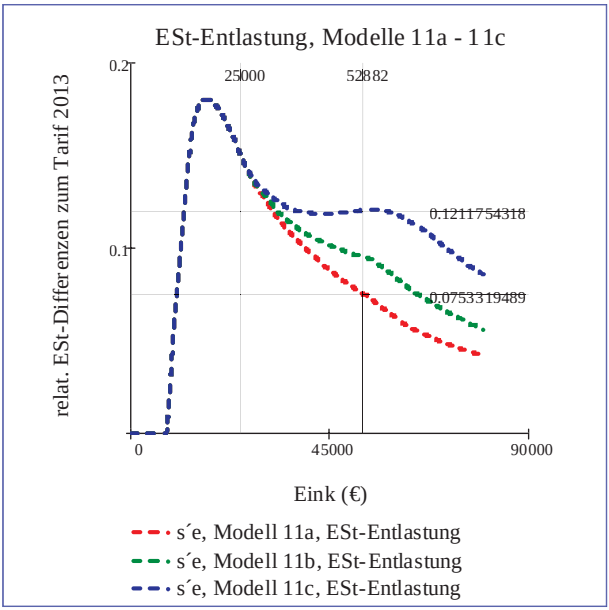


Schaubild 172

dere mit 11c deutlich geringer ausfällt. Allen drei Modellen ist indes eigen, dass sie im Gesamtbereich mit Werten von etwa 1 und darüber eine gute Effizienz besitzen.

Eine Ursachenforschung für die unterschiedlichen Verläufe der Elastizitäten gibt das folgende Schaubild über die Einflüsse der beiden Einzeleffekte:

Hier zeigt sich nun, dass

– Modell 11a die ESt-Entlastung mit einem geringen Maß an Grenzsteuersenkung erreichen kann,

– wogegen das Modell 11c für den Übergang zu einem konstanten ESt-Entlastungsniveau einen deutlichen Anstieg der Grenzsteuersenkungen benötigt.

Insofern ändert sich das Bild der Attraktivität der Reformmodelle zugunsten des Modells 11a, wofür auch fiskalische Überlegungen sprechen.

B. Einfluss der Reformtarife auf den Kapitalwert von Investitionen

Bisher stand eine einperiodige Analyse der Steuerbelastungen im Vordergrund. Damit blieb der Blick auf die mehrperiodigen Konsequenzen von Steuertarifreformen verwehrt, die insbesondere bei allen betrieblichen Investitionen eine entscheidende Bedeutung erhalten können. Im Folgenden sei

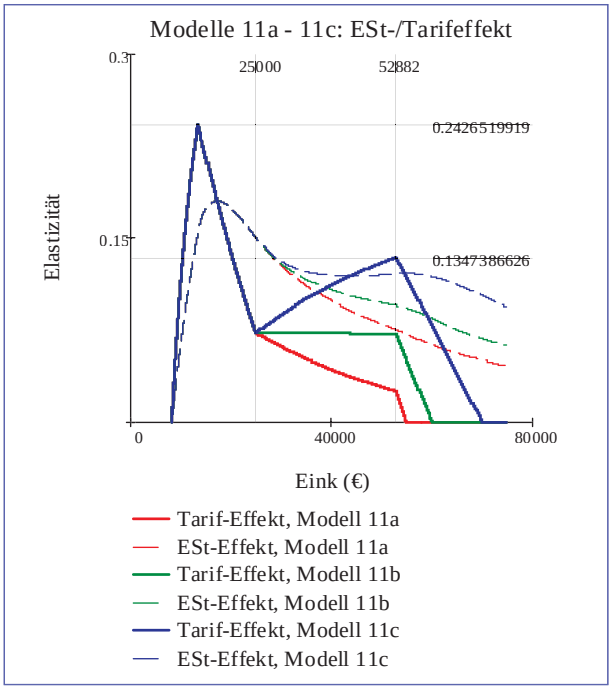


Schaubild 173

daher der Einfluss von Steuern allgemein und vor allem der hier betrachteten Steuertarifalternativen auf das Investitionsverhalten analysiert, wobei als Untersuchungsmethode die Kapitalwertanalyse genutzt wird.

Steuern können einen starken Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit von Investitionen nehmen: eine Steuererhöhung

– senkt im Regelfall den Zahlungsstrom aus einer rentablen Investition, so dass deren Kapitalwert (KW) sinkt,

– vermag aber auch in bestimmten Ausnahmefällen (sog. Steuerparadoxon) Kapitalwert erhöhend zu wirken, insbesondere wenn für diese Investition hohe Steuervergünstigungen nichttariflicher Art oder besondere Steuertarifvergünstigungen gelten[41], wobei Existenz und Höhe dieser Vergünstigungen an den Steuerbemessungsgrundlagen und -tarifen für laufend besteuerte Erträge aus deutschen Investitionen gemessen werden; für diese

[41] Vgl. insbesondere *Föhl, Carl*: Das Steuerparadoxon, in: Finanzarchiv, N.F., 1956, Bd. 17, S. 1ff., *Schneider, Dieter*: Investition, Finanzierung und Besteuerung, 7. A., Wiesbaden 1992, S. 246 ff. und *Haase, Klaus Dittmar*: Das Steuerparadoxon und seine Nutzung zur Investitionsförderung. Folgerungen aus der deutschen Diskussion, in: Jahrbuch 1996 der Wirtschaftsakademie Swischtov, Swischtov 1996, S. 7 - 36.

Studie kommt hinzu, dass die Regelungen der deutschen Einkommensteuer eines Gewerbetreibenden relevant sind.

Steuerliche Einflüsse sind regelmäßig auch von der Finanzierung der Investition abhängig:

- Fremdfinanzierungskosten gelten zwar grundsätzlich als steuerlich abzugsfähig, so dass insoweit die steuerliche Bemessungsgrundlage und die Steuerzahlungen gesenkt werden;
- tatsächlich schränken die ertragsteuerlichen Vorschriften aber in vielen Fällen direkt oder indirekt die steuerliche Abziehbarkeit ein, etwa
  - einkommensteuerlich durch § 4 Abs. 4a EStG oder durch die Rechtsprechung zur zeitlichen Reihenfolge von Investition und Fremdkapitalaufnahme,
  - gewerbesteuerlich durch § 8 Nr. 1 GewStG und
  - körperschaftsteuerlich durch die Zinsschranke von § 4h EStG.

In solchen Fällen können auf Fremdkapitalzinsaufwendungen hohe steuerliche Zusatzbelastungen eintreten und die Liquidität erheblich einschränken. Im Folgenden werden solche Fälle eingeschränkter steuerlicher Abziehbarkeit zur Vereinfachung vernachlässigt – es sollen nur die beiden theoretischen Fälle einer vollen Eigenfinanzierung und einer Fremdfinanzierung von 50 % des Kapitalbedarfs für Investitionen betrachtet werden, und zwar mit uneingeschränkter steuerlicher Abziehbarkeit von Zinsaufwendungen.

Die Prämisse der vollen Abziehbarkeit der Zinsaufwendungen führt dazu, dass das aktuelle Steuerrecht gegen das Gebot der Finanzierungsneutralität verstößt:

- die Beteiligungsfinanzierung wird im Vergleich zur Fremdfinanzierung steuerlich diskriminiert, weil bei Fremdfinanzierung nur eine Steuerbelastung des Kapitalgebers mit Abgeltungssteuer eintritt, bei Beteiligungsfinanzierung aber die Unternehmenssteuerbelastung von 29,825 % hinzutritt. Damit besteht ein Anreiz zur Ausweitung der Fremdfinanzierung[42];
- die Selbstfinanzierung wird im Vergleich zur Beteiligungsfinanzierung privilegiert mit den Folgen, dass
  - „etablierte Unternehmen gegenüber neu gegründeten Unternehmen steuerlich bevorzugt werden“[43], weil sie für Investitionen eher auf thesaurierte Gewinne zurückgreifen können, ohne Zusatzkapital von außen akquirieren zu müssen, und sie

[42] So auch der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 2012/13, Viertes Kapitel: Öffentliche Finanzen: Reformbedarf bei der Unternehmensbesteuerung, mehr Ehrgeiz bei der Konsolidierung, S. 220.

[43] Ebenda, S. 227.

– eine Steuerpause in Höhe der Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge der Kapitalgeber nutzen können (Thesaurierungsvorteil).

Diese Aneutralität des Steuereinflusses von Beteiligungs-, Selbst- und Fremdfinanzierung auf Investitionen lässt sich theoretisch durch einen Abzug von (kalkulatorischen) Eigenkapitalkosten von der Steuerbemessungsgrundlage der Kapitalgesellschaften beheben[44].

Nach aktuellem Steuerrecht können diese Aneutralitäten einen erheblichen Einfluss auf das Finanzierungsverhalten der Kapitalgesellschaften ausüben[45]; dies wirkt sich auch auf die Investitionskapitalwerte aus, wie sich im Weiteren zeigen wird, wobei folgende Finanzierungsfälle unterschieden werden:

– eigenfinanzierte Investitionen mit

  einer laufenden Besteuerung der Gewinnerzielung und Gewinnausschüttungen oder

  – einer Steuerpause infolge einer zeitlich begrenzten Steuerbegünstigung (wie einer Gewinnthesaurierung in- oder ausländischen Kapitalgesellschaften, bei der etwa die Abgeltungssteuer eines inländischen Kapitalgebers aufgeschoben wird);

  – fremdfinanzierte Investitionen mit oder ohne Steuerpause.

Auch die Steuerpause kann zum Fall einer steuerparadoxen Wirkung führen, wobei sich zeigen wird, dass sich die Steuerbelastungen bei Eigen- und bei Fremdfinanzierung zudem unterscheiden, wenn eine Tarifsenkung diskutiert wird:

– bei Eigenfinanzierung muss der Vorteil des Steuerparadoxons infolge einer allgemeinen Steuersenkung abnehmen;

– bei Fremdfinanzierung fällt der Vorteil des Steuerparadoxons zudem stets geringer aus als bei Eigenfinanzierung, unabhängig von der Höhe der Tarifbelastung.

Im Folgenden werden die Kapitalwertfunktionen der oben diskutierten Reformmodelle mit durchgängig linearer Grenzsteuerfunktion ausgeklammert, da ihre Grenzsteuersätze die zulässigen Maximalwerte überschreiten; somit stehen die Kapitalwertwirkungen der drei Reformmodelle mit einer geknikkten Grenzsteuerfunktion im Vordergrund.

---

44 Ebenda, S. 220 ff.

45 Vgl. *Haase, Klaus Dittmar*: Betriebliche Steuerplanung, a.a.O., S. 147 ff.: die Steuerbelastungen erreichen bei Beteiligungsfinanzierung bis zu 64,38%, bei Gesellschafterdarlehen bis zu 51,65%, bei Gewinnausschüttungen im Teileinkünfteverfahren bis zu 51,05 % und bei Gewinnthesaurierung 29,825 % (ebenda, S. 167).

I. Steuereinfluss auf den Kapitalwert eigenfinanzierter Investitionen

1. Grundlegendes

Eine Abflachung der einkommensteuerlichen Progression wirkt sich regelmäßig über einen längeren Zeitraum auf die Steuerzahlungen des Investors aus, häufig über die gesamte Lebensdauer einer Investition. Daher werden die Barwerte der ersparten Steuerzahlungen als Kapitalwertänderung der Investition betrachtet.

Je nach Art der Investition können sehr unterschiedliche Lebensdauern und Rückflüsse vor Steuern relevant sein, so dass nur beispielhafte Kalkulationen möglich sind. Im Folgenden wird daher grundsätzlich von dem Fall einer dreißigjährigen Lebensdauer mit konstanten jährlichen Vorsteuerrückflüssen ausgegangen. Für wichtige Einzelfälle werden konkrete Daten variiert.

Der steuerliche Effekt der Abflachung des Tarifs bestimmt sich nach dem Einkommen des Investors und nach der Art des Modells der Tarifabflachung. Da die jährliche Einkommenshöhe die Bemessungsgrundlage der Steuerzahlungen begründet, werden zur Vereinfachung nur die Durchschnittssteuersätze zur Berechnung der Steuereffekte herangezogen. Durchschnittssätze haben den Vorteil, dass sie der Einkommensteuerentwicklung exakt folgen; ein Ansatz der Grenzsteuersätze, der sich bei Entscheidungsrechnungen, Kapazitätserweiterungen u.ä. empfiehlt, folgt aber derselben Methodik der Kapitalwertberechnung.

Zur Verallgemeinerung der Ergebnisse wird in diesem einführenden Abschnitt als unabhängige Variable der Steuersatz „s“ verwendet, um an dieser Stelle noch von den Fällen einer verzögerten Progression abstrahieren zu können, die aber später im Vordergrund stehen werden; denn für eine genauere Analyse der steuertariflichen Einflüsse auf Kapitalwerte müssen die einkommensabhängigen Spezifika jeder analysierten Tariffunktion abgebildet werden, so dass z.B. die Kapitalwertfunktion des Tarifs 2013 graphisch verglichen werden kann mit der Kapitalwertfunktion des Models 9. Im aktuellen Einführungsabschnitt soll jedoch eine allgemeine, kurze Einführung in die Grundlagen der Analyse des Steuereinflusses auf den Kapitalwert erfolgen, wobei eine lineare Progression unterstellt wird.

a) Normalinvestitionen

Ob Steuern Investitionsentscheidungen fördern oder hemmen, lässt sich am Einfluss der Besteuerung auf den Kapitalwert der Investition beurteilen. Im Fall einer Normalinvestition sinkt der Kapitalwert mit wachsender Steuerbelastung[46]. Mit steigendem Steuersatz s verläuft die Funktion des nachsteu-

[46] Vgl. zu den folgenden Ausführungen auch die konkreten Anwendungen auf einzelne Staaten bei *Haase, Klaus Dittmar/Stegbauer, Michaela*: Ukraine, Steuern und Finanzierung, in: Band 22 der Schriftenreihe International, Bayerischer Unternehmensverband Metall und Elektro e.V., München 2008 sowie die Bände der Reihe zu anderen Staaten.

erlichen Kapitalwertes konkav sinkend; mit Kapitalkosten der Investition von 10 % und einer vorsteuerlichen Rendite von 20 % zeigt sich folgendes Bild:

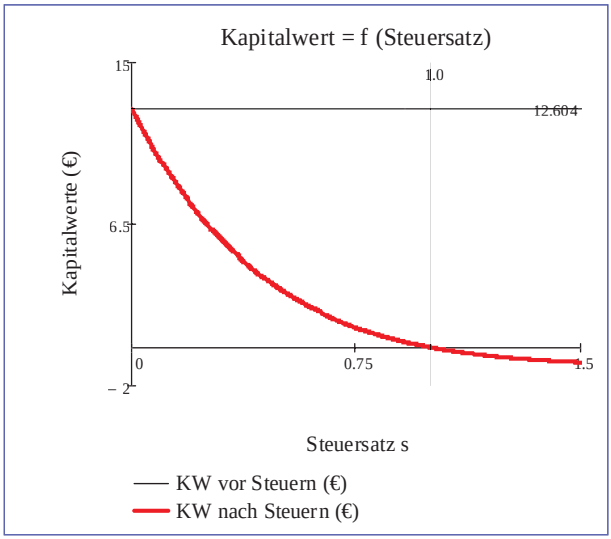


Schaubild 174

Im Beispiel des vorangehenden Schaubildes erreicht der Kapitalwert vor Steuern je investiertem Euro des Kapitaleinsatzes den Barwert von 12,604 € und sinkt bei steigendem Steuertarif s beständig, bis er bei dem (theoretischen) Steuersatz von 1,0 den Wert Null erreicht.

b) Steuerlich besonders begünstigte Investitionen (Steuerparadoxon)

Wie oben bereits erwähnt, profitieren manche Investitionen von besonderen steuerlichen Förderungen durch nichttarifliche und/oder besondere tarifliche Vergünstigungen, wie

– durch hohe Abschreibungen (z.B. nach der deutschen Wiedervereinigung),

– durch dauerhafte Freistellungen von deutscher ESt, wie

  – für Gewinne aus dem Verkauf ungenutzter Immobilien nach einer Haltefrist von 10 Jahren gemäß § 23 Abs. 1 Nr. 1 EStG, oder

  – für Gewinne aus Betriebsstätten in niedrig besteuernden Staaten, wenn die Betriebsstättengewinne in Deutschland freigestellt werden;

– durch Steueraufschub infolge einer Gewinnverlagerung in in- oder ausländische, begünstigte Gesellschaftsformen, wie z.B. in Kapitalgesellschaften, die thesaurieren und so die hohe Gesamtsteuerbelastung (bei der

Kapitalgesellschaft und dem Anteilseigner von fast 50 %) deutlich reduzieren, insbesondere, wenn solche ausländische Kapitalgesellschaften zudem im Heimatstaat sehr niedrig besteuert werden.

In solchen Fällen kann es zu der oben bereits erwähnten, steuerlich paradoxen Folge kommen, dass die Steuervergünstigungen mit steigendem Steuerniveau an Wert gewinnen und so auch den nachsteuerlichen Kapitalwert erhöhen – es entsteht ein paradoxer Effekt, den das folgende Schaubild verdeutlicht:

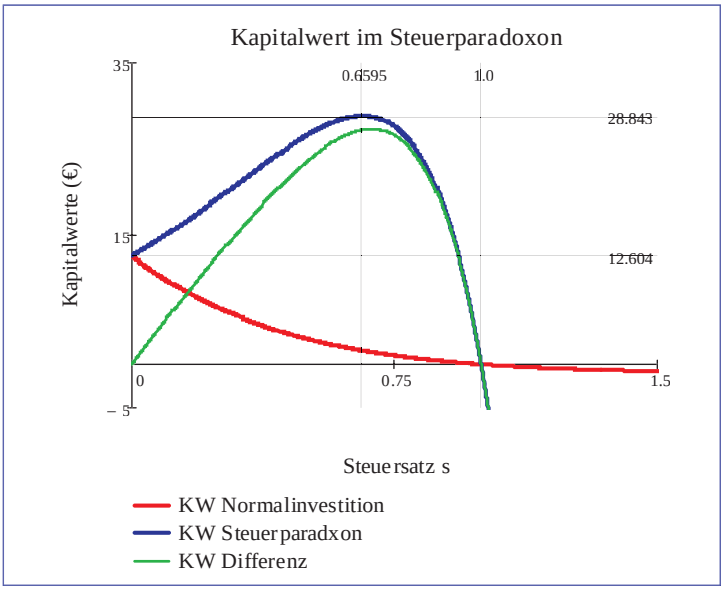


Schaubild 175

Allerdings wachsen auch im steuerparadoxen Fall die „fiskalischen Bäume“ nicht in den Himmel. Vielmehr wird mit zunehmendem Einkommen und Steuersatz ein Gegeneffekt stärker, der im vorstehenden Schaubild dazu führt, dass die nachsteuerliche Kapitalwertfunktion nach einem Höhepunkt wieder absinkt und bei einem (theoretischen) Steuertarif von 100 % den Wert Null annimmt.

Im Weiteren wird als Ursache der steuerlichen Begünstigung der Fall unterstellt, dass die deutsche Einkommensteuer auf Zeit ausgesetzt wird, etwa weil die Gewinne einer Kapitalgesellschaft thesauriert werden; im Extremfall einer dauerhaften Freistellung von deutscher Einkommensteuer würden sich die gleichen Effekte ergeben, allerdings verstärkt.

2. Analyse der Reformmodelle 9 bis 11

a) Modell der starken Abflachung der Eingangszone der geknickten Grenzsteuerfunktion (Modell 9)

Fall: Normalinvestition

Die Abflachung des Steuerniveaus führt für eine Normalinvestition zu folgender Kapitalwerterhöhung im Vergleich zum Tarif 2013:

Überblick:

Einkommen (€)	8.131	30.000	52.882	250.731
Kapitalwert vor Steuern (€)	12,604	12,604	12,604	12,604
Modell 9: Kapitalwert nach Steuern (€)	12,604	11,239	8,734	4,741
Tarif 13: Kapitalwert nach Steuern (€)	12,604	7,807	6,292	4,386
Differenzfunktion (€)	0	3,432	2,442	0,355

Das folgende Schaubild zeigt einen bedeutsamen Unterschied zwischen den Kapitalwertfunktionen des Tarifs 2013 und des Modells 9:

– Im Bereich der direkten Progression sinkt die Kapitalwertfunktion des Tarifs 2013 sehr schnell und stark auf ein Niveau von 6,292 € je investiertem Euro;

– dagegen ist die Sinkrate im Modells 9 bis zu einem Einkommen von 30.000 € sehr verhalten, bevor bis zu einem Einkommen von 52.882 € ein Abfall des Kapitalwertes um etwa 2,5 € einsetzt:

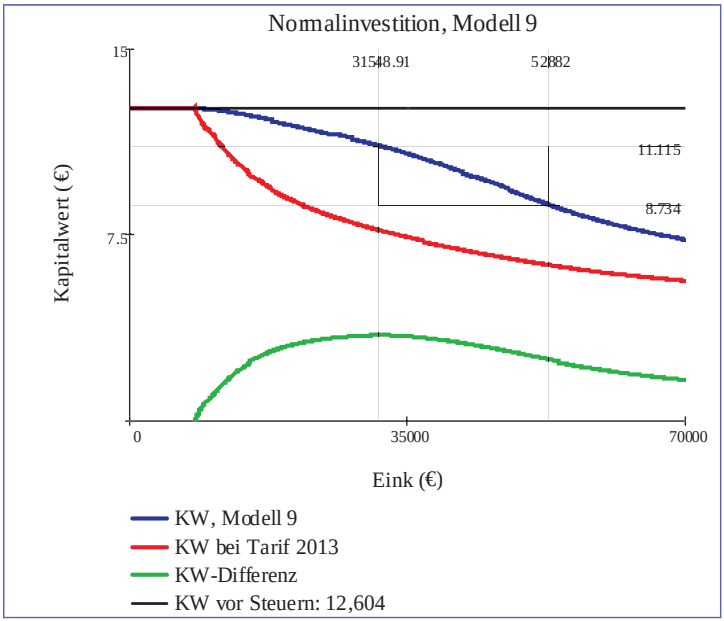


Schaubild 176

Für das Reformmodell 9 entsteht also am Knickpunkt der Grenzsteuerfunktion dieses Modells (bei 30.000 €) ein Kapitalwert von 11,2391666158 € je investiertem Euro (vgl. letzte Tabelle), der bei einem Einkommen von 52.882 € auf 8,7339283051 sinkt. Die Kapitalwertfunktion des Modells 9 verläuft mithin leicht s-förmig und führt damit zu einer deutlichen mittelständischen Entlastung. Damit wird durch Modell 9 eine starke steuerliche Investitionsförderung um den Höchstwert von 11,115 € bei einem steuerpflichtigen Einkommen von 31.548,91 € erreicht.

Für höhere Einkommen nimmt die Differenzfunktion laufend ab, die Funktion des nachsteuerlichen Kapitalwerts im Modell 9 schmiegt sich kontinuierlich der nachsteuerlichen Kapitalwertfunktion des Tarifs 2013 an:

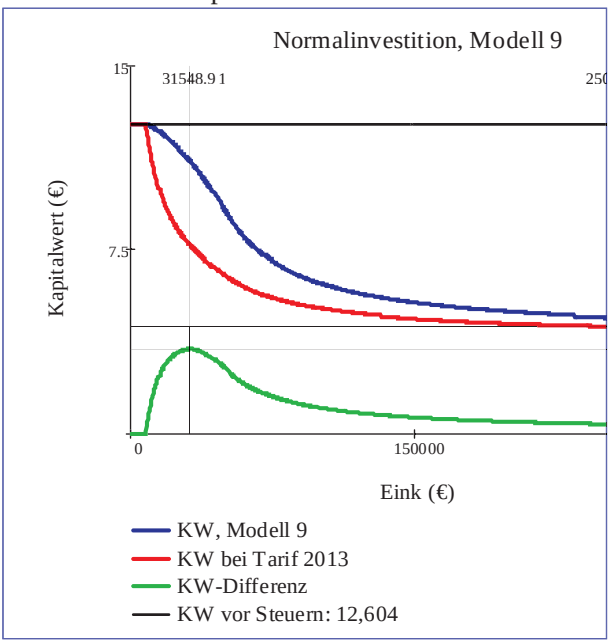


Schaubild 177

Fazit: Da in dieser Studie die Tarifprogression als solche nicht in Frage gestellt werden soll, müssen die Kapitalwerte aller Tariffunktionen mit zunehmendem Einkommen sinken, und zwar bis zu dem Zielwert, der auch für den Tarif 2013 gilt. Die s-förmige Kapitalwertfunktion dieses Modells 9 bestätigt aber, dass dieses Reformmodell die erwünschte Konzentration der Steuerförderung auf den Bereich des Mittelstandsbauchs erfüllt:

– Bei der Tariffunktion des Modells 9 wird die progressive Besteuerungswirkung nicht aufgehoben, sondern bei höheren Einkommen aus der Investition nachgeholt;

– die Tarifreform des Modells 9 begünstigt die Kapitalentwicklung einer Investition, da ihr Wert stets oberhalb der Kurve nach dem Tarif 2013 verläuft, und zwar
– mit einem maximalen Zuwachs für Einkommen um 30.000 € und noch anhaltendem Zuwachs bis etwa 52.882 € (siehe grüne Funktion).

Fall: steuerlich besonders begünstigte Investitionen (Steuerparadoxon)

Überblick:

Einkommen (€)	8.131	30.000	52.882	250.731
Kapitalwert vor Steuern (€)	12,604	12,604	12,604	12,604
Modell 9: Kapitalwert nach Steuern (€)	12,604	13,725	16,318	22,783
Tarif 13: Kapitalwert nach Steuern (€)	12,604	17,508	19,813	23,495
Differenzfunktion (€)	0	-3,783	-3,495	-0,757

Gelten für dieselbe Investition besondere steuerliche Begünstigungen, z.B. hohe Abschreibungen oder ein niedriges ausländisches Steuerniveau, so kann ein steuerparadoxer Investitionsfall vorliegen. Mit diesem aber verkehren sich die positiven Effekte auf die Investitionsbereitschaft, die bei Normalinvestitionen von einer Tarifreform mit starker Anfangsabflachung der Progression **(Modell 9)** ausgingen, nun in ihr Gegenteil: bei steuerlich besonders geförderten Investitionen führt die Steuerentlastung des Models 9 zu niedrigeren Kapitalwerten als der Tarif 2013 – eine besondere steuerliche Förderung der Investitionen wird durch die Tarifentlastung des Modells 9 in ihrer Wirkung erheblich vermindert. Dies gilt auch, wenn unterstellt wird, dass die progressive Besteuerung erst bei Rückführung der Erträge einsetzt, die aus einer Investition im niedrig besteuernden Ausland erzielt werden, oder bei dem Verkauf privat gehaltener, ungenutzter Immobilien nach einer Haltedauer von mindestens 10 Jahren (§ 23 Abs. 1 Nr. 1 EStG):

Das Steuerparadoxon drückt sich in zwei Effekten aus:

– dem **besonderen Steuerförderungseffekt** der analysierten Investition. Daraus folgt ein steuerbedingter Anstieg der Kapitalwerte über das vorsteuerliche Niveau des Kapitalwertes (hier 12,603 €), und zwar für beide Kapitalwertfunktionen des Tarifs 2013 und des Modells 9. Dies wird sowohl in der Tabelle als auch insbesondere im Schaubild 178 erkennbar. Die Ursache hierfür gründet sich mithin auf die besondere Steuerförderung der betrachteten Investition;
– dem **Tarifentlastungseffekt** nach der analysierten Steuertarifsenkung. Dass eine besondere steuerliche Förderung einer Investitionen bei einer Tarifniveausenkung an Wert verliert, ist nicht nur einsichtig für den Fall,

dass das Steuerniveau auf Null gesenkt wird, sondern tendenziell für jede Form einer Tarifniveausenkung. Die Kapitalwertfunktion des Reformmodells verläuft daher durchgängig unterhalb der Kapitalwertfunktion des Tarifs 2013, aber weiterhin – wenn die Funktion des Modells 9 isoliert betrachtet wird – mit steigenden Kapitalwerten, wenn das Einkommen zunimmt.

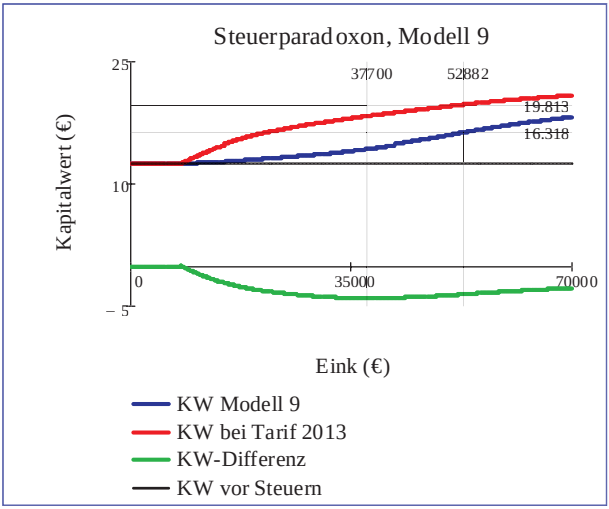


Schaubild 178

Auch mit dieser Wirkung begünstigt die Tarifsenkung des Modells 9 den Fall einer Normalinvestition im Bereich des Handwerks, ohne dass Befürchtungen bestünden, dass schon bisher bestehende steuerliche Förderungen von der Tarifreform (zusätzlich) begünstigt würden.

Im Einzelnen weisen die negativen Werte der Differenzfunktion wiederum ein Maximum aus, das bei einem Einkommen von 37.700 € liegt. Für darüber hinaus wachsendes Einkommen steigt die Kapitalwertfunktion des Modells 9 stärker an als die des Tarifs 2013, so dass die negativen Effekte der Steuertarifsenkung des steuerbegünstigten Investitionsobjektes abnehmen:

Fazit: So wie bei Normalinvestitionen der s-förmige Verlauf des Modells 9 dafür sorgen kann, dass eine mittelstandsfreundliche Konzentration der Investitionsförderung eintritt, so wirken sich umgekehrt die relativen Nachteile einer Tarifniveausenkung durch Modell 9 für steuerprivilegierte Investitionen nur innerhalb des Eingangsbereichs des Einkommens stärker aus. Bei höheren Einkommen sinken diese negativen Effekte immer mehr, gemessen an der Kapitalwertfunktion des Tarifs 2013; die Funktion des Modells 9 nähert sich an die Funktion des Tarifs 2013 an.

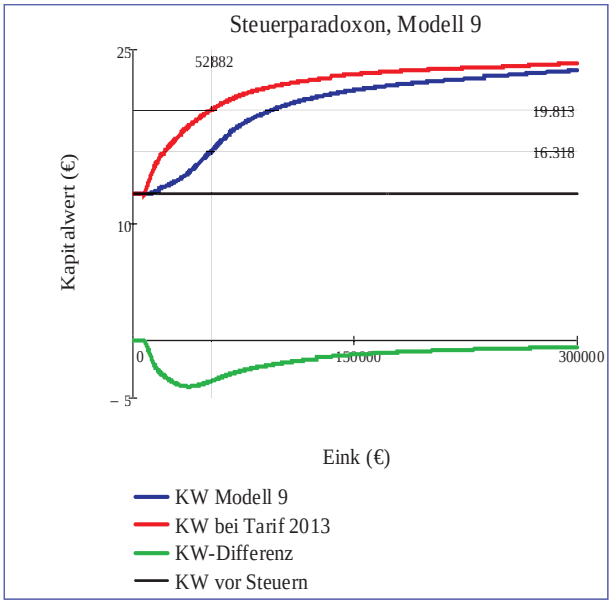


Schaubild 179

b) Modell der gemäßigten Abflachung der Eingangszone der geknickten Grenzsteuerfunktion (Modell 10)

Fall: Normalinvestitionen

Unter Geltung der Steuerformeln des Modells 10 zeigt sich wieder ein positiver Einfluss auf die Kapitalwertfunktion:

Überblick:

Einkommen (€)	8131	30000	52882	250731
Kapitalwert vor Steuern (€)	12,604	9,981	7,553	14,578
Modell 10: Kapitalwert nach Steuern (€)	12,604	7,807	6,292	4,386
Tarif 13: Kapitalwert nach Steuern (€)	12,604	17,508	19,813	23,495
Differenzfunktion (€)	0	2,174	1,261	0,192

Die Kapitalwertfunktion des Modells 10 verläuft wiederum oberhalb derjenigen des Tarifs 2013, aber unter stärkerem Grenzsteuereinfluss als bei Modell 9; daher sinken die Kapitalwerte schneller als im Modell 9. Auch die Werte der Differenzfunktion unterschreiten die des Modells 9 deutlich. Allerdings besitzt die Differenzfunktion schon den Maximalwert von 2,41751927 bei einem Einkommen von 21.689,52 €.

Die Kapitalwertfunktion des Modells 10 weist folglich einen weniger ausgeprägten Förderungsschwerpunkt auf als Modell 9.

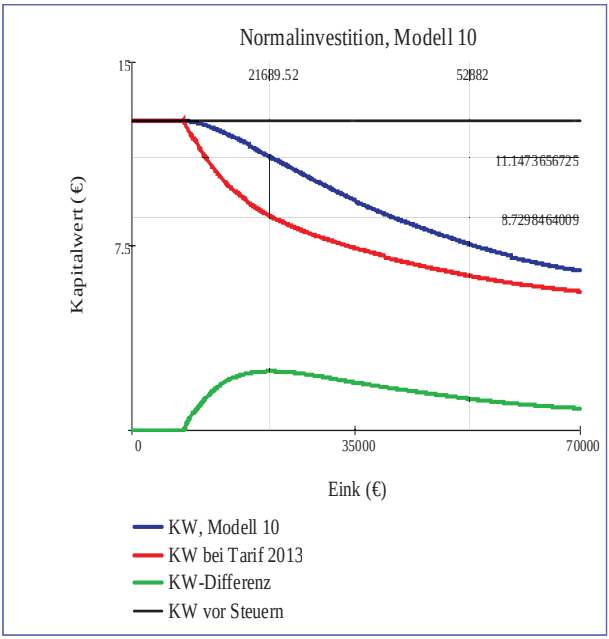


Schaubild 180

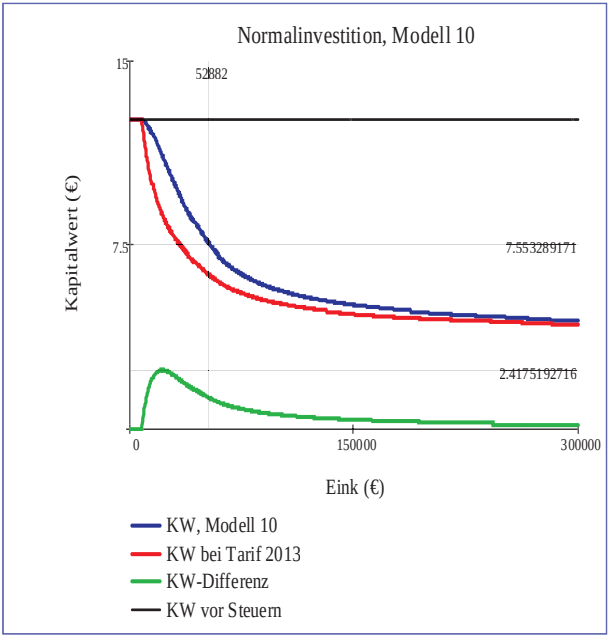


Schaubild 181

Das Gesamtbild der Kapitalwertfunktion betont die Steuerbegünstigung nicht nur bis zum Knickpunkt bei 30.000 €, sondern dehnt die Vorteilszone bis weit über 52.882 € aus, da die Differenz zum Tarif 2013 erst langsam abgebaut wird. Ein ausgeprägt s-förmiger Verlauf der Kapitalwertfunktion fehlt.

Dies zeigt sich sehr deutlich, wenn der betrachtete Einkommensbereich bis über 250.000 € ausgedehnt wird, vgl. Schaubild 181.

Damit wird im Vergleich zur vorangegangenen Kapitalwertanalyse des Reformmodells 9 der Gesamtbereich bis zu einem Einkommen von etwa 100.000 € steuerlich wirksam gefördert – eine bedeutsame Erkenntnis für die Beurteilung der Reformalternativen. Dennoch liegen die Kapitalwertdifferenzen zum Tarif 2013 bei dem Reformmodell 10 niedriger als bei dem Modell 9. Insofern sprechen für das Modell 10 nicht nur fiskalische Argumente, sondern auch tarifstrukturelle Überlegungen.

Fall: steuerlich besonders begünstigte Investitionen (Steuerparadoxon)

Überblick:

Einkommen (€)	8.131	30.000	52.882	250.731
Kapitalwert vor Steuern (€)	12,604	12,604	12,604	12,604
Modell 10: Kapitalwert nach Steuern (€)	12,604	14,928	17,861	23,081
Tarif 13: Kapitalwert nach Steuern (€)	12,604	17,508	19,813	23,494
Differenzfunktion (€)	0	- 2,581	- 1,951	- 0,413

Bei Analyse des Steuerparadoxons fällt wiederum auf, dass sich der Wert besonderer Steuervergünstigungen von Investitionen tendenziell vermindert, wenn das Steuerniveau durch Tarifreformen reduziert wird (Schaubild 182).

Für hohe Einkommen sinkt die KW-Differenz schnell, Schaubild 183.

Im Übrigen kann für die Einzeleffekte der Kapitalwertfunktionen auf die Ausführungen zum Modell 9 mit Steuerparadoxon verwiesen werden.

c) Modell der gemäßigten Abflachung der aktuellen Grenzsteuerfunktion (Modell 11)

Die bisherigen Analysen zielten auf unterschiedliche Reformvarianten der Grenzsteuerfunktion ab und zeigten, dass es schwierig ist, die vier wichtigsten Reformanforderungen gleichzeitig zu erfüllen:

– Vermeidung einer geknickten Grenzsteuerfunktion, die zunächst stärker steigt als bei höherem Einkommen,

– Vermeidung eines steilen Sprungs der Grenzsteuerfunktion am Ende der steuerfreien Eingangszone (8.130,99 €),

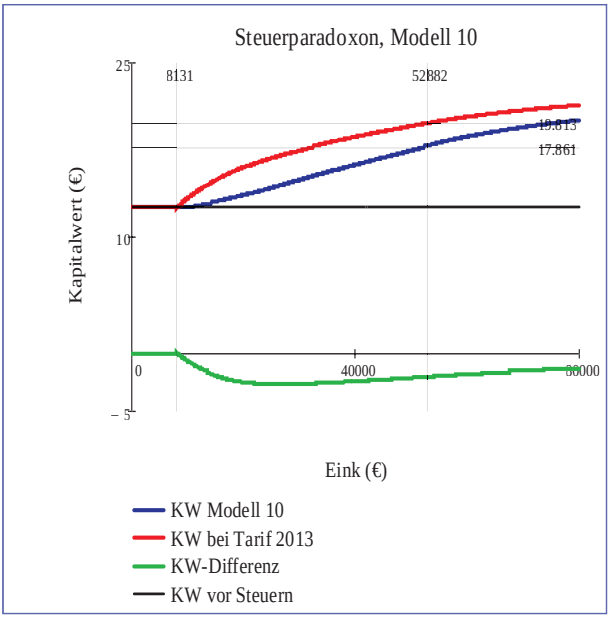


Schaubild 182

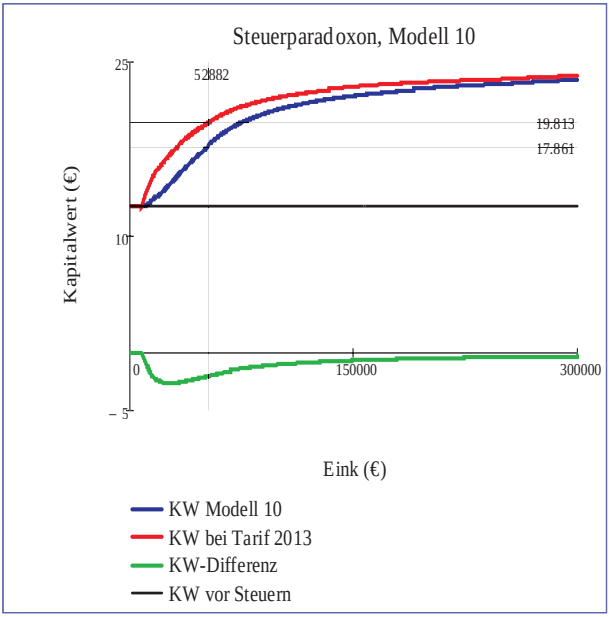


Schaubild 183

– Gleichmäßiger Anstieg der Grenzsteuerbelastung bis 42 % am Ende der Zone der direkten Progression (52.881,99 €), also Vermeidung einer Sprungstelle der Grenzsteuersatzfunktion an dieser Stelle, sowie
– individuelle Aufkommensneutralität am Ende der Zone direkter Progression (Konstanz der individuellen Steuerschuld bei Einkommen von 52.882 €).

Das Reformmodell 11 legt die Priorität auf das letzte Ziel; im Interesse eines nur maßvollen Aufkommensverlustes wird eine geknickte Grenzsteuerfunktion gewählt, die in Verbindung mit einem positiven Eingangssatz von 14 % eine größere Fläche unter der Grenzsteuerfunktion zulässt. Das vierte Ziel wird nur um 909 € verfehlt.

Fall: Normalinvestitionen

Die Grenzsteuerfunktion des Reformmodells 11 weist einen Eingangstarif von 14 %, eine Knickstelle bei einem Einkommen von 25.000 € und einen mäßigen Aufkommensverlust von 909,33 € am Ende des Bereichs der direkten Progression auf.

Überblick:

Einkommen (€)	8.131	25.000	52.882	250.731
Kapitalwert vor Steuern (€)	12,604	12,604	12,604	12,604
Modell 11: Kapitalwert nach Steuern (€)	12,604	8,868	6,603	4,435
Tarif 13: Kapitalwert nach Steuern (€)	12,604	8,312	6,292	4,386
Differenzfunktion (€)	0	0,556	0,311	0,049

Die ESt-Funktion des Reformmodells 11 ist eng an die des Tarifs 2013 angelehnt; dies zeigt sich auch bei seiner einkommensabhängigen Kapitalwertfunktion im Schaubild 184.

Auch bei diesem Modell 11 besteht ein spezifischer Fördereffekt der Tarifreform im Bereich der progressiv besteuerten Einkommen bis etwa 52.882 €. Die Reform wirkt besonders um den Einkommensbereich von 21.984,30 €, ähnlich wie Modell 10. Daraus folgt, dass im Fall restriktiver fiskalischer Zwänge das Modell 11 eine realitätsnahe Mittelstandsförderung umsetzen könnte.

Auf eine Darstellung der Kapitalwertfunktionen für hohe Einkommen wird hier verzichtet, weil bei Modell 11 nur geringfügige Differenzen auftreten.

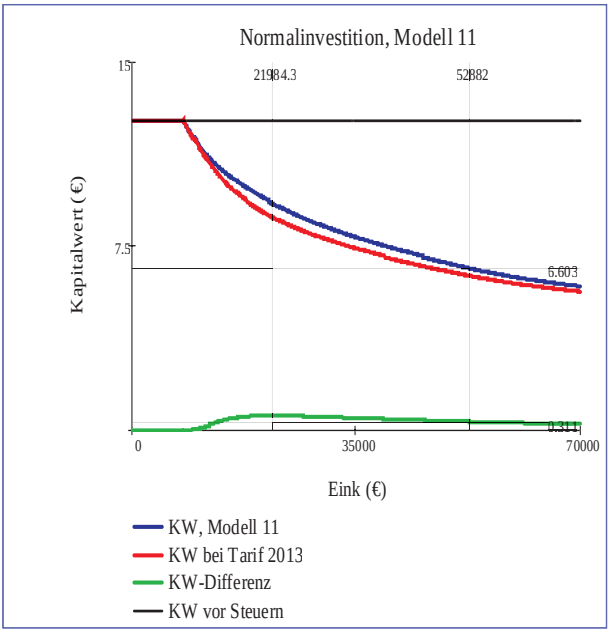


Schaubild 184

Fall: Steuerlich besonders begünstigte Investitionen (Steuerparadoxon)

Überblick:

Einkommen (€)	8.131	25.000	52.882	250.731
Kapitalwert vor Steuern (€)	12,604	12,604	12,604	12,604
Modell 11: Kapitalwert nach Steuern (€)	12,604	16,158	19,299	23,387
Tarif 13: Kapitalwert nach Steuern (€)	12,604	16,842	19,813	23,495
Differenzfunktion (€)	0	- 0,684	- 0,514	- 0,1073

Der steuerparadoxe Investitionsfall zeigt wie für die Reformmodelle 9 und 10 wiederum, dass eine Steuertarifsenkung schon zuvor bestehende steuerliche Förderungen in ihrer Wirkung zurückführt, wenn auch im Reformmodell 11 in geringerem Ausmaß, vgl. Schaubild 185.

d) Zusammenfassung und Bewertung der Ergebnisse

Die graphische Zusammenfassung lässt die Unterschiede zwischen den Kapitalwertfunktionen der Modelle 9 bis 11 transparent werden; für Normalinvestitionen betonen die Modelle 9 und 10 einen Förderschwerpunkt auf Einkommen um 20.000 € - 35.000 €, insbesondere Modell 9, Schaubild 186.

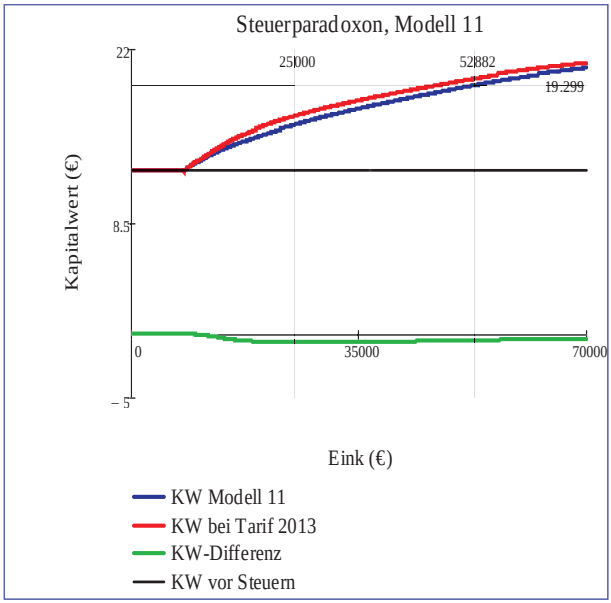


Schaubild 185

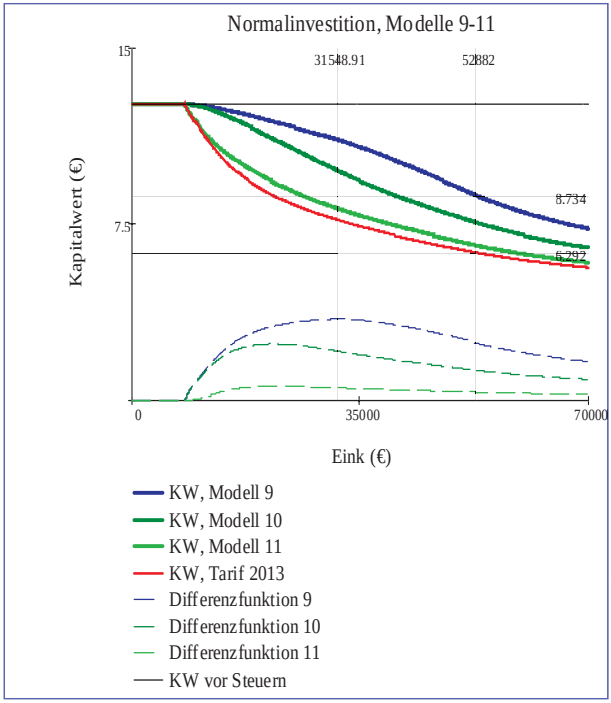


Schaubild 186

Die Differenzfunktion von Modell 10 besitzt einen früheren Maximalpunkt bei 21.689,52 €, der weniger ausgeprägt ist als bei Modell 9, und einen langsamer auslaufenden Funktionsverlauf. Damit spricht vor allem das Argument einer gezielten Abflachung des Mittelstandsbauches zugunsten von Modell 9.

Für die Beurteilung dieser beiden Modelle dürften aber auch ihre fiskalischen Wirkungen bedeutsam sein: räumt man diesem Argument eine Priorität ein, so fällt die Entscheidung tendenziell zugunsten von Modell 10 oder sogar Modell 11 aus.

Für die Fälle einer steuerparadoxen Situation hingegen gilt eine umgekehrte Rangfolge der Modellpräferenzen:

– zwar steigen die Kapitalwertfunktionen aller Reformmodelle bei einer Tarifniveausenkung weiterhin mit wachsendem Einkommen an, wenn die besondere Steuerförderungen von Investitionen anhalten, und zwar über den Kapitalwert vor Steuern;

– allerdings im Bereich einer positiven Entwicklung mit wachsenden Werten fallen die Zuwachsraten der Modelle 9 und 10 deutlich unter die des Modells 11 und des Tarifs 2013:

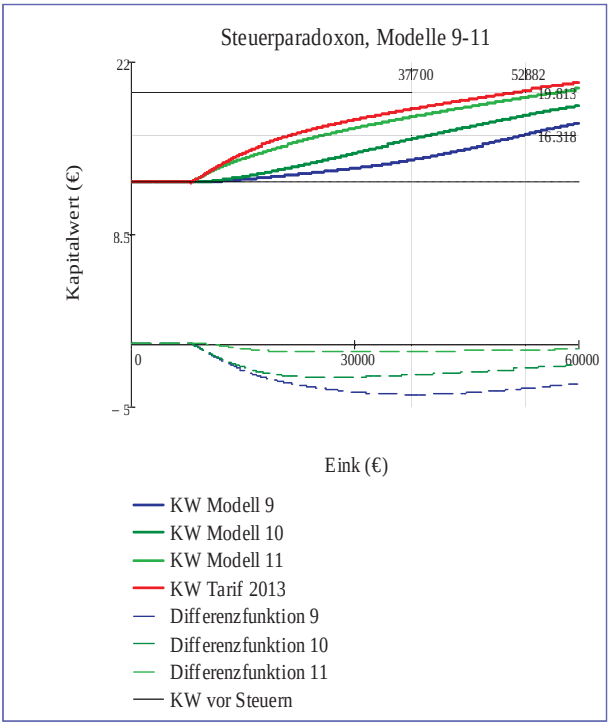


Schaubild 187

Nach Realisierung eines dieser Reformmodelle ändert sich aus Investorensicht die Rangfolge der Investitionsalternativen, und es wird eine Umlenkung der Investitionsströme einsetzen. Eine kritischere Beurteilung steuerparadoxer Fälle erscheint indes auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht angebracht und hängt vor allem von der Art der besonderen Steuerförderungen (nichttariflich oder besondere Tarifförderungen) sowie dem Einfluss des deutschen Steuergesetzgebers ab, etwa bei grenzüberschreitenden Besteuerungsfällen.

Als Fazit dieser Analysen zu den steuerlichen Wirkungen der Reformmodelle 9, 10 und 11 lässt sich festhalten, dass

– alle drei Modelle einen positiven Effekt auf eigenfinanzierte Normal-Investitionen nehmen und zu einem nachteiligen Einfluss auf die Investitionsbereitschaft solcher eigenfinanzierter Investitionen, die bereits anderweitig steuerlich stärker gefördert werden;
– zudem jede der analysierten Steuertarifreformen jene Investoren besonders fördert, deren Einkommen im Bereich der direkten Progression liegen;
– diese Effekte – unter Vernachlässigung der Steueraufkommensfolgen – vor allem für das Reformmodell 10 sprechen, das die Effekte auf einen breiteren Einkommensbereich ausdehnt;
– unter engen fiskalischen Bedingungen zumindest das Reformmodell 11 (oder ein ähnliches Modell) realisierbar sein sollte.

3. Analyse der Ausweitung der dritten Einkommenszone

Die Reformmodelle 11a, 11b und 11c unterscheiden sich nur insoweit, als die Einkommensgrenze des Bereichs der direkten Progression von 52.882 € auf 55.000 €, auf 60.000 € und auf 70.000 € angehoben wird. Da es sich hierbei nicht um unterschiedliche Modelle handelt, sondern jeweils nur ein Parameter des Modells 11 in dieselbe Richtung variiert wird, sollen zunächst nur die Daten der drei Variationen vorgestellt werden, eine gemeinsame Beurteilung erfolgt sodann am Ende dieses Abschnitts.

a) Ausweitung der dritten Einkommenszone auf 55.000 €

Fall: Normalinvestitionen

Überblick:

Einkommen (€)	8.131	25.000	52.882	250.731
Kapitalwert vor Steuern (€)	12,604	12,604	12,604	12,604
Modell 11a: Kapitalwert nach Steuern (€)	12,604	8,868	6,654	4,444
Tarif 13: Kapitalwert nach Steuern (€)	12,604	8,312	6,292	4,386
Differenzfunktion (€)	0	0,556	0,362	0,058

Die Kapitalwertfunktion des Modells 11a weicht nicht erheblich von der des Modells 11 ab, wenn die Einkommensgrenze der dritten Zone von 52.882 € auf den glatten Betrag von 55.000 € erhöht wird: bei diesem Einkommen beträgt die ESt-Entlastung durch Modell 11a 1.055,74 € statt 909,34 €, wie im Modell 11; in obiger Tabelle liegen im Vergleich zum Modell 11 die Werte der vorletzten Spalte höher, in der letzten Spalte minimal höher. Mit diesem Modell 11a lässt sich also die mittelstandsfreundliche Tarifreform mit geringem Aufkommensverlust ausweiten und mit einer Abmilderung des Grenzsteuerknicks am Ende des Bereichs der direkten Progression verbinden.

Für Normalinvestitionen zeigt das folgende Schaubild 188 den Kapitalwertverlauf des Modells 11a, der sich mit wachsendem Einkommen langsam vom Verlauf des Tarifs 2013 entfernt, bei einem Einkommen von 21.984,25 € den maximalen Entlastungseffekt vom Tarif 2013 erreicht und sich dann wieder dem Tarif 2013 nähert:

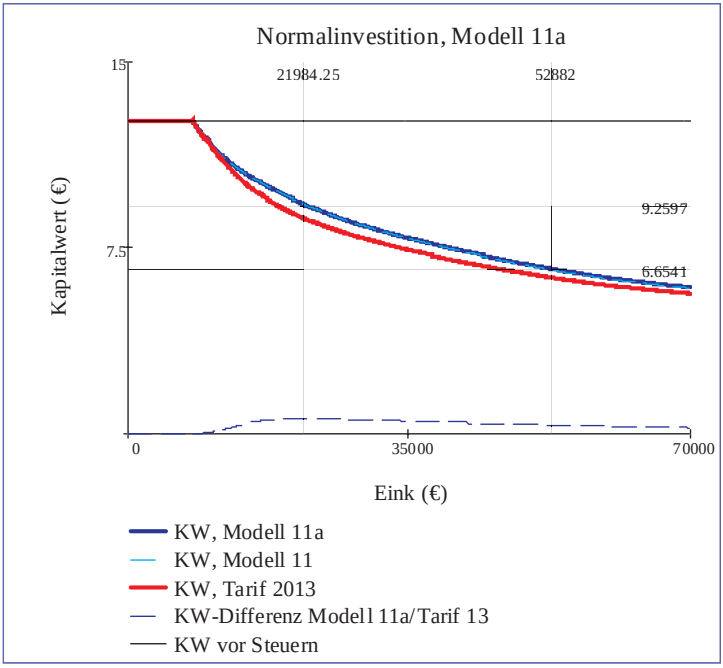


Schaubild 188

Der maximale Kapitalwertvorteil einer Normalinvestition im Modell 11a im Vergleich zum Tarif 2013 erreicht 5,708 € je investiertem € bei einem Einkommen von 21.984,25 €.

Fall: Steuerlich besonders begünstigte Investitionen (Steuerparadoxon)

Überblick:

Einkommen (€)	8.131	25.000	52.882	250.731
Kapitalwert vor Steuern (€)	12,604	12,604	12,604	12,604
Modell 11a: Kapitalwert nach Steuern (€)	12,604	16,158	19,216	23,369
Tarif 13: Kapitalwert nach Steuern (€)	12,604	16,842	19,813	23,495
Differenzfunktion (€)	0	- 0,684	- 0,597	- 0,126

Die Kapitalwertfunktion im steuerparadoxen Investitionsfall hat die erwartete Form und ein Maximum des reformbedingten Kapitalwertverlustes bei einem Einkommen von 25.000 €:

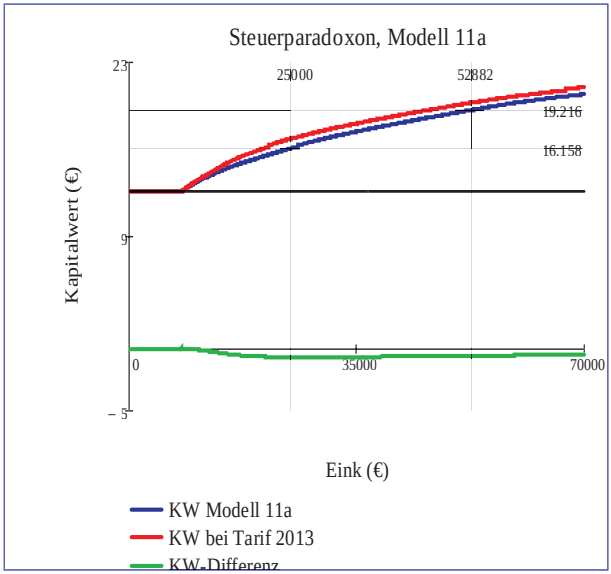


Schaubild 189

b) Ausweitung der dritten Einkommenszone auf 60.000 €

Fall: Normalinvestitionen

Während Modell 11a eher der Glättung der Grenzwerte der Einkommensbeträge der Zone 3 dient, entstehen bei dem Modell 11b schon höhere ESt-Entlastungen für Normalinvestitionen, obwohl der maximale Kapitalwertvorteil im Modell wiederum 5,708 € je investiertem € bei einem Einkommen von 21.984,25 € erreicht:

Überblick:

Einkommen (€)	8.131	25.000	52.882	250.731
Kapitalwert vor Steuern (€)	12,604	12,604	12,604	12,604
Modell 11b: Kapitalwert nach Steuern (€)	12,604	8,868	6,751	4,464
Tarif 13: Kapitalwert nach Steuern (€)	12,604	8,312	6,292	4,386
Differenzfunktion (€)	0	0,556	0,460	0,078

In der obigen Tabelle steigen die Differenzfunktionswerte für das Modell 11b im Vergleich zum Modell 11a in der vorletzten Spalte von 0,362 € auf 0,460 € je investiertem Euro.

Ebenso wie im Modell 11a besitzt Modell 11b den höchsten Entlastungswert bei einem Einkommen von 21.984,25 €, und zwar mit einem Betrag von 0,571 € je investiertem Euro:

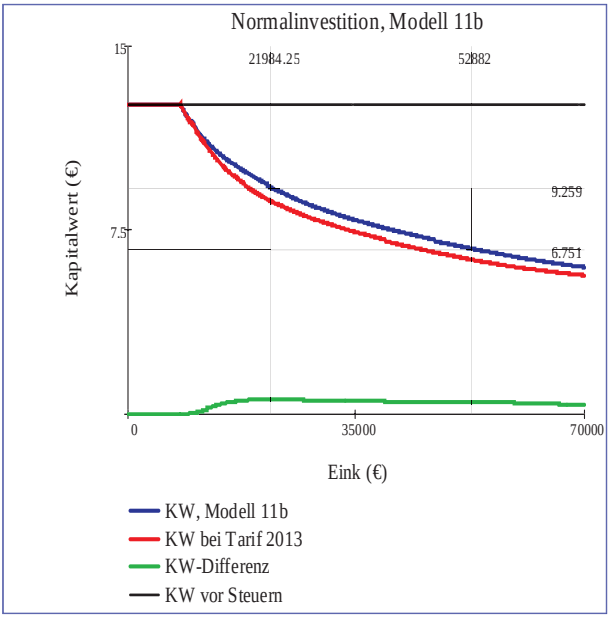


Schaubild 190

Fall: Steuerlich besonders begünstigte Investitionen (Steuerparadoxon)

Einkommen (€)	8.131	25.000	52.882	250.731
Kapitalwert vor Steuern (€)	12,604	12,604	12,604	12,604
Modell 11b: Kapitalwert nach Steuern (€)	12,604	16,158	19,061	23,325
Tarif 13: Kapitalwert nach Steuern (€)	12,604	16,842	19,813	23,495
Differenzfunktion (€)	0	- 0,684	- 0,752	- 0,170

Im Fall des Steuerparadoxons kommt es zu einem maximalen Kapitalwertnachteil in Höhe von 0,7544 € je investiertem Euro bei einem Einkommen von 54.426,30 €:

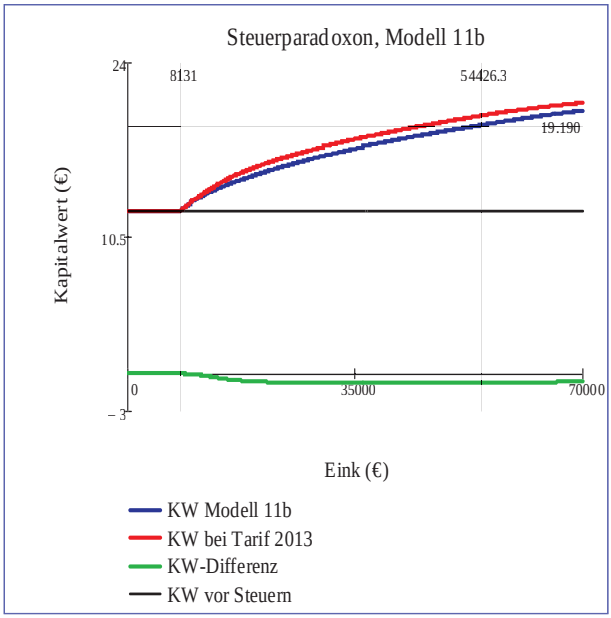


Schaubild 191

c) Ausweitung der dritten Einkommenszone auf 70.000 €

Grundtext_hf:Fall: Normalinvestitionen

Überblick:

Einkommen (€)	8.131	25.000	52.882	250.731
Kapitalwert vor Steuern (€)	12,604	12,604	12,604	12,604
Modell 11c: Kapitalwert nach Steuern (€)	12,604	8,868	6,882	4,505
Tarif 13: Kapitalwert nach Steuern (€)	12,604	8,312	6,292	4,386
Differenzfunktion (€)	0	0,556	0,590	0,119

Die vorstehende Tabelle für Normalinvestitionen des Modells 11c enthält in den beiden letzten Spalten deutlich höhere Entlastungswerte als bei 11a und 11b. Ursächlich hierfür ist ein Absinken der Einkommensteuer für ein Einkommen von 52.882 € um 1.698,21 € auf 12.316,23 €, damit steigen auch die Werte der Kapitalwertfunktion des Modells 11c im Vergleich zum Tarif 2013 graphisch erkennbar an:

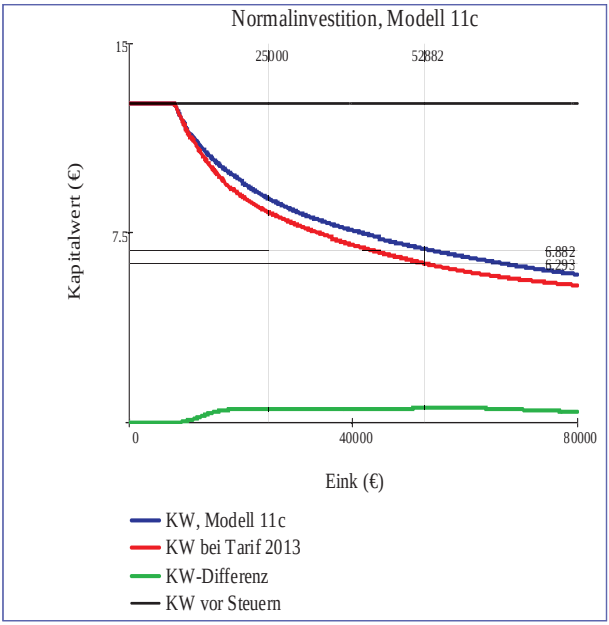


Schaubild 192

Die Differenzfunktion hat bei einem Einkommen von 56.868 € ihren maximalen Wert von 0,6 €:

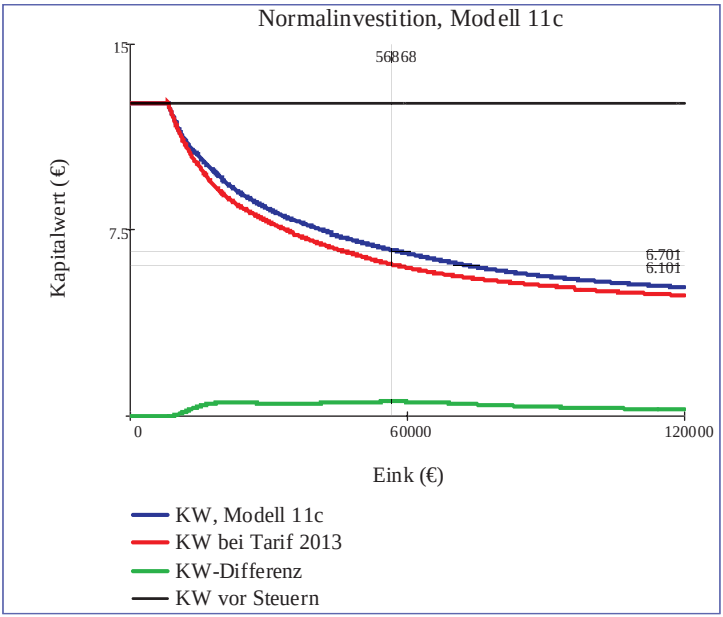


Schaubild 193

Fall: Steuerlich besonders begünstigte Investitionen (Steuerparadoxon)

Überblick:

Einkommen (€)	8.131	25.000	52.882	250.731
Kapitalwert vor Steuern (€)	12,604	12,604	12,604	12,604
Modell 11c: Kapitalwert nach Steuern (€)	12,604	16,158	18,856	23,237
Tarif 13: Kapitalwert nach Steuern (€)	12,604	16,842	19,813	23,495
Differenzfunktion (€)	0	- 0,684	- 0,957	- 0,258

Umgekehrt verhält sich die Kapitalwertfunktion des Modells 11c im Vergleich zu der des Tarifs 2013, wenn der Fall des Steuerparadoxons analysiert wird; denn auch hier steigt der Abstand zwischen beiden Kapitalwertfunktionen noch über das Einkommen von 52.882 € hinaus an, hier allerdings als Kapitalverlust gegenüber dem Tarif 2013, um sich schließlich wieder der Kapitalwertfunktion des Tarifs 2013 anzunähern:

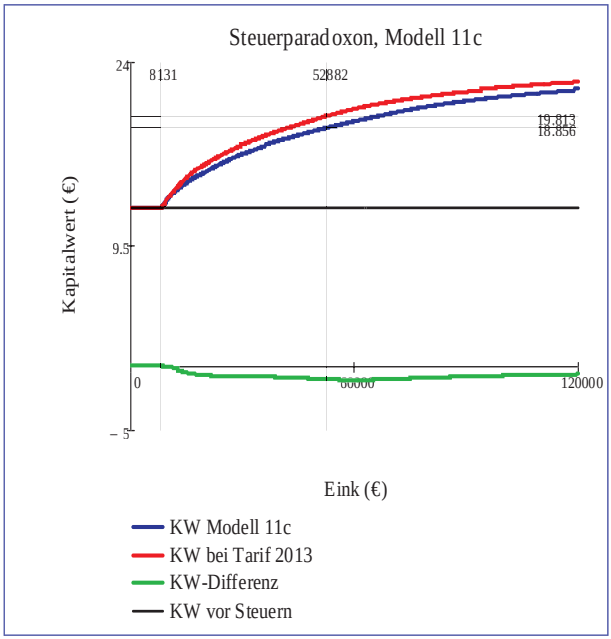


Schaubild 194

d) Zusammenfassung und Bewertung der Ergebnisse

Überblick für Normalinvestitionen:

Einkommen (€)	8.131	25.000	52.882	250.731
Kapitalwert vor Steuern (€)	12,604	12,604	12,604	12,604
Modell 11a: Kapitalwert nach Steuern (€)	12,604	8,868	6,654	4,444
Modell 11b: Kapitalwert nach Steuern (€)	12,604	8,868	6,751	4,464
Modell 11c: Kapitalwert nach Steuern (€)	12,604	8,868	6,882	4,505
Tarif 13: Kapitalwert nach Steuern (€)	12,604	8,312	6,292	4,368
Differenzfunktion (€), Modell 11a	0	0,556	0,362	0,058
Differenzfunktion (€), Modell 11b	0	0,556	0,460	0,078
Differenzfunktion (€), Modell 11c	0	0,556	0,590	0,119

Im Vergleich zu den Kapitalwertfunktionen der Modelle 9 bis 11 überrascht es, wie eng die Funktionen der Modelle 11a bis 11c beieinander liegen. Darin äußern sich bemerkenswerte Folgen einer Rechtsverschiebung der dritten Einkommenszone auf 55.000 €, 60.000 € und 70.000 €:

– die Kapitalwerte aller drei Modelle 11a bis 11c steigen vor allem für mittlere Einkommen und schwächen sich bei hohen Einkommen stark ab;

– die Kapitalwertunterschiede zwischen den drei Reformmodellen bewegen sich in einem sehr engen Rahmen, so dass insofern kein Argument gegen eine Ausweitung der Rechtsverschiebung auf 70.000 € spricht (vgl. Schaubilder 195, 196).

Dies liegt an den im Abschnitt A.V. bereits aufgezeigten geringen Belastungsunterschieden zwischen den Modellen 11a bis 11c, für die sich folgende ESt-Beträge an den rechtsverschobenen Einkommensgrenzen ergeben:

Einkommen (€)	55.000	60.000	70.000
Tarif 2013	14.904,00	17.004,00	21.204,00
Modell 11a	13.837,14	15.937,14	20.137,14
Modell 11b	13.518,36	15.565,23	19.765,23
Modell 11c	13.093,35	14.986,73	19.021,42
Max. Differenz	1.810,65	2.017,27	2.182,58
Differenz in %	12,147	11,864	10,293

mit den korrespondierenden ESt-Funktionen, Schaubild 197.

Überblick für steuerlich besonders begünstigte Investitionen:

(Tabelle siehe S. 266)

Die Kapitalwertfunktionen der drei Modelle nehmen wie im Fall von Normalinvestitionen einen ähnlichen Verlauf mit wenig gespreizten Werten; wie an anderer Stelle bereits näher ausgeführt, wirkt jedoch eine Tarifsenkung

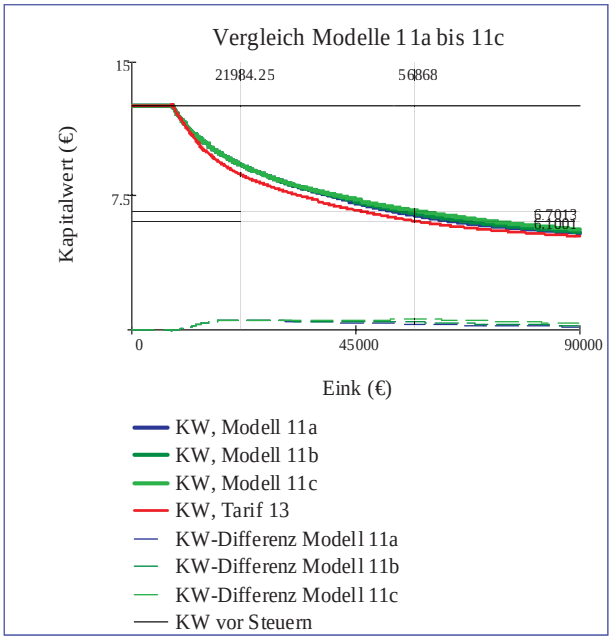


Schaubild 195

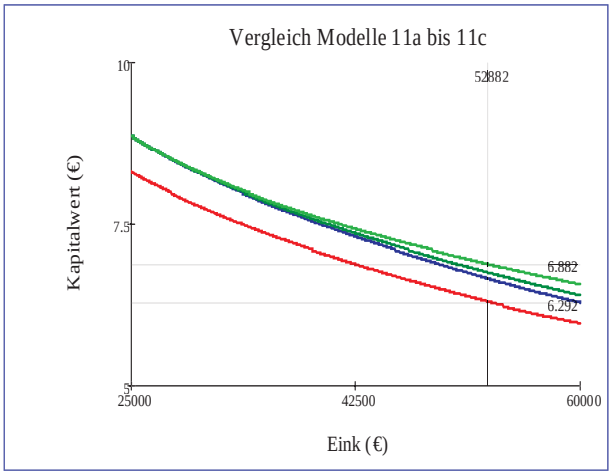


Schaubild 196 (Legende siehe Schaubild 195)

durch die Modelle 11a bis 11c für Investitionen, die schon in anderer Weise steuergefördert sind, völlig anders als im Normalfall:

– Dank der anderweitigen Steuerförderungen werden die Investitionskapitalwerte ihre vorsteuerliche Höhe überschreiten,

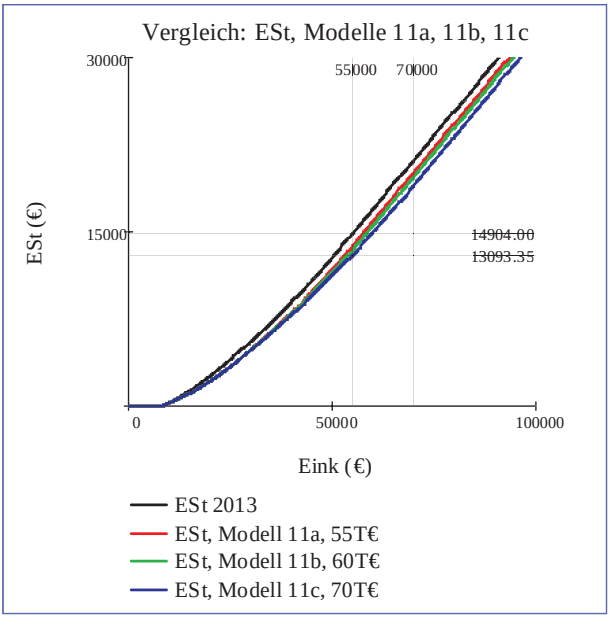


Schaubild 197

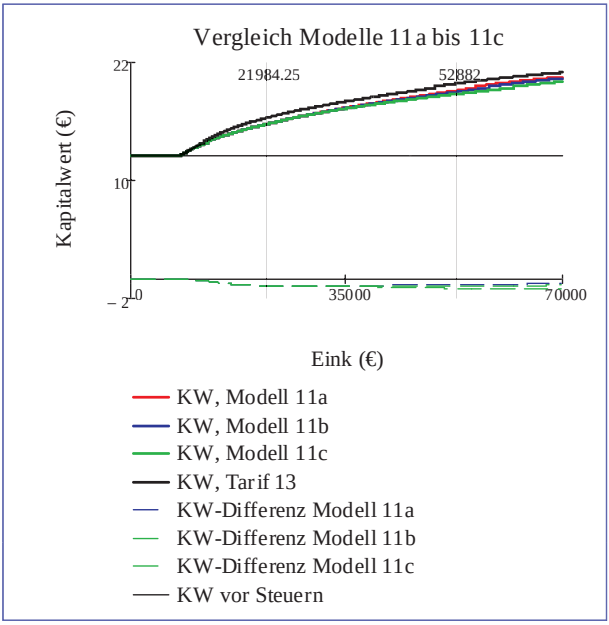


Schaubild 198

– müssen aber im Vergleich zu Kapitalwertfunktionen, die noch auf dem Tarif 2013 beruhen, einen Wertverlust in Kauf nehmen, wenn allgemeine Tarifniveausenkungen erfolgen;

– dennoch führen diese Wertverluste nicht zu einer Verminderung der Kapitalwerte unter deren vorsteuerliches Niveau, sondern nur zu einer tarifgemäßen Senkung der erhöhten Kapitalwerte:

Diese Funktionen stellen sich in einem vergrößerten, graphischen Ausschnitt aus dem letzten Schaubild wie folgt dar:

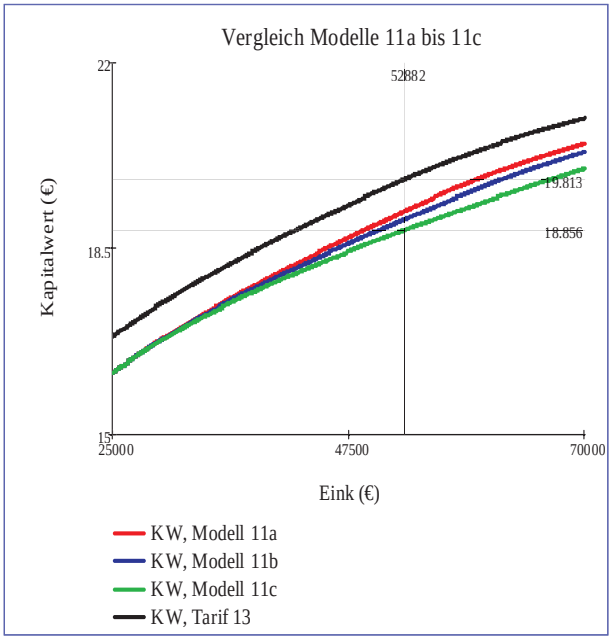


Schaubild 199

Im Bereich der Rechtsverschiebung auf 55.000 €, 60.000 € und 70.000 € liegen die Wertverluste bei den Modellen 11a und 11b erwartungsgemäß nahe beieinander; der zusätzliche Wertverlust bei Modell 11c schlägt deutlicher zu Buche, da hier eine Rechtsverschiebung um einen Einkommensbetrag von 10.000 € stattfindet:

Da die Modelle 11a, 11b und 11c nur die Zone 3 ausweiten, überrascht es nicht, dass die Kapitalwerte vor allem für höhere Einkommen besonders stark sinken, vgl. in letzter Tabelle die Werte der Differenzfunktionen, die Wertverluste im Vergleich zum Tarif 2013 darstellen.

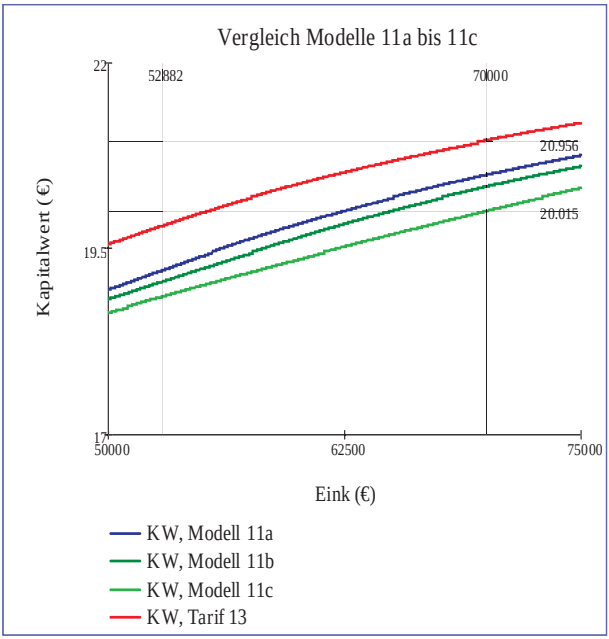


Schaubild 200

II. Steuereinfluss auf den Kapitalwert fremdfinanzierter Investitionen

1. Grundlegendes

Wie oben bereits erwähnt, wird im Folgenden eine Fremdfinanzierungsquote der Investition von 50 % zugrunde gelegt; die Zinssätze sollen der Höhe der kalkulatorischen Zinskosten von 10 % entsprechen. Im Interesse der Vergleichbarkeit der Investitionsfälle mit Eigenfinanzierung gelten im übrigen die Annahmen zur vorsteuerlichen Rendite weiter, und zwar nunmehr als Rendite vor Zinsaufwand und vor Steuern; die Zinsausgaben müssen also aus der gegebenen Rendite vor Steuern von 20 % gedeckt werden.

Damit ergibt sich z.B. folgende Gewinnformel mit der Rendite r vor Zinsen und Steuern von 20 %, dem Zinssatz p von 10 %, dem Steuersatz se und dem Fremdkapitalquote FK/GK:

$$\left(r \cdot 1 - p \cdot \frac{FK}{GK}\right) \cdot \left(1 - s_e\right)$$

$$\left(0.2 \cdot 1 - 0.1 \cdot \frac{0.5}{1}\right) \cdot \left(1 - s_e\right)$$

Zur Vereinfachung soll weiterhin angenommen werden, dass die Zinsausgaben in voller Höhe steuerlich abziehbar sind, sowohl einkommensteuerlich

als auch körperschaft- und gewerbesteuerlich. Schließlich wird der Einfluss der Fremdfinanzierung vorrangig am Reformmodell 11 analysiert.

2. *Modell der gemäßigten Abflachung der Grenzsteuerfunktion mit Eingangssteuersatz von 14 Prozent*

Fall: Normalinvestitionen

Bei Normalinvestitionen ermäßigen sich durch das Reformmodell 11 die Steuerbelastungen, so dass die Kapitalwerte mit wachsendem Einkommen geringer sinken als im Tarif 2013. Dies gilt auch, wenn die Fremdfinanzierungskosten das steuerpflichtige Einkommen für beide Tarifformen gleichermaßen vermindern. Das folgende Schaubild zeigt im **Tarifvergleich** den Vorteil des Modells 11 innerhalb des Bereichs der direkten Progression:

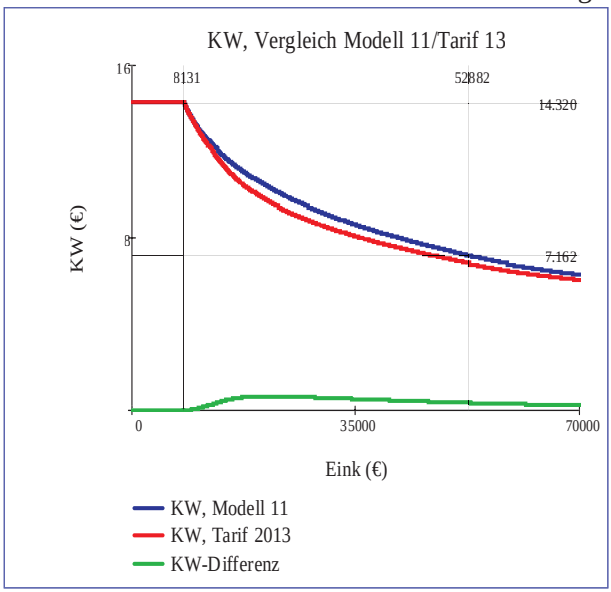


Schaubild 201

Daraus folgt wiederum eine positive Wirkung des Modells 11 auf das Investitionsverhalten von Steuerpflichtigen mit mittleren Einkommen.

Im **Finanzierungsvergleich** zwischen Eigen- und Fremdfinanzierung führt

– vor Steuern (also hier: im Einkommensbereich bis zum Grundfreibetrag) die Fremdfinanzierung zu Kapitalwerten, die um 1,716 € je investiertem Euro höher liegen, und sich

– nach Steuern (also hier: für wachsendes Einkommen oberhalb des Grundfreibetrags) laufend stärker den Kapitalwerten für Eigenfinanzierung annähern:

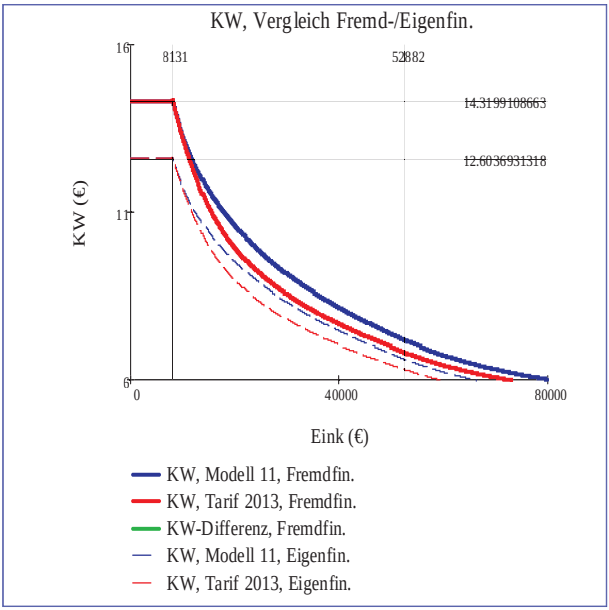


Schaubild 202

Die Vorteile der Fremdfinanzierung sinken bis zu einem Einkommen von 150.000 € auf den geringen Betrag von 0,4005 € je eigenfinanziertem Investitionseuro im Vergleich zum Tarif 2013:

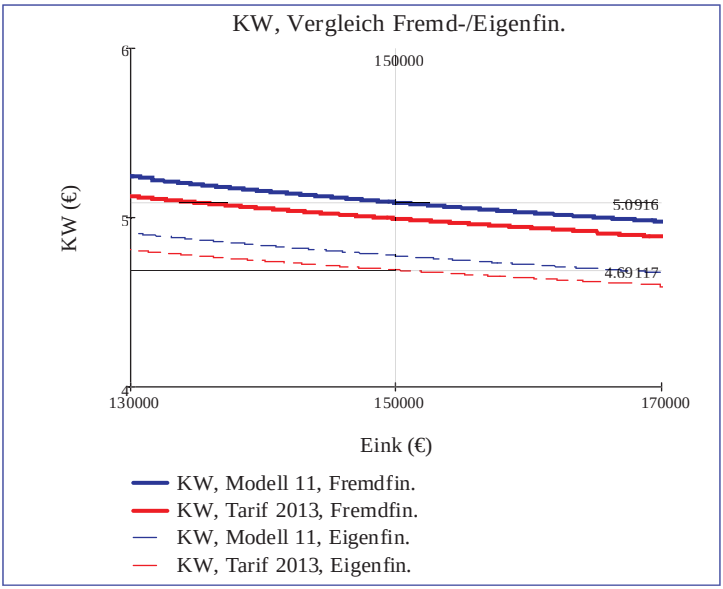


Schaubild 203

Eine Ursache für den wertsteigernden Effekt der Fremdfinanzierung gründet sich auf die Prämisse, dass der Abzug der Zinsen (10 % auf das halbe (Fremd-)Kapital) von der Bruttorendite (20 %) steuerlich zulässig ist und daher zu Progressionvorteilen führt.

Hinzu kommt der nichtsteuerliche Leverage-Effekt, dass sich die Fremdkapitalaufnahme wegen der Prämisse lohnt: Zinskosten vor Steuern < Rendite vor Steuern und Zinsen.

Fall: Steuerlich besonders begünstigte Investitionen (Steuerparadoxon)

Das folgende Schaubild stellt die Tarifalternativen für den Fall fremdfinanzierter, steuerbegünstigter Investitionen gegenüber:

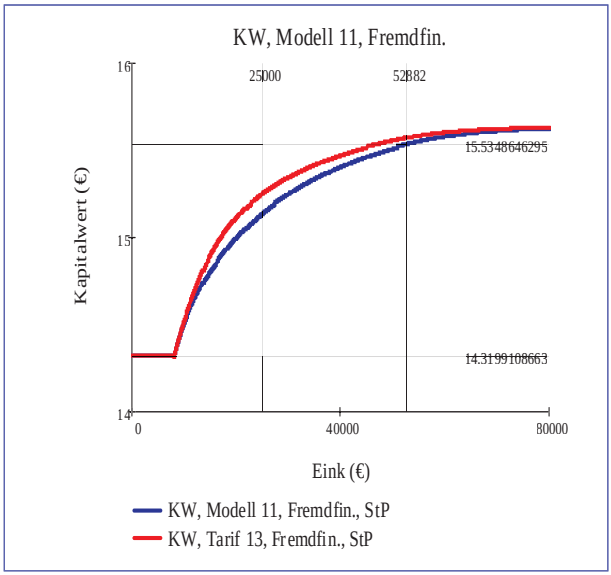


Schaubild 204

So wie bei Eigenfinanzierung, verläuft auch im Fall der Fremdfinanzierung einer steuerlich begünstigten Investition die Kapitalwertfunktion des Tarifs 2013 auf höherem Niveau als im Modell 11. Hierfür ist das gesenkte Tarifniveau des Modells 11 verantwortlich, das den Wert anderweitiger Steuerförderungen vermindert.

Das letzte Schaubild soll um den Vergleich mit fremdfinanzierten Normalinvestitionen ergänzt werden, damit die Relationen zwischen den Tarifeffekten bei den beiden Investitionsarten transparent werden:

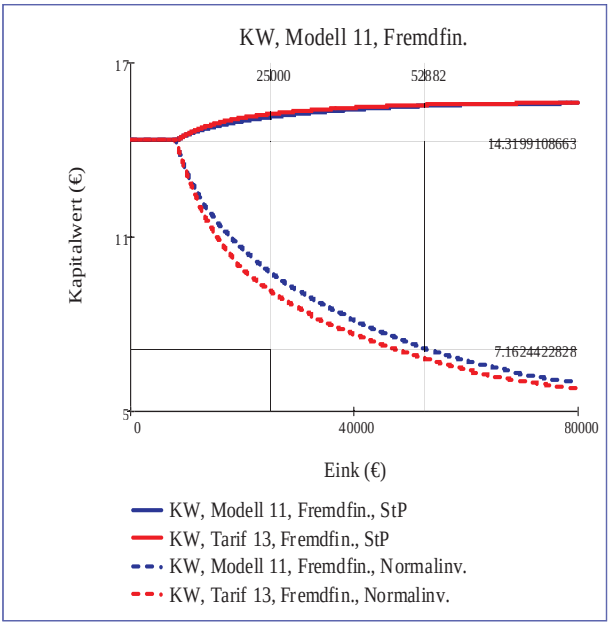


Schaubild 205

Dank desselben Maßstabs zeigen sich im letzten Schaubild erhebliche Abweichungen in der Höhe der Tarifeffekte: diese fallen bei steuerbegünstigten Investitionen kaum auf, bei Normalinvestitionen jedoch sofort ins Auge. Mit anderen Worten: die hier analysierten, unterschiedlichen Tarifstrukturen können im Progressionsbereich für Fälle des Steuerparadoxons eher vernachlässigt werden, fallen aber bei dem Regelfall von Normalinvestitionen ins Gewicht.

Ähnliche Unterschiede bestehen zwischen den Effekten der Finanzierungsarten im Fall steuerbegünstigter Investitionen, Schaubild 206.

Damit zeigt sich, dass bei Eigenfinanzierung dieser Investitionen ein wesentlich höherer Tarifeinfluss besteht als bei Fremdfinanzierung. Über den gesamten Progressionsbereich betrachtet, steigt der Abstand im Modell 11 auf 19,298521 € - 15,534864 € = 3,763656 €, eine beachtliche Differenz; sie verdeutlicht die großen Vorteile einer Eigenfinanzierung einer bereits anderweitig steuerbegünstigten Investition unter den hier gewählten Vereinfachungsprämissen der Analyse (vgl. Schaubild 207):

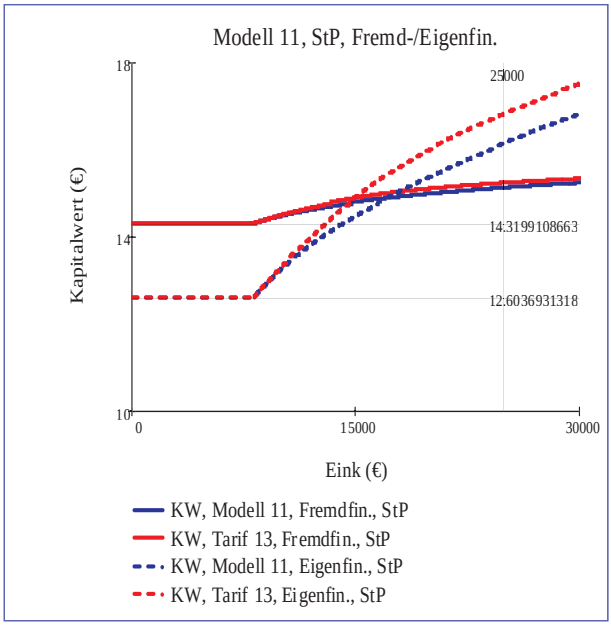


Schaubild 206

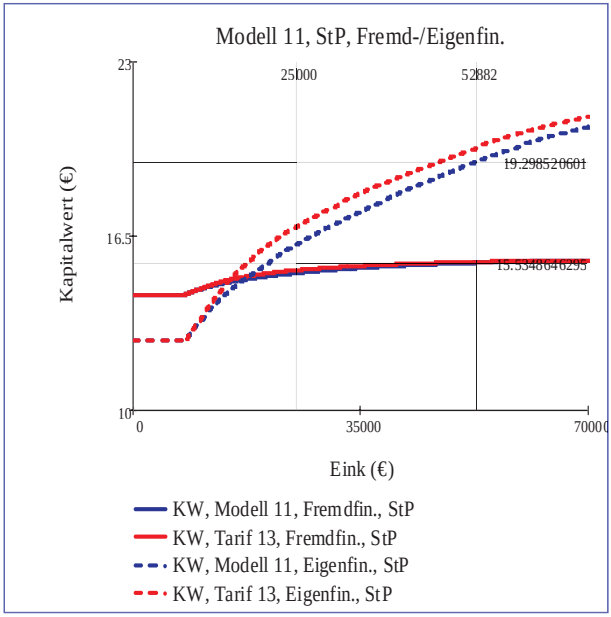


Schaubild 207

3. Zusammenfassung und Bewertung der Ergebnisse

Die Ergebnisse dieses Abschnitts lassen sich wie folgt zusammenfassen:

(1) Unter den hier getroffenen Prämissen (Fremdkapitalzins = Kalkulationszins < Rendite vor Steuern und vor Zinsen) lohnt sich für Normalinvestitionen die Fremdfinanzierung infolge des Leverage-Effektes, aber auch, da die steuerliche Bemessungsgrundlage um die Zinsausgaben sinkt: im Progressionsbereich übertreffen daher die Kapitalwerte der Fremdfinanzierung die Eigenfinanzierungskapitalwerte;

(2) für steuerlich schon anderweitig höher begünstigte Investitionen hingegen muss differenziert werden:

a) im Eingangsbereich der Progression verlaufen die Kapitalwertfunktionen der Eigenfinanzierung noch unterhalb der Funktionen für die Fremdfinanzierungsalternativen,

b) für wachsendes Einkommen übertreffen die Eigenfinanzierungskapitalwerte hingegen immer deutlicher die Fremdfinanzierungsalternativen;

(3) im Tarifvergleich zwischen Modell 11 und dem Tarif 2013 zeigen sich die Kapitalwertunterschiede vor allem im Progressionsbereich, und zwar

a) für Normalinvestitionen zugunsten des Modells 11 und

b) für steuerbegünstigte Investitionen zugunsten des Tarifs 2013, weil bei diesem jede Vergünstigung in der Steuer-Bemessungsgrundlage einen höheren Wert besitzt als bei dem Modell 11.

(4) Tarifunterschiede schlagen bei Normalinvestitionen deutlich höher zu Buche als bei steuerbegünstigten Investitionen.

Anlage zur Kapitalwertrechnung, Modelle 11a bis 11c, Steuerparadoxon, Seite 256:

Überblick für steuerlich besonders geförderte Investitionen:

Einkommen (€)	8.131	25.000	52.882	250.731
Kapitalwert vor Steuern (€)	12,604	12,604	12,604	12,604
Modell 11a: Kapitalwert nach Steuern (€)	12,604	16,158	19,216	23,369
Modell 11b: Kapitalwert nach Steuern (€)	12,604	16,158	19,061	23,325
Modell 11c: Kapitalwert nach Steuern (€)	12,604	16,158	18,856	23,237
Tarif 13: Kapitalwert nach Steuern (€)	12,604	16,842	19,813	23,495
Differenzfunktion (€), Modell 11a	0	- 0,684	- 0,597	- 0,126
Differenzfunktion (€), Modell 11b	0	- 0,684	- 0,752	- 0,170
Differenzfunktion (€), Modell 11c	0	- 0,684	- 0,957	- 0,258

Drittes Kapitel: Beseitigung der kalten Progression in der Einkommensteuer

A. Ursachen und Einflussfaktoren der kalten Progression

Die Ursachen der kalten Progression gründen sich auf das Zusammenspiel von Nominalwertprinzip und Tarifprogression bei der Einkommensteuer im Fall von Geldentwertung; dieses Zusammenspiel führt zu unerwünschten Steuerbelastungen wegen der Verletzung des Gebots der Besteuerung des Steuerpflichtigen nach seiner persönlichen Leistungsfähigkeit, zumindest im Zeitablauf.

Denn bei geldentwertungsbedingten Einkommenserhöhungen **(Scheineinkommen)** steigt regelmäßig der Progressionstarif, und zwar über das bei Geldwertstabilität sachgerechte Maß hinaus.

Daraus folgt, dass die Geldentwertung am Realeinkommen des Steuerpflichtigen zehrt, wenn auch Scheineinkommen steuerlich progressiv belastet werden. Empfohlen wird daher

– entweder eine umfassende Ermittlung und Eliminierung der Scheineinkommen aus der ESt-Bemessungsgrundlage, wobei den spezifischen Besonderheiten der betrieblichen und der privaten Einkünfte bei der Einkommensteuer Rechnung zu tragen ist,
– oder eine Rechtsverschiebung der Einkommenszonen des Steuertarifs, bei dem die Steuertarife der einzelnen Einkommenszonen beibehalten werden können.
– Ausnahme: Kapitaleinkünfte, z.B. Ausschüttungen aus einer Familien-GmbH, wegen der fehlenden Progressionswirkungen.

B. Gefahren der derzeitigen Ertragsbesteuerung bei Geldentwertung

– Die derzeitige Ertragsbesteuerung der Unternehmungen richtet sich primär nach den Bilanzergebnissen. Alle Bilanzen aber basieren auf dem **Nominalwertprinzip**, so dass jeder Euro Gewinn unabhängig davon, ob Geldwertstabilität, eine Geldentwertung von 10 oder 100 Prozent herrscht, in derselben Höhe besteuert wird.
– Die Nominalwertrechnung (€ = €) führt in **Geldentwertungszeiten** zu Nominalgewinnen, die bei Geldwertstabilität nicht eintreten würden, weil sie keinen echten Kaufkraftzuwachs anzeigen. Wer der Nominalwertrechnung in Geldentwertungszeiten blind vertraut, ihre Ergebnisse also nicht korrigiert, rechnet sich zu reich, ermittelt seinen Gewinn zu hoch oder seinen Verlust zu niedrig. Er weist **Scheingewinne** aus.

– Unter Scheingewinn wird grundsätzlich die **Entwertung des Eigenkapitals** einer Unternehmung durch den inflationären Preisanstieg verstanden; ob dieser Preisanstieg der allgemeinen Preisniveauänderung oder den speziellen Preiserhöhungen der bilanzierten Wirtschaftsgüter entspricht, sei zunächst noch offen gelassen. Entscheidend ist vielmehr, dass nur das Eigenkapital den Ausweis von Scheingewinnen auslösen kann.
– Wegen des Nominalwertprinzips unterliegen auch die Scheingewinne der Ertragsbesteuerung. Daher müsste jede Unternehmung, die ihre Kaufkraft und/oder Substanz erhalten will, während der Abschlussperiode in ihren **Absatzpreisen außer den Scheingewinnen auch die Scheingewinnsteuern überwälzen**, falls sie nicht sicher sein kann, dass es ihr am Periodenende gelingen wird, die Scheingewinnbesteuerung durch eine entsprechende Steuerbilanzpolitik zu vermeiden.

Gegen eine bilanzpolitische Auskehrung von Scheingewinnen sprechen jedoch die folgenden beiden Argumente:

– Durch Bilanzpolitik ist grundsätzlich nur eine Steuerstundung erreichbar;
– es ist irrelevant, ob die bei Geldentwertung betriebene Bilanzpolitik ausreicht, um einen Scheingewinnausweis zu vermeiden; entscheidend ist vielmehr, inwieweit die Bilanzpolitik auch bei Geldwertstabilität möglich und ausgenutzt worden wäre; nur ein inflationsbedingtes Plus an bilanzpolitischer Manövriermasse kann mithin der Auskehrung von Scheingewinnen dienen.

Lässt eine Unternehmung also zunächst ihre bilanzpolitischen Möglichkeiten außer acht, so fragt sich, wie hoch der **inflationsbedingte Gewinnzuschlag** sein muss, soll die Realrendite der Unternehmung bei aktuellem Ertragsteuerrecht von der Geldentwertung unberührt bleiben.

Der Zuschlagsatz ist offensichtlich von den Ertragsteuersätzen, von der Geldentwertungsrate, aber auch vom Eigenkapital der Unternehmung und seiner Umschlagshäufigkeit abhängig, lässt man eine inflationsbedingte Änderung der Absatzmenge unberücksichtigt.

C. Einstieg in die Scheingewinneliminierung: Erhöhung des Grundfreibetrags um 126 €

Der Deutsche Bundestag beschloss am 29. März 2012 das von der Bundesregierung vorgelegte „Gesetz zum Abbau der Kalten Progression“. Damit sollten inflationsbedingte Steuermehrbelastungen in den Jahren 2013 und 2014

– durch eine Erhöhung des Grundfreibetrags im Jahr 2013 von 8.004 € auf 8.130 € und im Jahr 2014 auf 8.354 € beseitigt werden sowie
– eine lineare Erhöhung der Grenzwerte der Einkommenszonen um insgesamt 4,4 % erfolgen, um eine Stauchung im Tarif zu vermeiden: die Zone der direkten Progression wäre z.B. von 52.882 € auf 55.209 € angehoben worden;
– der Bereich der 42-prozentigen Grenzsteuerbelastung hingegen wäre auf 250.000 € begrenzt worden, also geringfügig gestaucht worden.

Das Gesetz wurde dem Bundesrat am 11. Mai 2012 vorgelegt, der es ablehnte. Der Vermittlungsausschuss beschloss nur eine Anhebung des Grundfreibetrags auf 8.130 €.

Ob und in welcher Form künftig die Grenzwerte der Progressionszonen erhöht werden, ist zur Zeit unklar; die Anpassung der Grenzwerte wäre jedoch erforderlich, um die Scheingewinne aus allen Einkommen entsprechend der Geldentwertung und der Progression zu erfassen. Nur so bliebe die einkommensteuerliche Tarifstruktur kaufkraftmäßig „stabil“. So betont auch der Sachverständigenrat: „Der Anteil der Zinserträge, der auf die Inflation zurückzuführen ist, wäre ... idealer Weise selbst bei einer synthetischen Einkommensteuer nicht zu besteuern“[47].

Allerdings nennt der Sachverständigenrat auch drei Gegenargumente, mit denen er die Beseitigung der Kalten Progression als „nicht vorrangig“ einstuft (vgl. Fn. 2):

– schon in der Vergangenheit sei der Kalten Progression durch schrittweise Tarifänderungen Rechnung getragen worden[48];
– ein „ermäßigter Steuersatz wirkt (der inflationsbedingt) übermäßigen Besteuerung entgegen“[49], wie der Abgeltungssteuertarif für die meisten Einkünfte aus Kapitalvermögen;
– eine „Beseitigung der Kalten Progression (sei) in Zeiten der Hauhaltskonsolidierung“ fragwürdig, da sie „jährliche Steuermindereinnahmen in Höhe von rund 3 Mrd. Euro verursachen würde“[50].

---

47 Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2011/12, Öffentliche Finanzen: Unternehmensbesteuerung und Konsolidierung, Rz. 387, S. 221. Zu den folgenden Ausführungen vgl. auch *Haase, Klaus Dittmar*: Geldentwertung und Ertragsbesteuerung der Unternehmung, in: Peter Mertens: Die Unternehmung in ihrer sozialen Umwelt, Wiesbaden 1975, S. 281 ff., die für diese Analyse aktualisiert wurden.

48 Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2010/11, Steuerpolitik zwischen großem Wurf und Scheitern, Rz. 371, S. 211.

49 Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2012/13, Duale Einkommensteuer zur Verbesserung der Eigenfinanzierung und Investitionstätigkeit, Rz. 387, S. 221.

50 Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2011/12, Reformbedarf bei der Einkommensteuer, Rz. 353, S. 211.

D. Grundfragen einer geldentwertungskongruenten Einkommensanpassung

I. Zur einkunftsartenabhängigen Differenzierung bei Geldentwertung

– Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit erfordern kaum Sachinvestitionen, so dass eine Einnahmen-/Ausgabenrechnung zur Einkünfteermittlung und -bereinigung um die Folgen der Geldentwertung ausreicht: Einnahmen bei Geldentwertung führen zu Scheineinkommen, denen keine zusätzliche Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen entspricht, und die daher nicht besteuert werden sollten.

Demgegenüber basieren betriebliche Einkunftsarten, Einkünfte aus selbständiger Arbeit sowie aus Vermietung und Verpachtung regelmäßig auf bedeutsamen Sachinvestitionen; folglich sollte die Gewinnermittlung und -bereinigung grundsätzlich – von Vereinfachungsregelungen abgesehen – bilanziell erfolgen, damit Effekte aus Finanzierung, Abschreibungen, Rückstellungen, Rechnungsabgrenzungsposten etc. periodengerecht erfasst werden können (auch die Gewinnermittlung nach § 4 Abs. 3 EStG folgt der Bilanzierung). Dadurch werden in Geldentwertungszeiten aufwändigere Verfahren zur einkunftsartengerechten Einkommensanpassung zwingend, also zur Eliminierung von Scheineinkommen.

– Die bisherigen Gesetzesinitiativen beschränkten sich offensichtlich auf Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit, obwohl auch die anderen Einkunftsarten betroffen sind und spezifisch geregelt werden müssten;

- Die Übertragung der Preissteigerungen des „Regelbedarfs“ auf die Bemessung des Grundfreibetrags führt zu einer stark vereinfachten und insoweit fragwürdigen Steuererhebung.

Nachsicht erscheint freilich angebracht, wenn mit der Grundfreibetragserhöhung ein Einstieg in die komplexe Fragestellung sachgerechter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen bei Geldentwertung erreicht werden soll. Dann aber sollte auch transparent werden, welche Probleme noch gelöst werden müssen.

II. Zur Erfassung und Eliminierung von Scheineinkommen aus bilanzieller Gewinnermittlung bei Geldentwertung

– Auf alle **Nominalwerte der Bilanz** (einschließlich der Rechnungsabgrenzungsposten und Rückstellungen, ohne sachwertgebundene Posten) nimmt die Geldentwertung denselben Einfluss wie auf eine Einnahmen-/Ausgabenermittlung der Bezieher von Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit:

– Kassenbestände und Forderungen unterliegen im Zeitablauf einer Kaufkraftminderung, so dass der Nominalgewinn grundsätzlich um Scheingewinne bereinigt (gesenkt) werden sollte, wogegen
– Verbindlichkeiten generell zu einer Entlastung der Schuld beitragen, weil die spätere Tilgung der Verbindlichkeit mit Geld einer geringeren Kaufkraft erfolgt: Der Nominalgewinn berücksichtigt diese Vorteile des Schuldners nicht, die sich im Abfluss einer geringeren Kaufkraft ausdrücken; die Zinsaufwendungen des Schuldners müssen in einer kaufkraftkongruenten Gewinnermittlung vermindert werden. Mit anderen Worten: um solche Scheinaufwendungen muss der Nominalgewinn erhöht werden, da nur so alle negativen und positiven Einflüsse der Geldentwertung einheitlich erfasst werden können („Eliminierung von Scheinaufwendungen“ durch Zuschlag auf den Nominalgewinn).

Bei Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit zählen freilich derartige Kaufkraftänderungen von Nominalgütern idR zum steuerlich irrelevanten Privatvermögen.

Steuerlich relevante Nominalwerte lassen sich in der Bilanz durch erfolgswirksame Zuführungen/Belastungen zu einer steuerfreien Rücklage erfassen:

Kaufkraftminderungen von Nominalaktiva durch die Buchung:

Neubewertungsaufwand an steuerfreie Rücklage,

Kaufkraftgewinne aus Nominalverbindlichkeiten durch die Buchung:

Steuerfreie Rücklage an Neubewertungsertrag

oder außerhalb der Steuerbilanz.

Bei durchschnittlicher Betragskongruenz der entsprechenden Aktiva und Passiva kommt es zum automatischen Ausgleich zwischen Scheingewinnen und Scheinverlusten.

III. Bilanzierung der Sachaktiva und -schulden bei Geldentwertung

1. Die Substanzerhaltungskonzeption als Basis einer geldentwertungskongruenten Besteuerung

– In vielen Betrieben wird bei Geldentwertung traditionsgemäß als Minimalziel eine Substanzerhaltung angestrebt, insbesondere in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben, aber auch bei städtischen Betriebsgrundstücken und gewerblichen Großanlagen; die Substanzerhaltung bei steigenden Preisen liegt zudem generell den **Absatzpreiskalkulationen** der Betriebe zugrunde und wird auch als Maßstab für die **steuerliche Berechnung von Scheingewinnen** empfohlen.

- Daher wird im Folgenden analysiert, ob eine solche preisbereinigte Gewinnermittlung für die Besteuerung einkommensteuerlicher Bemessungsgrundlagen empfohlen werden kann.
- Nach der Substanzerhaltungskonzeption entsteht bei laufenden Preiserhöhungen ein steuerbarer Realgewinn nur, soweit die Nominalgewinne nicht zur Substanzerhaltung (Wiederbeschaffung) benötigt werden.
- Ziel ist also eine Gewinnermittlung bei Sicherstellung des mengenmäßigen Sachkapitals (Kapazitätserhaltung), bei der für alle Kosten der Ersatzbeschaffung der vorhandenen, veräußerten und verbrauchten Güter vorgesorgt ist.

  In den preisbereinigten Bilanzen erscheinen daher alle Aktiva zu ihren individuellen Wiederbeschaffungskosten des Bilanzstichtags. Die bilanziellen Verbindlichkeiten bleiben unmodifiziert.

  - Jede Zuschreibung der Aktiva von ihren Anschaffungskosten auf die jeweiligen Wiederbeschaffungskosten wird erfolgsneutral einer steuerfreien Substanzerhaltungsrücklage zugeführt, jede Senkung des Zeitwertes der Sachaktiva vermindert diese Rücklage.
  - Die Substanzerhaltung lässt also als steuerpflichtigen Beitrag zum Realgewinn grundsätzlich nur die Differenz zwischen höheren Verkaufspreisen und den Wiederbeschaffungskosten am Umsatztag gelten; hinzu kommen am Bilanzstichtag bei Anlagenabschreibungen Differenzen zwischen Zeitwert- und Anschaffungswertabschreibungen. Damit wird der Nominalgewinn um die Einflüsse der speziellen Beschaffungspreisänderungen der jeweiligen Unternehmung korrigiert.
- Diese Form der Geldentwertungsbereinigung der Steuerbilanz begegnet folgender Kritik:
  - Die Wiederbeschaffungsrechnung muss bei allen Geldpositionen der Bilanzen versagen, da hier das Nominalwertprinzip zu denselben Bilanzwerten führen muss wie die Wiederbeschaffungskosten. Die Wiederbeschaffungskosten des Kassenbestandes sind gleich dessen Nominalwerten. Für vertraglich auf Euro festgesetzte andere Bilanzposten, wie für Forderungen des Anlage- und des Umlaufvermögens sowie für nominal gebundene Verbindlichkeiten, gilt dasselbe. Dennoch unterliegen diese Aktiva zweifellos einem allgemeinen Kaufkraftverlust und diese Passiva einem entsprechenden Kaufkraftgewinn.

Das Gegenargument, man solle in Geldentwertungszeiten eine Parität zwischen Geldaktiva und Geldverbindlichkeiten einhalten, kann nicht überzeugen.

Auch bei Kombination von Sachaktiva mit Geldverbindlichkeiten (z.B. Erwerb fremdfinanzierter Sachanlagegegenstände) treten methodische Ungereimtheiten auf: in einer geldentwertungskongruenten Gewinnermittlung müssten den bei Anlagen eliminierten Scheingewinnen stets auch die aus der Anlagenfinanzierung erwachsenden Kaufkraftvorteile gegengerechnet werden. Bei Banken würden sich dann regelmäßig per Saldo Scheinverlus-te ergeben, die zu einer Erhöhung der geldentwertungskongruenten Steuerbemessungsgrundlage führen.

– Gegen die Wiederbeschaffungsrechnung spricht auch ihre geringe Praktikabilität und ihre unzureichende Überprüfbarkeit, vor allem in Fertigungsbetrieben. So ist bereits die Feststellung individueller Wiederbeschaffungskosten nichtmarktgängiger Aktiva, zu denen vor allem Gebäude, Patente sowie unfertige und fertige Erzeugnisse zählen, entweder sehr aufwendig, falls genau, oder aber entsprechend ungenau, falls praktikabel. Man denke etwa an eine von Jahr zu Jahr neue Umrechnung der Herstellungskosten selbst erstellter Maschinen auf ihre Tageswerte mittels Preiskorrekturen für die einzelnen Kostenarten; ähnliche Probleme entstehen bei der jährlichen Neubewertung von Beständen an Erzeugnissen mit mehrjähriger Fertigungsdauer.

– Die Wiederbeschaffungsrechnung ist im Grundsatz keine Rechnung zur Eliminierung geldentwertungsspezifischer Erfolgsverzerrungen. Denn auch jene Einzelpreisänderungen, die aus marktstrukturellen Gründen auftreten und die allgemeine Kaufkraft unverändert lassen, dienen in der Wiederbeschaffungsrechnung als Anlass für unternehmungsspezifische Korrekturen der Steuerbemessungsgrundlagen.

Beispiel:

Steigt bei Geldwertstabilität der Beschaffungspreis einer Ware von 100 zu Beginn der Periode auf 150 bei Verkauf am Ende der Periode (Verkaufspreis 150), so entspricht der derzeit steuerbare Gewinn dem Preisanstieg von 50. Dieser Gewinn ist Ausfluss der Tatsache, dass die Unternehmung eben nicht erst kurz vor Ablauf der Periode das Gut zu 150 erwarb, sondern zu dem wesentlich niedrigeren Beschaffungspreis von 100 am Beginn der Periode.

Eine Vorsorge für einzelne gesamtwirtschaftlich begründete Korrekturen, die auch bei Geldwertstabilität gelten, kennt das Steuerrecht indes ohnehin z.B. nach § 6b EStG und in Form des Lifo-Verfahrens.

– Spekulationsgewinne bleiben nach der Wiederbeschaffungsrechnung stets steuerfrei; für reine Spekulationsgeschäfte gilt ohne Ausnahme, dass die Verkaufspreise nicht über die Wiederbeschaffungskosten am Verkaufstag steigen können. Standardbeispiele für Spekulationsgeschäfte sind Börsen- und Grundstückstransaktionen. Das Argument, man benötige zumindest die Verkaufserlöse in voller Höhe zur mengenmäßigen Substanzerhaltung, sprich zur Wiederbeschaffung, ließe keinen steuerbaren Spekulationsgewinn entstehen, unabhängig davon, ob die jeweiligen Wertpapierkurse oder Grundstückspreise in einer Periode bei gegebener Geldentwertungsrate um 100 oder um 1000 Prozent steigen, würde der Nominalgewinn jeweils in voller Höhe zum nichtsteuerbaren Scheingewinn rechnen. Die Konsequenz wäre, dass die Wiederbeschaffungsrechnung ganze Wirtschaftszweige von der Ertragsbesteuerung frei stellen muss.

Auch das Kernargument der Wiederbeschaffungsrechnung, Realgewinn könne nur der Betrag sein, der im Verkaufspreis über die Wiederbeschaffungskosten hinaus erzielt wird, ist fragwürdig. Denn diese Rechnung kann keineswegs im Zeitablauf eine Substanzerhaltung sicherstellen.

Beispiel:

Angenommen sei zur Vereinfachung, dass die Verkaufspreise und Wiederbeschaffungskosten aneinander gekoppelt sind und zu jedem Zeitpunkt miteinander übereinstimmen. Sinken nun die Wiederbeschaffungskosten und Absatzpreise beständig (sog. Ladenhüterfall), so setzt trotz mengenmäßiger Substanzerhaltung tatsächlich ein Schrumpfungsprozess ein, wie z.B. bei ständig sinkenden Kursen eines Wertpapiers.

Wenn nun die Werte aller Vermögensgegenstände einer Unternehmung kontinuierlich und letztlich bis auf Null Euro sinken, verflüchtigt sich auch der Unternehmungswert vollständig. Kein potentieller Käufer würde dann auch nur 1 Euro zum Kauf dieser Unternehmung aufwenden.

2. Die Kaufkrafterhaltungskonzeption als Basis einer geldentwertungskongruenten Besteuerung

Die o.g. Kritikpunkte zwingen zu einer anderen Lösung der Bewertungsfrage des Sachkapitals, und zwar mit der Zielsetzung einer reinen **Kaufkrafterhaltung** aller betrieblichen Bilanzposten und des nichtbetrieblichen Einkommens. Hierfür gelten folgende Thesen:

– Nur ein allgemeiner Preisindex kann die Geldentwertungsverluste aller Arten von Geldanlagen, seien es Sparbeträge oder seien es Investitionen in der Branche X oder Y, gleichstellen und so eine wich-

tige steuerliche Neutralitätsbedingung erfüllen; einzelne Einkunftsarten sollten steuerlich nicht bevorzugt werden.

– Als allgemeine Preisindizes gelten der Preisindex für den privaten Verbrauch und der Preisindex des Bruttosozialprodukts. Letzterer bietet sich zur bilanziellen Geldentwertungsbereinigung, ersterer zur Bereinigung der privaten Einkünfte an.

– Theoretisch ist ein Index im Zeitablauf nur solange formal aussagefähig, wie das ihm zugrunde liegenden Güterbündel konstant bleibt; je länger aber ein Index auf demselben Güterbündel fußt, um so realitätsfremder wird er, seine Aussagefähigkeit sinkt. Die Statistik bietet allerdings auch Indexreihen, die solche Güteränderungen berücksichtigen.

– Nach dem Kaufkrafterhaltungskonzept wird der Gewinnanteil, der steuerfrei bleiben soll, im Grundsatz durch Multiplikation des entsprechenden allgemeinen Preisindexes mit dem steuerlichen Eigenkapital der Unternehmung ermittelt. Steuerbarer Gewinn oder Realgewinn entsteht erst, soweit der Nominalgewinn der Periode den Scheingewinn übersteigt.

– Betragen z.B. das Eigenkapital der Unternehmung 1 Mio. Euro und die allgemeine Geldentwertung 5 %, so soll grundsätzlich ein Nominalgewinn der Unternehmung in Höhe von 50.000 Euro steuerfrei sein, da er dem Kaufkraftverlust des Eigenkapitals während der Periode entspricht. Erst darüber hinaus entsteht steuerpflichtiger Realgewinn.

– Die steuerfreie Rücklage wird bei dieser Methode ohne Änderung der Aktiva oder Verbindlichkeiten dadurch aufgefüllt, dass Aufwand in Höhe des allgemeinen Kaufkraftschwunds des Eigenkapitals gebucht wird: Aufwand an steuerfreie Rücklage.

– Voraussetzung für diese einfache Rechnung ist keinesfalls, dass sich alle ab- und nichtabnutzbaren Sachaktiva jährlich zumindest einmal umschlagen; auch wenn kein Nominalgewinn entsteht, wird eine Geldentwertungsbereinigung des Nominalerfolgs nötig: sie lässt dann einen negativen Realerfolg entstehen.

– Die o.g. einfache Lösung kann beliebig verfeinert werden, wenn die das Eigenkapital prägenden Posten, wie Anlage- und Umlaufvermögen sowie Rückstellungen und Verbindlichkeiten, jeweils gesondert nach ihrer Kaufkraftabhängigkeit abgerechnet werden, oder gar weiter differenziert je Einzelposten des Anlagevermögens usf.

– Bei nichtbetrieblichen Einkünften entfällt als Berechnungsbasis des steuerpflichtigen Einkommens eine Bilanzierung mit dem Ergebnis der Gewinn- und Verlustrechnung. Stattdessen werden im Sinne der steuerlichen Erfolgsermittlung nach § 4 Abs. 3 EStG die Einnahmen um die Ausgaben gekürzt – infolgedessen braucht dieser Saldo nur um die allgemeine Geldentwertungsrate gesenkt werden, um den steuerbaren Realerfolg zu ermitteln.

IV. Eliminierung der Scheineinkommen und/oder Anpassung der Wertgrenzen der Einkommenszonen des Tarifs?

In der steuerpolitischen Diskussion zur Kalten Progression steht bislang die These im Vordergrund, dass es reicht, bei der laufenden Erhöhung des Grundfreibetrags auch die Wertgrenzen der Einkommenszonen des Paragraphen 32a EStG geldentwertungskongruent (linear) anzupassen, also die aktuellen Werte von 13.470 €, von 52.882 € und 250.731 €:

– Dafür spricht, dass somit innerhalb des Gesamteinkommens eines Steuerpflichtigen die Relationen zwischen den einzelnen Zonen des Einkommens und damit auch die progressiven Steuertarife neutral der Kaufkraftentwicklung folgen.

– Die Dualität der Gewinnermittlung (Bestandsvergleich; Einnahmen-/Ausgabenrechnung) bliebe auch für die Einkommensermittlung bei Geldentwertung erhalten.

  Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs müssen zwar beide Gewinnermittlungsmethoden zum selbem Totalerfolg führen, Erfolgsunterschiede zwischen den Einzelperioden werden aber aus Vereinfachungsgründen zugelassen.

  Insoweit wäre es wohl auch vertretbar, dass z.B. stille Reserven in der Steuer-bilanz erst bei ihrer Auflösung geldentwertungskongruent zu besteuern sind. Im Übrigen treten auch bei der Gewinnermittlung für private Einkünfte regelmäßig stille Reserven auf, etwa bei allen Aus- und Weiterbildungskosten, die sich erst mit der späteren Einnahmenerzielung im steuerpflichtigen Einkommen niederschlagen.

Wenn mithin die geldentwertungskongruente Rechtsverschiebung der Einkommenszonen akzeptiert werden kann, so stellt sich die Frage, welche Bedeutung dann der bilanziellen Erfolgsbereinigung um Scheineinkommen zukommt:

– Da eine Doppelerfassung der Geldentwertungsfolgen in Bilanz (oder der Gewinnermittlung im Sinne von § 4 Abs. 3 EStG) und zusätzlich

durch die Tarifstrukturanpassung nicht sachgerecht ist, stellen beide Methoden Alternativen dar.

- Die bilanzielle Bereinigung um Kaufkraftverluste und Kaufkraftgewinne (etwa bei Banken) bietet zwei Vorteile:
  - erstens bereinigt sie nicht nur die Progressionsfolgen einer Geldentwertung, also die Kalte Progression im Bereich der Einkommen bis zum Beginn konstanter Grenzsteuertarife, sondern auch die Steuerbemessungsgrundlage in allen Einkommensbereichen um Scheinerfolge.
  - Zweitens vermeidet sie die einheitliche (pauschale) Erfassung der Geldentwertung in Form der Rechtsverschiebung der Einkommenszonen, und zwar indem sie die in der Realität unterschiedliche, individuelle Betroffenheit der Steuerpflichtigen in Inflationszeiten berücksichtigt: sie erfasst die Unterschiede zwischen den Branchen, zwischen anlagen- und lohnintensiven Unternehmen, die jeweiligen Schuldenquoten etc.
- Solange die jährlichen Geldentwertungsraten niedrig bleiben, sollte dem vereinfachten Verfahren einer Tarifstrukturanpassung der Vorzug gegeben werden, auch im Hinblick auf die Besteuerung als Massenverfahren mit einheitlichen Normen;
- im Falle steigender Geldentwertungsraten empfiehlt sich indes eine genauere Erfassung der individuellen Betroffenheit des Steuerpflichtigen, um seine persönliche Leistungsfähigkeit geldentwertungskongruent erfassen zu können.

Viertes Kapitel: Fazit der Untersuchungen

I. Zusammenfassende Beurteilung

Ein Kurzüberblick über die im Fachschrifttum vorgeschlagenen Reformkonzepte ließ erkennen, dass eine Linearisierung der einkommensteuerlichen Grenzsteuerfunktion bevorzugt wird, verknüpft mit einer Ausschaltung der Kalten Progression im kurzfristigen Rhythmus. Während die Ausschaltung der Kalten Progression allgemein und im Grundsatz akzeptiert wird – abgesehen von der Frage, ob sie „vorrangig“ ist – steht der Tariflinearisierung eine fiskalische Hürde entgegen, da mit einem jährlichen Steueraufkommensverlust von etwa 20- 30 Mrd. € zu rechnen ist, wenn in der aktuellen Tariffunktion lediglich die geknickte Grenzsteuerfunktion durch eine lineare ersetzt würde. Vereinzelte Forderungen nach einer Abschaffung des Grundfreibetrags und anderer Abzugsposten der Bemessungsgrundlage konnten sich in der allgemeinen Tarifdiskussion nicht durchsetzen.

Nach einem Exkurs in die Allgemeine Steuertariflehre, die von der finanzwissenschaftlichen Theorie geprägt wurde und begrifflich primär an den Verlauf der Durchschnittssteuerfunktion anknüpft, wurde die historische Entwicklung der deutschen Tariffunktionen vom ersten Formeltarif des Jahres 1958 – über die einschneidenden Reformen der Jahre 1968, 1990 und 2004 – bis zum aktuellen Tarif 2013 aufgezeigt: hierbei wurde transparent, dass

– die Grenzsteuerfunktion 1958 mit einem Eingangssteuertarif von 20 % begann und bis zum Höchsttarif von 53 % anstieg; mit ihrer sehr ausgeprägten Anfangsprogression begründete sie auch den Begriff des „Mittelstandsbauches“, weil sowohl die Grenzsteuer- als auch der Durchschnittssteuerfunktion eine außergewöhnlich starke Rundung im Bereich bis zu den mittleren Einkommen aufwiesen; offensichtlich war dies auch dem Finanzbedarf zum Wiederaufbau Deutschlands geschuldet;

– bis zum Jahre 1986 näherte sich sodann der Verlauf der Durchschnittssteuerfunktion deutlich einem linearen Anstieg, während die Grenzsteuerfunktion ihren „Mittelstandsbauch“ behielt und einen Höchststeuersatz von 56 % erreichte;

– die Reform des Jahres 1990 ging als Meilenstein in die deutsche Tarifgeschichte ein, weil sie – abgesehen von einer sehr kurzen Eingangsstufe von 19 % – eine durchgängig lineare Grenzsteuerfunktion aus der Taufe hob und auch im Durchschnittssteuersatz ab einem Einkommen von etwa 15.000 DM fast linear verlief (eine indirekte Eingangsprogression ließ sich wegen des Grundfreibetrags nicht vermeiden);

– ab 1999 wurde die durchgängige Linearisierung des Grenzsteuerfunktion 1990 durch eine geknickt-lineare Grenzsteuerfunktion mit einem starken Anstieg in der ersten Zone der direkten Progression und einem wesentlich geringeren Anstieg in der zweiten Progressionszone ersetzt; hierbei erreichte der Anstieg der ersten Zone der direkten Progression im Jahr 2004 etwa 262 % des Anstiegs derselben Zone des Jahres 1990. Steuerpolitisch wurde dieses Ergebnis mit einer Senkung des Eingangssteuersatzes auf 16 % gerechtfertigt. 2013 wuchs dieser Anstieg nochmals, und zwar auf 309,03 % des Anstiegs des Jahres 1990, weil inzwischen der Eingangsteuersatz auf 14 % gesenkt wurde und der Grundfreibetrag auf 8.131 € erhöht werden musste (unter Beibehaltung des anschließenden Grenzeinkommens der Zone 2).

Der erste Hauptabschnitt der Tarifreformanalyse (Zweites Kapitel, Abschnitt A. II.) klärte die Konsequenzen, unter denen eine durchgängig lineare Grenzsteuerfunktion mit einem 42 %-Tarif am Ende des Bereichs der direkten Progression möglich ist, wenn die Steuerentlastung nur im Bereich der direkten Progression eintreten soll. Hierzu wurde der Eingangssteuersatz von Null bis auf 32,25 % variiert. Es zeigte sich, dass

– niedrige Eingangssteuersätze mit Grenzsteuersätzen von über 42 % kurz vor dem Ende der direkten Progression „erkauft“ werden, die
– sich erst ab einem Eingangssteuersatz von 20,63 % vermeiden lassen oder
– letztlich in einen Tarif mit nur einer Eingangsstufe des Grenzsteuersatzes von 31,23 % münden.

Besonders interessant sind hierbei zwei Ergebnisse:

– erstens, dass die Durchschnittssteuerfunktion des Einstufenmodells den stärksten Mittelstandsbauch aufweist und das Reformmodell mit dem Eingangssteuersatz von 0 % einen (geringfügig) negativen „Mittelstandsbauch“; eine neutrale Form der Durchschnittssteuerfunktion ohne Mittelstandsbauch zeigt sich für das Reformmodell mit einem Eingangssteuersatz von 8 %;
– zweitens kann das Reformmodell mit einem Eingangssteuersatz von 20,633 % insofern als Referenzmodell zur aktuellen Tariffunktion dienen, als die Grenzsteuertarife dieser beiden Tariffunktionen ab einem Einkommen von 12.903,18 € sehr eng nebeneinander verlaufen; jedoch müssten Bezieher von Einkommen bis zu diesem Schnittpunkt beider Funktionen bei dem Reformmodell im Vergleich zum Tarif 2013 Zusatzbelastungen tragen, weil der niedrige Eingangstarif 2013 von 14 % entfällt; diese Zusatzbelastungen würden laufend kompensiert, soweit die Einkommen über den kritischen Wert von 12.903,18 € steigen, bis

die Zusatzbelastungen bei einem Einkommen von 52.882 € ausgeglichen sind. Mit anderen Worten: der allseits beklagte starke Anstieg der aktuellen Grenzsteuerfunktion in Einkommenszone 2 ließe sich durch eine Linearisierung der Grenzsteuerfunktion mit einem Eingangssteuersatz von 20,56 % vermeiden; bei einer solchen Reform gäbe es aber für Bezieher mit Einkommen unter 52.882 € nur Verlierer: neben den Beziehern von Einkommen bis 12.903,18 € auch solche mit höherem Einkommen, bei denen die Niedrigerbelastung durch den Reformtarif noch nicht zur vollkommenen Kompensation der bis 12.903,18 € eingetretenen Zusatzbelastung ausreicht.

Anschließend wurde im Abschnitt A. III. die Frage geprüft, welche Wirkungen auf die Parameter einer linearen Grenzsteuerfunktion von einer vorgegebenen Senkung der Steuerschuld für ein Einkommen von 52.882 € ausgehen, und zwar von aktuell 14.014,44 € auf 13.000 €, auf 12.000 € und auf 10.000 €; hierzu wurde die lineare Grenzsteuerfunktion um den Punkt (0,42; 52.882 €) gedreht, so dass der Eingangssteuersatz in diesen drei Schritten sinken kann. Während also der Grenzsteuersatz der Proportionalzone unverändert bleibt, wird die Steuersenkung, die am Ende des Bereichs der direkten Progression vorgesehen ist, für alle weiter wachsenden Einkommen konstant fortgeführt. Diese Tarifvariationen öffnen den Blick auf die Konsequenzen einer bestimmten Steuersenkungsstrategie. Die konkreten Konsequenzen für die Parameter der Tariffunktionen sind:

– mit einer Steuersenkung von 14.014,44 € auf 13.000 € verbindet sich eine Reduzierung des Eingangssteuersatzes auf 16,099 %, wenn eine lineare Grenzsteuerfunktion (ohne Knick) gewünscht sein sollte,
– mit einer Steuersenkung auf 12.000 € kann unter denselben Bedingungen ein Eingangssteuersatz von 11,63 % realisiert werden oder
– mit einer Steuersenkung auf 10.000 € ein Eingangssteuersatz nahe Null (exakt: 2,69 %).
– Die Wölbung der ESt-Funktion steigt entsprechend der vorgegebenen Absenkung der Steuerschuld, wogegen
– umgekehrt die Wölbung der Durchschnittssteuerfunktionen abnimmt und bei einem Eingangssatz von 2,69 % fast auf Null sinkt, weil sie sich einer linearen Progression annähert; der Mittelstandsbauch wäre damit auch in diesem Fall kein Thema mehr.

Wegen der fiskalischen Grenzen der Tarifreform war Abschnitt A. IV. der Analyse geknickter, aber abgeflachter Grenzsteuerfunktionen gewidmet. Hierzu wurden drei unterschiedliche Reformmodelle geprüft: Modelle 9 und 10 mit einem Eingangssteuersatz von Null, wobei das Modell 9 einen ersten Ast der Grenzsteuerfunktion mit einem stark abgeflachten Anstieg aufweist,

dem dann ein zweiter Ast mit höherem Anstieg folgt; Vorteil dieses Modells wäre, dass der Eingangsbereich der Progression deutlich begünstigt würde. Die Modelle 10 und 11 weisen die Struktur des aktuellen Grenzsteuertarifs auf, also einen ersten Ast mit höherem Anstieg und einen zweiten Ast mit geringerem Anstieg, wobei Modell 11 wiederum im Vergleich zum aktuellen Tarifrecht nur relativ geringe Steuersenkungen zum Ziel hat und den aktuellen Eingangssteuersatz von 14% übernimmt.

Die Reformmodelle 9 und (abgeschwächt) 10 führen im Gegensatz zu Modell 11 zu einer s-förmigen Durchschnittssteuerfunktion, so dass der Mittelstandsbauch des Durchschnittssteuertarifs entfällt. Doch auch bei Modell 11 ergibt sich eine Durchschnittssteuerfunktion, die im mittleren Bereich der direkten Progression die größten Ermäßigungen der Durchschnittssteuerbelastungen ermöglicht. Die Elastizitätsfunktionen verlaufen für alle drei Modelle oberhalb des Neutralitätsniveaus von 1; dies bedeutet, dass sich der Einfluss einer bestimmten, prozentualen Grenzsteuersenkung überproportional auf die (prozentuale) ESt-Senkung auswirkt; ausnahmsweise für Modell 11 ergeben sich in einem kurzen Eingangsbereich Elastizitätswerte unter 1. Im Textteil werden auch die beiden Einflussgrößen der Elastizität, der Tarif- und der ESt-Effekt, ausgewertet.

Im Abschnitt A. V. stehen die Auswirkungen einer Rechtsverschiebung des bisher bei 52.882 € auslaufenden Bereichs der direkten Progression im Vordergrund, und zwar am Beispiel des Reformmodells 11, das einen Knikkpunkt der Grenzsteuerfunktion bei einem Einkommen von 25.000 € aufweist. Wird der Bereich der direkten Progression auf 55.000 €, auf 60.000 € oder auf 70.000 € ausgedehnt, so zeigen sich relativ geringe Senkungen der ESt bei den drei genannten neuen Einkommens-Grenzwerten: zwischen 10 % und 12 %, wobei diese Prozentsätze mit zunehmender Rechtsverschiebung wiederum abnehmen. Hierbei wirken sich einerseits die geringen ESt-Entlastungen im ursprünglichen Modell 11 aus, andererseits die bei Rechtverschiebungen typischen Effekte:

- der Verlauf der Grenzsteuerfunktionen lässt erkennen, dass sich der vertikale Abstand zur Tariffunktion 2013
  - bei einer Rechtsverschiebung auf 55.000 € mit wachsendem Einkommen stetig vermindert, wogegen
  - es bei einer Rechtsverschiebung auf 60.000 € zunächst zwischen den Einkommen von 25.000 € und 52.882 € zu einem fast konstanten Vertikalabstand kommt, bevor sich dieser bis zum Einkommen von 60.000 € auf Null zurückbildet;

  - nur bei einer Rechtsverschiebung auf 70.000 € wächst der Vertikalabstand bis zum Einkommen von 52.882 € deutlich, um danach wieder bis auf Null zu sinken.
- bei den Durchschnittssteuerfunktionen kommt es im Bereich zwischen 25.000 € und dem jeweiligen Maximalwert des rechtsverschobenen Einkommens zu einer lokalen Ausdehnung (Linsenbildung) von unterschiedlichem Ausmaß, worin sich ausdrückt, dass sich die Entlastungswirkung der Reformmodelle auf diesen Bereich konzentriert und danach für Einkommen oberhalb des rechtsverschobenen Maximaleinkommens laufend an (relativer) Bedeutung einbüßt;
- diese Abnahme des relativen Entlastungseffektes zeigt sich auch in den ESt-Funktionen, deren Steigung mit zunehmender Rechtsverschiebung im Vergleich zum Tarif 2013 sinkt, weil der Beginn der Proportionalzone mit dem Grenzsteuersatz von 42 % später einsetzt;
- die Elastizitätswerte verdeutlichen, dass bei einer Rechtsverschiebung auf 55.000 € eine bestimmte ESt-Entlastung mit einem geringen Maß an Grenzsteuersenkung erreicht werden kann,
- wogegen bei einer Rechtsverschiebung auf 60.000 € und auf 70.000 € für ein bestimmtes ESt-Entlastungsniveau deutlich höhere Grenzsteuersenkungen benötigt werden.

Insofern wird eine Rechtsverschiebung um geringere Einkommenswerte attraktiv.

Um die mittel- und längerfristigen Einflüsse von Tarifreformen zu erfassen, schloss sich eine Analyse des Einflusses der Tarifalternativen auf betriebliche Investitionen an; für diese Analyse wurde die tarifabhängige Veränderung des Kapitalwerts der Investitionen geprüft, und zwar für eine Standardinvestition, die bei voller Eigenfinanzierung eine vorsteuerliche Rendite von 20 %, einen Kalkulationszins von 10 % und eine Laufzeit von 30 Jahren aufweist; bei einer Fremdfinanzierung wurde diese mit 50 % des Kapitaleinsatzes und einem Sollzins von 10 % angenommen. Die Besteuerung entwickelt sich entsprechend der einkommensabhängigen Steuertariffunktion, so dass sich im Regelfall einer Normalinvestition der Kapitalwert steuerbedingt vermindert; Sollzinsen wurden zur Vereinfachung als steuerlich in vollem Umfang absetzbar angenommen, senken also auch das steuerpflichtige Einkommen aus der Investition. Für den Fall steuerlich begünstigter Investitionen (z.B. in niedrig besteuerten ausländischen Betriebsstätten oder bei langer Thesaurierung in deutschen Kapitalgesellschaften) kann es aber auch zu einem steuerbedingten Anstieg des Kapitalwertes kommen (sog. Steuerparadoxon). Unter diesen Bedingungen wurden die Tarifmodelle 9 bis 11 auf ihre steuerlichen Kapitalwerteffekte geprüft.

Die wichtigsten Ergebnisse der Kapitalwertanalyse sind:

– die Attraktivität von Investitionen, die steuerlich besonders gefördert sind, z.B. durch hohe Abschreibungen, vermindert sich bei allen Tarifreformmodellen, insbesondere bei den Reformmodellen 9 und 10; für Modell 9 sinkt der Kapitalwert z.B. bei einem Einkommen von 37.700 € um 21,64 %, gemessen am Kapitalwert nach dem Tarif 2013 – denn der Wert der steuerlichen Anreize vermindert sich mit dem niedrigeren Tarifniveau der Reformmodelle;

– für Normalinvestitionen führt die Abflachung der Tarifprogression im Modell 9 zu einem mittelstandsfreundlichen Anstieg der Kapitalwertfunktion: die Funktion entwickelt sich s-förmig und weist im Vergleich zum Tarif 2013 einen maximalen Wertzuwachs bei einem Investitionseinkommen von 30.000 € aus, also am Knickpunkt der Grenzsteuerfunktion des Modells 9. Darin manifestiert sich die positive Wirkung des Modells auf das Investitionsverhalten mittelständischer Steuerpflichtiger. Für höhere Einkommen nähern sich die Kapitalwertfunktionen des Tarifs 2013 und des Modells 9 relativ schnell einander an; bei einem Einkommen von 250.731 € verbleiben vom maximalen Entlastungsvorteil des Modells 9 nur noch minimale Werte je investiertem Euro des Kapitaleinsatzes;

– einen ähnlichen Verlauf der Kapitalwertfunktion bietet das Reformmodell 10: nach Steuern sinkt der Kapitalwert mit wachsendem Investitionseinkommen wesentlich stärker als im Modell 9, aber dennoch auf einem höheren Niveau als im Tarif 2013; wiederum kommt es zu einer (gemäßigt) s-förmigen Ausprägung der Kapitalwertfunktion, die bei einem Einkommen von 21.689,52 € den maximalen Vorteil zum Tarif 2013 ausweist und sich für höhere Einkommen wiederum sehr schnell der Kapitalwertfunktion des Tarifs 2013 annähert;

– erwartungsgemäß bewegen sich die Kapitalwertvorteile des Modells 11, gemessen am Tarif 2013, auf niedrigem Niveau, und zwar ohne s-förmigen Verlauf.

– Die Rechtsverschiebung im Modell 11 auf ein Grenzeinkommen der Zone 3 von 55.000 € belohnt Investitionseinkommen von 21.984,25 maximal, bei einer Rechtsverschiebung auf 70.000 € hingegen liegt der Maximalwert der Kapitalwertdifferenz zum Tarif 2013 bei einem Einkommen von 56.869 €, woraus sich ein deutlich ausgedehnter Begünstigungsrahmen ableitet, gemessen am Tarif 2013.

– Im Fall von fremdfinanzierten Investitionen gelten die Annahmen zur vorsteuerlichen Rendite weiter, allerdings nun als Rendite vor Steuern und vor Sollzinsen; die Sollzinsen des Investitionsobjektes von 10 % auf das halbe Investitionskapital (also 0,1*0,5 = 0,05) müssen also aus der gege-

benen Rendite des Investitionsobjektes vor Zinsen und vor Steuern von 20 % gedeckt werden, so dass eine Nettorendite nach Zinsen von 0,2 - 0,05 = 0,15 verbleibt; das Alternativobjekt mit seiner Bruttorendite von 10 % wird folglich um denselben Sollzinssatz von 0,05 auf netto 0,05 vermindert, so dass der Kapitalwert des Investitionsobjektes unter dem Zinseinfluss der Fremdfinanzierung steigt. Im Übrigen gelten die Ergebnisse der Eigenfinanzierungsanalysen auch weitgehend für die Fremdfinanzierung, angewendet auf das Modell 11:

a) Bei Normalinvestitionen ermäßigen sich durch das Reformmodell 11 die Steuerbelastungen oberhalb eines Einkommens von 8.131 €, so dass die Kapitalwerte mit wachsendem Einkommen geringer sinken als im Tarif 2013;

b) Normalinvestitionen profitieren von der Steuerentlastung im Reformmodell 11, wogegen steuerlich besonders geförderte Investitionen bei geringem Einkommen eine niedrigeres Kapitalwertniveau aufweisen;

c) Im Vergleich zwischen den beiden Finanzierungsarten steigt, wie oben erläutert, der Kapitalwert bei Fremdfinanzierung, und zwar auch im Einkommensbereich des Grundfreibetrags.

d) In allen Finanzierungsfällen von Normalinvestitionen ergeben sich für Modell 11 im Vergleich zum Tarif 2013 bedeutsame mittelstandsfreundliche Vorteile in den Einkommensbereichen zwischen 8.131 € und etwa 60.000 €, auch im Vergleich zu den korrespondierenden Nachteilen steuerlich besonders geförderter Investitionen.

Zur genauen Erfassung und Eliminierung der „Scheineinkommen“, die in einer Nominalwertrechnung der Kalten Progression unterworfen werden, müssen grundsätzlich die Einkünfte aus allen Einkunftsarten des Einkommensteuergesetzes nach gleichen Maßstäben, aber auch mit ihren spezifischen Besonderheiten sachgerecht auf ihre kaufkraftgemäße Höhe umgerechnet werden.

Unkompliziert, aber wenig sachgerecht erscheint es, die Anpassungskoeffizienten der Fortschreibung des Grundfreibetrags (z.Zt. 4,4 %) zum Geldentwertungsmaßstab für alle betrieblichen und privaten Einkünfte in allen Einkommensbereichen zu nutzen. Denn den steuerlichen Gewinnermittlungsverfahren liegt die bilanzielle Gewinnermittlung zugrunde, auch für die Einnahmen-Überschussrechnung betrieblicher und privater Einkünfte.

Allerdings werden bei Prüfung der bilanziellen Verfahren zur Scheingewinneliminierung auch Probleme deutlich (z.B. die Trennung zwischen Nomi-

nal- und Sachwerten, Bewertung zu Herstellungskosten von Rückstellungen und Rechnungsabgrenzungsposten); diese grundsätzlichen Probleme sind zudem z.T. durch bereits bestehende partielle Gesetzesregelungen zur Milderung des Auftretens von Scheingewinnen erfasst. Deutlich schwieriger würde jedoch die Realgewinnerfassung im Banken- und Versicherungsbereich wegen der dort häufig auftretenden „Scheinverluste“, die dem Nominalerfolg hinzugerechnet werden müssten.

In Anbetracht der Tatsache, dass eine genaue Ermittlung der Scheinerfolge in alle Details des Bilanzsteuerrechts eingreifen müsste, wird hier eine Kompromisslösung vertreten:

– solange sich die jährlichen Geldentwertungsraten unter der kritischen Grenze von 2 Prozent bewegen, sollte dem vereinfachten Verfahren einer Rechtsverschiebung der Vorzug gegeben werden, auch im Hinblick auf die Besteuerung als Massenverfahren mit einheitlichen Normen. Hierbei erscheint es sachgerecht, die maßgebliche Geldentwertungsrate nicht an die Berechnung des für den Grundfreibetrag geltenden Regelbedarfs zu binden, sondern an die Wertentwicklung eines weiter gefassten, allgemeinen Warenkorbs.
– Bei höheren Geldentwertungsraten empfiehlt sich eine individuellere Methode, wie eine Abwertung des steuerlichen Eigenkapitals oder der positiven Einkünfte entsprechend der Geldentwertungsrate; hierbei könnten auch branchenabhängige Verfahren genutzt werden.

Im Fall hoher Geldentwertungsraten wären auch Verfahren zur unternehmensindividuellen Ermittlung der inflationsgerechten Leistungsfähigkeit der Betriebe zu prüfen, die die Umrechnung der einzelnen Bilanzposten einschließen.

II. Thesen zur Tarifreform und Rückführung der Kalten Progression

Hintergrund des Gutachtens

Der Einkommensteuer kommt im Mittelstand und insbesondere im Handwerk eine besondere Rolle zu, und zwar als typische Steuer auf den inhaberbezogenen Betriebsgewinn, aus dem – nach Steuer – Betriebsinvestitionen, Betriebsmittel etc. finanziert werden sowie der Lebensunterhalt des Handwerkers und seiner Familie bestritten wird. Als Kernelement der Einkommensteuer wiederum gilt der progressive Einkommensteuertarif, der die prozentuale Steuerbelastung mit wachsendem Einkommen bis auf 45 Prozent anhebt und so einer steigenden Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen Rechnung tragen soll. Die Einkommensteuer greift zudem in den Wettbewerb zwischen Handwerk und anderen Marktteilnehmern ein, auch weil der gesetzgeberische Versuch gescheitert ist, die Einkommensteuerbelastung für nichtentnommene Gewinne auf das Steuerbelastungsniveau der Kapitalgesellschaften zu begrenzen; daraus folgen nach wie vor Wettbewerbsnachteile mittelständischer Unternehmen.

Ergebnisse der Studie

1. Eine **Tarifreform im Progressionsbereich der Einkommensteuer** erscheint dringend geboten. Denn der Anstieg der Grenzsteuerbelastung in der untersten Zone der Einkommensteuerpflicht (Jahreseinkommen von 8.131 € bis 13.470 €) wurde laufend erhöht und ist inzwischen auf über 400 Prozent des Anstiegs in der anschließenden Einkommenszone (bis 52.882 €) angewachsen.
2. Dieser Anstieg der Grenzsteuerbelastung stand in Verbindung mit der mehrmaligen Absenkung des Eingangssteuersatzes (auf jetzt 14 %); diese Absenkung verminderte zwar das Steueraufkommen, konnte aber mit dem (gegenläufigen) Effekt der Grenzsteueranhebungen noch innerhalb dieser Einkommenszone nahezu ausgeglichen werden.
3. Die Beurteilung dieser beiden Effekte ist widersprüchlich:
   - Da sich die Steuerbelastungen seit 2004 (auch durch Erhöhungen des Grundfreibetrags) durchgängig vermindert haben, reduziert sich die Kritik am aktuellen Tarif 2013 bisweilen auf den Vorwurf eines „eher ästhetischen Mankos“.
   - Dass die Tarifhistorie den Makel des aktuellen Grenzsteuerverlaufs heilen kann, wird aber zunehmend in Frage gestellt.

Beispiel:

Steigt das Einkommen im Tarif 2013 von 13.330 € um 1 Prozent, so

– *wächst die Einkommensteuer um 31,77 € oder, bezogen auf ihren Ausgangswert von 980,28 €, um 3,24 Prozent, obwohl*

– *der Grenzsteuersatz nur um 0,25 Prozent anwächst oder, bezogen auf seine Ausgangshöhe von 23,7 Prozent, um 1,05 Prozent.*

– *Das Verhältnis von hohem, relativem ESt-Anstieg zum relativen Grenzsteuerzuwachs von 0,0324/0,0105 = 3,087 ist Ausdruck der scharfen Zunahme der Einkommensteuerbelastung in der ersten Progressionszone des Tarifs 2013.*

Unter solchen Zusatzbelastungen leidet nicht nur die Ästhetik.

4. Zur kurzfristigen Therapie – auch unter den aktuellen Zwängen der Haushaltskonsolidierung – sollte der Gesetzgeber entscheiden, ob er nicht zumindest einzelne Attribute des Tarifs 2013 ändern kann:

   – Eine Verschiebung der Einkommensgrenze von 13.470 € auf 25.000 € oder 30.000 €, verbunden mit

   – einer Ausweitung der zweiten Progressionszone von 52.000 € auf 55.000 € oder 60.000 €.

   Damit würden die unter 3. aufgeführten Anstiegswerte der Einkommensteuer bereits deutlich sinken.

5. Mittel- und längerfristig wäre eine anspruchsvollere Tarifreform zu prüfen, vergleichbar mit der Tarifreform von 1990, die eine (fast) durchgängig lineare Grenzsteuerfunktion realisierte.

6. Die Kapitalwertmethode lässt die mittel- und längerfristigen Wirkungen einer Tarifreform auf das betriebliche Investitionsverhalten transparent werden; die Ergebnisse zu den untersuchten Reformmodellen bestätigen – im Vergleich zum Tarif 2013 – eine ausgeprägte steuerliche Investitionsförderung für mittelständische Unternehmer. Für eigenfinanzierte Investitionen erreichen diese Vorteile bis zu 30 % je investiertem Euro; sie kehren sich indes in ihr Gegenteil für Investitionen, die bereits anderweitige, hohe Steuerbegünstigungen erfahren. Investitionen mit Fremdfinanzierung sind bei steuerlicher Abziehbarkeit der Zinsaufwendungen im Progressionsbereich zusätzlich begünstigt, weil Steuertarifvorteile entstehen.

7. Die **kalte Progression** führt bei geldentwertungsbedingten Einkommenserhöhungen **(Scheineinkommen)** regelmäßig zu einem Anstieg des Progressionstarifs, und zwar über das bei Geldwertstabilität sachgerechte Maß hinaus. Ein Abbau ist daher dringend geboten.

   Zur notwendigen Korrektur bieten sich folgende Verfahren an:

- eine Rechtsverschiebung der Einkommenszonen des Steuertarifs. Hierdurch wird zumindest die kalte Progression als Tarifkonsequenz vermieden, nicht hingegen die Besteuerung der Scheingewinne als solche;
- die Abwertung des steuerlichen Eigenkapitals des Betriebsvermögens, bei dem auch branchentypische Besonderheiten einbezogen werden können;
- eine betriebswirtschaftlich exaktere Erfassung der Scheinerfolge des einzelnen Betriebs, Vermietungsobjektes usw., indem die individuellen Kaufkraftverluste der einzelnen Bilanzposten ermittelt werden.

Die bilanzielle Bereinigung um Kaufkraftverluste und -gewinne (letztere etwa bei Banken) bietet den Vorteil einer genaueren Berechnung, sie erfasst Unterschiede zwischen Nominal- und Sachwerten, den Branchen, zwischen anlagen- und lohnintensiven Unternehmen, abweichenden Schuldenquoten etc. Dieser Vorteil wird indes erkauft mit einem tiefen Eingriff in die aktuellen Regelungen der steuerbilanziellen Gewinnermittlung, die auch für die Einnahmen-Überschussrechnung betrieblicher und privater Einkünfte maßgeblich ist. Denn dabei wären schwierige Fragen zu klären (z.B. die Abgrenzung zwischen Nominal- und Sachwerten, Bewertung von Rückstellungen und Rechnungsabgrenzungsposten).

Solange die jährlichen Geldentwertungsraten niedrig bleiben, sollte dem vereinfachten Verfahren einer Rechtsverschiebung der Vorzug gegeben werden, auch im Hinblick auf die Besteuerung als Massenverfahren mit einheitlichen Normen (zumal das Bilanzsteuerrecht bereits einzelne Verfahren der Reduzierung von Scheingewinnen kennt). Hierbei erscheint es sachgerecht, die maßgebliche Geldentwertungsrate nicht an die Berechnung des für den Grundfreibetrag geltenden Regelbedarfs zu binden, sondern an die Wertentwicklung eines weiter gefassten, allgemeinen Warenkorbs.

Literaturverzeichnis

Andel, Norbert:
Finanzwissenschaft, 4. A., Tübingen 1998

Bareis, Peter:
Einkommensteuertarif und Sozialstaatsprinzip - ein Konzeptvergleich, in: Der Betrieb, 2012, S. 994 - 1001

Boss, Alfred/Boss, Achim/Boss, Thomas:
Der deutsche Einkommensteuertarif: Wieder eine Wachstumsbremse? In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2008, S. 102-124

Breuer, C. C./Mehrhoff, J.:
Einkommensgruppenspezifische Teuerungsraten – Wie repräsentativ ist ein aggregiertes Preismaß? In: Wirtschaftsdienst 2009, Nr. 11, S. 755-762.

Brügelmann, Ralph:
Zur Reform der Einkommensteuer – ein IW-Vorschlag, in: IW-Trends, 35. Jg., 2008, Heft 3.

Deutscher Bundesrat
Drucksache 847/11 vom 30.12.2011, Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zum Abbau der kalten Progression

Deutscher Bundestag
Drucksache 17/8683 vom 15.02.2012, Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zum Abbau der kalten Progression

Drucksache 17/11842 vom 13.12.2012, Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses zu dem Gesetz zum Abbau der kalten Progression – Drucksachen 17/8683, 17/9201, 17/9202, 17/9644, 17/9672

Föhl, Carl:
Das Steuerparadoxon, in: Finanzarchiv, N.F., 1956, Bd. 17, S. 1ff.

Haase, Klaus Dittmar:
Geldentwertung und Ertragsbesteuerung der Unternehmung, in: Peter Mertens: Die Unternehmung in ihrer sozialen Umwelt, Wiesbaden 1975, S. 281ff.

Das Steuerparadoxon und seine Nutzung zur Investitionsförderung. Folgerungen aus der deutschen Diskussion, in: Jahrbuch 1996 der Wirtschaftsakademie Swischtov, Swischtov 1996, S. 7 - 36.

Haase, Klaus Dittmar/Hinterdobler, Toni:
Zur Besteuerung nicht entnommener Gewinne von Personenunternehmen – Ein Modell zur kurzfristigen Verbesserung der Eigenkapitalbildung, in: Der Betrieb 2004, S. 1191 - 1197

Haase, Klaus Dittmar/Stegbauer, Michaela:
Ukraine, Steuern und Finanzierung, in: Band 22 der Schriftenreihe International, Bayerischer Unternehmensverband Metall und Elektro e.V., München 2008

Haase, Klaus Dittmar:
Betriebliche Steuerplanung, 5. Aufl., Norderstadt 2010

Houben, Henriette/Baumgarten, Jörg:
Krankt das deutsche Steuersystem am Mittelstandsbauch und an der kalten Progression?, in: Diskussionsbeiträge zur Quantitativen Steuerlehre, Diskussionsbeitrag Nr. 119, Juni 2011

Neumark, Fritz:
Steuer (I), Theorie der Besteuerung, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 7, Stuttgart u.a.O. 1977, S. 275ff.

Pollak, Helga:
Steuertarife, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, N.F., Bd. 2, 3. A., Tübingen 1980, S. 239ff.

Reding, Kurt / Müller, Walter:
Einführung in die Allgemeine Steuerlehre, München 1999

Saez, E./Slemrod, J. B. / Giertz, S. H.:
The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review, NBER Working Paper, No. 15012, Cambridge 2009

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
Jahresgutachten 2009/10, Jahresgutachten 2010/11, Jahresgutachten 2011/12, Jahresgutachten 2012/13

Schmölders, Günter:
Steuersystem und Steuersystematik, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 2, 2. A., Tübingen 1956

Schneider, Dieter:
Steuerlast und Steuerwirkung, München 2001

Ders.:
Investition, Finanzierung und Besteuerung, 7. A., Wiesbaden 1992

Siegel, Theodor:
Kalte Progression, „Mittelstandsbauch“ und Stufentarif: Aktuelle Aspekte einer Einkommensteuerreform, in: Zeitschrift für Steuern und Recht, 7. Jg., 2010, S. 54 - 62.

Siegel, Theodor; Bareis, Peter:
Strukturen der Besteuerung, Arbeitsbuch Steuerrecht, 4. Aufl., München 2004

Statistisches Bundesamt:
Produzierendes Gewerbe. Unternehmen, tätige Personen und Umsatz im Handwerk – Jahresergebnisse, Berichtsjahr 2009, erschienen am 14.9.2012, Wiesbaden 2012

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2009):
Finanzen und Steuer – Lohn- und Einkommensteuer, Fachserie 14, Reihe 7.1.

Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (Hrsg.) (2011):
Arbeitnehmerentgelt, Bruttolöhne und -gehälter in den Ländern und Ost-West-Großraumregionen Deutschlands 1991-2010, Reihe 1, Band 2

Wagner, F.W.:
Steuervereinfachung und Entscheidungsneutralität – konkurrierende oder komplementäre Leitbilder für Steuerreformen?, in: Steuer und Wirtschaft, 2005, S. 93ff.

Gefördert durch:

Bundesministerium
für Wirtschaft
und Technologie

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

DHKT
DEUTSCHER
HANDWERKSKAMMERTAG

sowie die
Wirtschaftsministerien
der Bundesländer