

Persönliche Einkommensteuer

Prof. Dr. Wolfgang Scherf, Gießen

Die Einkommensteuer ist das zentrale Instrument zur Herstellung der Steuergerechtigkeit. Daher steht sie immer wieder im Mittelpunkt der steuerpolitischen Diskussion, in der konkrete Maßstäbe für die gerechte Verteilung der Steuerlasten aber kaum eine Rolle spielen. Dieser Beitrag liefert einen Überblick über das Konzept der persönlichen Einkommensteuer und erläutert wichtige Gestaltungsfragen.

Zu den Steuern vom Einkommen zählen Lohnsteuer, veranlagte Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Kapitalertragsteuern und Solidaritätszuschlag. Sie bilden neben den Steuern vom Umsatz die wichtigste Säule des deutschen Steuersystems. Einkommensteuern dienen der Durchsetzung einer **Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit**, gelten jedoch, besonders bei progressivem Tarif, unter **Anreizaspekten** als problematisch. Ihre konkrete **Gestaltung** folgt selten dem theoretischen Ideal, sondern weicht durch vielfältige, aus wirtschaftspolitischen Gründen gewährte Steuersubventionen erheblich davon ab (vgl. Scherf 2011, S. 285 ff.).

1. Abgrenzung der Einkommensteuer

Eigenschaften

Einkommensteuern sind Abgaben, die das Einkommen der Steuerpflichtigen direkt belasten. Sie zielen auf die persönliche **Leistungsfähigkeit** unter Berücksichtigung der individuellen Lebensumstände. Die theoretische Idealform der Einkommensteuer belastet das Gesamteinkommen, nicht nur einzelne Einkommensbestandteile. Sie wird daher als **synthetische Einkommensteuer** bezeichnet.

Die Einkommensteuer bezieht sich auf **natürliche Personen**. Die Körperschaftsteuer ist eine Ergänzung zur Erfassung der nicht ausgeschütteten Gewinne der juristischen Personen (Kapitalgesellschaften). Die Besteuerung folgt zum einen dem **objektiven Nettoprinzip**. Belastet werden soll das Einkommen nach Abzug aller Kosten der Einkommenserzielung (Werbungskosten, Betriebsausgaben). Zum anderen gilt das **subjektive Nettoprinzip**. Die Einkommensteuer geht vom Gesamteinkommen einer Person aus und berücksichtigt Faktoren wie Familienstand und Kinderzahl, die im Einzelfall die Leistungsfähigkeit modifizieren.

Im Gegensatz zu den indirekten Steuern (z.B. Umsatzsteuer) belastet die Einkommensteuer den **Einkommenszufluss**, nicht die Einkommensverwendung. Als **direkte Steuer** greift sie unmittelbar auf den **Steuerdestinatär**, d.h. auf den gewollten Steuerträger zu. Aufgrund ihrer subjektiven Dif-

ferenzierung gilt die Einkommensteuer als **schwer überwälzbar**, d.h. die Steuerlast kann nicht ohne Weiteres an Dritte (Kunden, Lieferanten, Arbeitnehmer) weitergegeben werden. Die Einkommensteuer ist zudem **steuer-technisch kompliziert** und erfordert eine Steuerverwaltung, die umfassende Informationen erheben kann, um die Gesamteinkommen zu bestimmen.

Steuerobjekt

Im Hinblick auf auf das **Steuerobjekt** unterscheiden sich die Einkommensteuern nach der Einkommensabgrenzung. Der **Einkommensbegriff** kann der Quellentheorie oder der Reinvermögenszugangstheorie folgen. Die **Quellentheorie** verknüpft Einkommen mit bestimmten Ertragsquellen, aus denen die Einkünfte regelmäßig fließen. Gemäß der **Reinvermögenszugangstheorie** gilt als Einkommen der Unterschiedsbetrag zwischen dem Vermögen am Jahresende und dem Vermögen am Vorjahresende. Danach müssten auch einmalige Nettovermögenszugänge wie Veräußerungsgewinne (Wertzuwächse), Erbschaften oder Lotteriegewinne prinzipiell der Einkommensteuer unterliegen. Bei den Wertänderungen des Vermögensbestandes wären realisierte und nicht realisierte Wertzuwächse zu besteuern. Das Einkommen kann aber auch, wie im Einkommensteuergesetz, nach dem **Enumerationsprinzip** durch Aufzählung von steuerrelevanten Tatbeständen ohne allgemeine Definition bestimmt werden.

Die relevante **Einkommensperiode** kann ebenfalls verschieden geregelt sein. Als Steuerobjekt dient meist das während eines Jahres erzielte Einkommen. Zum Ausgleich hoher Spitzenbelastungen kann aber auch der Einkommensdurchschnitt mehrerer Jahre herangezogen werden. Durch Verlustvortrag oder Verlustrücktrag wird dem **Durchschnittsprinzip** begrenzt Rechnung getragen und die generelle Benachteiligung schwankender Einkommen infolge der Steuerprogression gemildert.

Steuersubjekt

Die Einkommensteuern divergieren zudem nach dem **Steuersubjekt**. Von der Einkommensteuer und Körperschaftsteuer werden natürliche und juristische Personen erfasst. Bei der Besteuerung **natürlicher Personen** können Einzelpersonen oder Haushalte Steuersubjekte sein (Individual- versus Haushaltsprinzip). Bei juristischen Personen ist die Subjektorientierung schwächer ausgeprägt. Sie hängt von der Verknüpfung zwischen Körperschaftsteuer und Einkommensteuer ab. Während die Abgeltungsteuer neben der persönlichen Einkommensteuer steht, erreichte das früher praktizierte Anrechnungsverfahren eine weitgehende Integration der Gewinne der **Kapitalgesellschaften** in die persönlichen Einkommensteuer.

<p>Frage 1: Welche Eigenschaften hat eine idealtypische persönliche Einkommensteuer?</p>

2. Ziele der Einkommensteuer

Mit der Einkommensteuer werden **verschiedene Ziele** verbunden: Das fiskalische Ziel der Deckung des staatlichen Finanzbedarfs, die Gerechtigkeitsziele der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit und der Nivellierung der Einkommensdifferenzen sowie die Stabilisierung der Konjunktur. Auch andere wirtschaftspolitische Ziele können mit der Einkommensteuer verfolgt werden. Sie dient oftmals der Beeinflussung der Konsum- und Investitionsentscheidungen. Dieser Aspekt bleibt hier außer Betracht.

Fiskalisches Ziel

Die **Deckung des staatlichen Finanzbedarfs** ist eigentlich kein selbstständiges Ziel, sondern leitet sich aus den Aufgaben und Ausgaben ab, die der Staat erfüllen soll. Das **Einkommen** bringt nicht nur die persönliche, sondern in der Summe auch die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit zum Ausdruck und ist daher als Bemessungsgrundlage besonders ergiebig. Wenn der Anteil der Staatsausgaben am Sozialprodukt stabil bleiben soll, ist eine **Aufkommenselastizität** von 1 im Wachstum erforderlich. Bei Existenz von anderen Steuern mit Elastizitäten von kleiner 1 muss die Elastizität der Einkommensteuer größer als 1 sein, damit das Steuersystem insgesamt ein wachstumsproportionales Aufkommen generiert. Infolge der Steuerprogression ist das im Allgemeinen der Fall.

Leistungsfähigkeit

Die Basis eines gerechten Steuersystems bildet das **Leistungsfähigkeitsprinzip**. Der wichtigste und umfassendste Indikator der persönlichen Leistungsfähigkeit ist das Einkommen. Andere Bestimmungsgrößen werden entweder indirekt (Konsum) oder nur ergänzend (Vermögen) besteuert. Ein mit der Inflationsrate steigendes Nominaleinkommen erhöht die Leistungsfähigkeit allerdings nicht, da das **Realeinkommen** konstant bleibt. Wenn das Realeinkommen im Zeitablauf einer unveränderlichen Steuerbelastung unterliegen soll, ist eine regelmäßige **Inflationsbereinigung** der Einkommensteuer erforderlich.

Die Anpassung an die persönlichen Lebensverhältnisse erfolgt über individuelle **Abzugsbeträge** (z.B. Familienlasten, Sonderausgaben). Dadurch weicht die Verteilung der Nettoeinkommen von der Verteilung der Markteinkommen ab. Abzüge von der Bemessungsgrundlage führen zu **Entlastungen**, die vom **Grenzsteuersatz** abhängen. Das ist nicht zu beanstanden, wenn der entsprechende Teil des Einkommens keine steuerliche Leistungsfähigkeit begründet und daher nicht zur besteuerten Bemessungsgrundlage rechnet. Wenn kein derartiger Zusammenhang besteht, handelt es sich allerdings um Subventionen mit ungünstigen Verteilungswirkungen.

Das Leistungsfähigkeitsprinzip umfasst die Forderung nach horizontaler und vertikaler Steuergerechtigkeit. **Horizontale Gerechtigkeit** bedeutet die Gleichbehandlung von Steuerpflichtigen mit gleich hohem Einkommen

und bildet damit die Basis des Leistungsfähigkeitsprinzips. **Vertikale Gerechtigkeit** meint nach vorherrschendem Verständnis, dass die Steuerbelastung mit dem Einkommen prozentual steigen soll. Da ein progressiver Tarif wissenschaftlich nicht überzeugend abgeleitet werden kann, erfordert die vertikale mehr als die horizontale Steuergerechtigkeit eine politische Entscheidung.

Umverteilungsziel

Der Grundsatz der steuerlichen Umverteilung verletzt bewusst das klassische Neutralitätspostulat (Edinburgher Regel: Leave them as you find them) mit dem Ziel einer **gleichmäßigeren Verteilung der Einkommen** nach Besteuerung. Das Umverteilungsziel basiert auf der Annahme einer ungerichteten Primärverteilung, die durch Steuern effektiv korrigiert werden kann. Ein Umverteilungstarif muss progressiv sein, doch ist einem konkreten Tarif nicht anzusehen, inwieweit seine Progression auf das Leistungsfähigkeitsprinzip bzw. auf das Umverteilungsziel zurückgeht.

Frage 2: Welche Gerechtigkeitsziele verfolgt die Einkommensteuer?

Konjunkturziel

Unter konjunkturpolitischen Aspekten soll die Einkommensteuer als automatischer Stabilisator zur passiven Stabilisierung und im Rahmen diskretionärer Steuerpolitik zur aktiven Stabilisierung beitragen.

- **Passive Flexibilität** verlangt, dass das Steueraufkommen mit dem Sozialprodukt variiert. Ein progressiver Tarif verstärkt diesen Effekt. Stabilisierende Wirkungen kommen allerdings nur automatisch zustande, wenn der Staat seine Ausgaben nicht an die Einnahmen anpasst.
- **Aktive Flexibilität** bedeutet, dass die Einkommensteuer kurzfristig variiert werden kann. Gemäß Einkommensteuergesetz § 51(3) darf die Einkommensteuer im Falle einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts um höchstens 10% herab- oder heraufgesetzt werden.

Voraussetzung für die **Konjunkturwirksamkeit** der passiven und aktiven Stabilisierung ist die Bereitschaft, konjunkturbedingte Defizite und Überschüsse, die aus der Built-in-flexibility resultieren, und darüber hinausgehende antizyklische Defizite und Überschüsse zu akzeptieren.

3. Bestimmung des persönlichen Einkommens

Steuerpflicht

Natürliche Personen unterliegen der **unbeschränkten Steuerpflicht** mit sämtlichen Einkünften, wenn sie einen Wohnsitz oder ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Inland haben. Ansonsten sind sie nur **beschränkt steuerpflichtig** mit bestimmten inländischen Einkünften aus Gewerbebetrieb, Kapitalvermögen, Vermietung und Verpachtung. Steuerpflichtig kann sowohl eine Einzelperson als auch ein Haushalt sein (Zusammenveranlagung von Ehegatten und minderjährigen Kindern).

Besteuert wird das Einkommen, das der Steuerpflichtige innerhalb eines Kalenderjahres bezogen hat. Die Einkommensermittlung erfolgt nach dem Enumerationsprinzip. Die **Summe der Einkünfte** resultiert aus der Addition von insgesamt sieben Einkunftsarten (vgl. Brümmerhoff/Büttner, S. 404 ff.). Ausgehend von der Summe der Einkünfte werden der Gesamtbetrag der Einkünfte, das Einkommen und im letzten Schritt das **zu versteuernde Einkommen** ermittelt (Abb. 1).

Summe der Einkünfte	Zu versteuerndes Einkommen
Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft	Summe der Einkünfte
+ Einkünfte aus Gewerbebetrieb	– Altersentlastungsbetrag
+ Einkünfte aus selbständiger Arbeit	– Entlastungsbetrag für Alleinerziehende
+ Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit	– Freibetrag für Land- und Forstwirte
+ Einkünfte aus Kapitalvermögen	= Gesamtbetrag der Einkünfte
+ Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung	– Verlustabzug
+ Sonstige Einkünfte nach § 22 EStG	– Sonderausgaben
= Summe der Einkünfte	– Außergewöhnliche Belastungen
	= Einkommen
	– Kinderfreibeträge
	= Zu versteuerndes Einkommen

Abb. 1: Ermittlung des zu versteuernden Einkommens

Einkunftsarten

Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb und selbständiger Arbeit sind **Gewinneinkommen**. Sie werden in der Regel durch **Vermögensvergleich** zwischen dem Betriebsvermögen am Schluss des Wirtschaftsjahres und dem Betriebsvermögen am Schluss des Vorjahres bestimmt. Der Gewinn kann bei Selbständigen auch als Überschuss der Einnahmen über die Ausgaben oder bei kleineren landwirtschaftlichen Betrieben nach nutzungsabhängigen Durchschnittssätzen ermittelt werden. Auch für die übrigen Einkunftsarten gilt das **Einnahmenüberschussprinzip**. Sie ergeben sich aus dem Bruttoeinkommen nach Abzug der Werbungskosten. Einige Einnahmen sind aus sozialen Gründen **steuerfrei**, darunter Sozialversicherungsleistungen (mit Progressionsvorbehalt) und Stipendien.

Abzugsposten

Der **Gesamtbetrag der Einkünfte** resultiert aus der Summe der Einkünfte nach Abzug diverser Entlastungsbeträge. Der **Altersentlastungsbetrag** gilt ab dem 65. Lebensjahr. Er liegt 2021 bei 15,2% des Einkommens, maximal 722 Euro, sinkt jedes Jahr um 0,8 Prozentpunkte und entfällt 2040. Der **Entlastungsbetrag für Alleinerziehende** wurde 2020 wegen der Corona-Pandemie von 1.908 Euro auf 4.008 Euro für das 1. Kind erhöht (plus 240 Euro für weitere Kinder). Der **Freibetrag für Land- und Forstwirte** beträgt 900 Euro bei einem Einkommen bis zu 30.700 Euro. Bei Ehegatten verdoppeln sich die Werte. Nur der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende ist gerechtfertigt, da er eine verminderte steuerliche Leistungsfähigkeit zum

Ausdruck bringt. Das trifft weder auf den Altersentlastungsbetrag, noch auf den Freibetrag für Land- und Forstwirte zu.

Vom Gesamtbetrag der Einkünfte werden weitere Posten abgezogen, um das zu versteuernde Einkommen zu ermitteln. Die **Anrechnung** von Verlusten, Sonderausgaben und außergewöhnlichen Belastungen dient dem objektiven und subjektiven **Nettoprinzip** und ist insoweit prinzipiell gerechtfertigt. Allerdings reflektieren manche Abzugsposten keine Verminderung der **Leistungsfähigkeit**, sondern werden aus wirtschaftspolitischen Gründen gewährt. Hinter den Sonderausgaben verbergen sich teils Steuersubventionen, die bestimmte Formen der Einkommensverwendung fördern (z.B. Vorsorgeaufwendungen, Spenden, Handwerkerleistungen).

Einkommensteuer

Als Zwischenergebnis erhält man das **Einkommen**. Dieses ist gegebenenfalls um den **Kinderfreibetrag** (KFB) zu kürzen. Er dient der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit, indem das Existenzminimum (KFB 1) und der Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarf der Kinder (KFB 2) steuerfrei gestellt wird. 2021 beträgt der KFB 1 für Ehepaare 5.460 Euro pro Kind. Hinzu kommen 2.928 Euro für den KFB 2, so dass sich der Freibetrag auf insgesamt insgesamt 8.388 Euro beläuft. Nach Verrechnung ergibt sich das **zu versteuernde Einkommen**. Dieses ist die Bemessungsgrundlage, auf die der Einkommensteuertarif angewandt wird (Grundtarif für Ledige oder Splittingtarif für Verheiratete). Die **tarifliche Einkommensteuer** ist nochmals zu vermindern um Abzüge von der Steuerschuld (anzurechnende ausländische Steuern und Steuerermäßigungen). Daraus resultiert die **festzusetzende Einkommensteuer**.

Frage 3: Wie gelangt man zum zu versteuernden Einkommen?

Sonderausgaben

Die **Sonderausgaben** dienen der Anpassung der Besteuerung an die tatsächliche Leistungsfähigkeit. **Unbeschränkt abzugsfähig** sind z.B. die Kirchensteuer sowie Renten und dauernde Lasten. Ohne Nachweis kann ein Pauschbetrag von 36 bzw. 72 Euro angesetzt werden. **Beschränkt abzugsfähige** Sonderausgaben werden im Rahmen bestimmter Höchstbeträge berücksichtigt. Hierzu gehören vor allem die Vorsorgeaufwendungen (z.B. Sozialversicherungsbeiträge). Sie unterteilen sich in **Basisversorgung** und sonstige Vorsorgeaufwendungen.

Beiträge zur gesetzlichen **Rentenversicherung** werden maximal bis zum Höchstbeitrag zur Rentenversicherung bis 2025 gänzlich steuerfrei gestellt. 2020 liegt der berücksichtigte Anteil bei 90% und steigt in den Folgejahren in 2%-Schritten auf 100% an. Beiträge zur Basisabsicherung in der **Kranken- und Pflegeversicherung** sind unbegrenzt als Vorsorgeaufwendungen absetzbar. Für sonstige Vorsorgeaufwendungen (z.B. Versicherungen)

gibt es einen Höchstbetrag (1.900 Euro bzw. 2.800 Euro, wenn die Krankenversicherung selbst bezahlt wird).

Bis zu einem **festen Höchstbetrag** abzugsfähig sind z.B. Aufwendungen für die Berufsausbildung oder Schulgeld. Zu diesen Sonderausgaben zählen auch Unterhaltszahlungen an geschiedene Ehegatten bis 13.805 Euro. Sie sind vom Empfänger zu versteuern. Abziehbar bis zu 20% der Einkünfte sind ferner Zuwendungen für gemeinnützige, mildtätige und kirchliche Zwecke. Spenden an politische Parteien werden bis zu 3.300 Euro im Jahr steuerlich begünstigt.

Auch **außergewöhnliche Belastungen** werden anerkannt. Es handelt sich um zwangsläufige und überdurchschnittliche Aufwendungen, soweit sie eine zumutbare Belastung (gestaffelt nach Einkommen und Familienstand) übersteigen. Darunter fallen etwa Krankheitskosten sowie Aufwendungen für Unterhalt und Berufsausbildung einer anderen Person.

4. Der deutsche Einkommensteuertarif

Fünf Tarifzonen

Der Einkommensteuertarif $T(Y)$ umfasst 5 Zonen und wird nach einer Formel berechnet, die sich auf das zu versteuernde Einkommen Y bezieht. Es handelt es sich um einen **mehrstufigen linear-progressiven Tarif** mit teils indirekter Progression durch den Grundfreibetrag und teils direkter Progression durch den wachsenden Grenzsteuersatz ($\partial T/\partial Y$). Daraus ergibt sich ein **Anstieg des Durchschnittssteuersatzes** (T/Y) mit dem Einkommen oberhalb des Grundfreibetrags (Abb. 2).

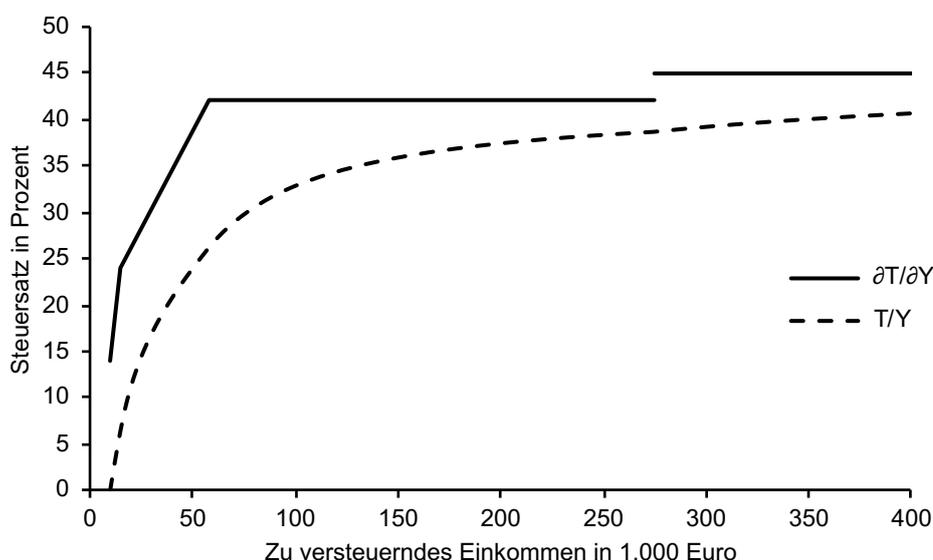


Abb. 2: Einkommensteuertarif (Grundtarif) 2021

Nach Überschreiten des **Grundfreibetrags** von 9.744 Euro beträgt der Eingangsteuersatz 14%. Er steigt in der **Progressionszone I** bis 14.753 Euro sehr rasch auf 23,97% und in der **Progressionszone II** bis 57.918 Euro

auf 42%. Auf diesem Niveau verharrt der Grenzsteuersatz in der **Proportionalzone I** bis 274.612 Euro. Danach erfolgt ein Sprung auf 45% in der **Proportionalzone II**, die so genannte Reichensteuer. Die Knickstelle beim Übergang zur Progressionszone II erlaubt einen optisch geringen **Eingangsteuersatz** und verschleiert so die gerade im unteren und mittleren Einkommensbereich besonders starke Progression (Mittelstandsbauch). Dagegen signalisiert der Progressionssprung beim Übergang zur Proportionalzone II einen aus Gerechtigkeitsgründen hohen **Spitzensteuersatz**, der aber erst bei relativ hohem Einkommen greift. Steuersystematisch überzeugender wäre ein **linear-progressiver Tarif**, bei dem der Grenzsteuersatz zwischen Eingangs- und Spitzensteuersatz gleichmäßig ansteigen und dann auf seinem oberen Niveau konstant bleiben würde.

Solidaritätszuschlag

Noch merkwürdiger erscheint der Steuertarif unter Einschluss des Solidaritätszuschlags. Seit 2021 wird der Solidaritätszuschlag erst erhoben, wenn die Einkommensteuer mehr als 16.956 Euro beträgt. Die auf das zu versteuernde Einkommen bezogene **Freigrenze** liegt bei 62.127 Euro. Danach schließt sich eine **Gleitzone** bis 96.820 Euro an. Der Grenzsteuersatz erhöht sich in dieser Zone um 11,9% und erreicht insgesamt 46,998%. Bei höherem Einkommen sinkt der Solidaritätszuschlag auf den Normalwert von 5,5%. Der Grenzsteuersatz beträgt zunächst 44,31% und steigt in der Reichensteuerzone auf 47,475% (Abb. 3). Das Prinzip der **direkten Progression** wird durch den kräftigen Anstieg und anschließenden Rückgang des Grenzsteuersatzes durchbrochen.

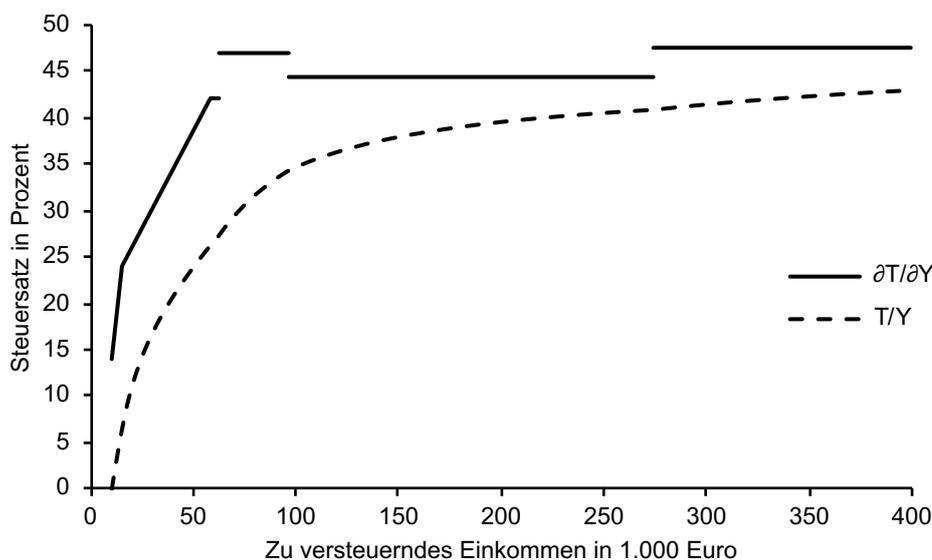


Abb.3: Einkommensteuer mit Solidaritätszuschlag 2021

Das Bundesfinanzministerium behauptet, der Solidaritätszuschlag würde ab 2021 für rund 90% der bisher Steuerpflichtigen vollständig wegfallen. Das trifft aber bezüglich der besteuerten Einkommen nicht zu, denn auf die

obersten 10% der Steuerpflichtigen entfallen laut Bundesfinanzministerium ca. 55% des Einkommensteueraufkommens. Die **politische Begründung** des Solidaritätszuschlags ist jedenfalls mit dem Auslaufen des Solidarpakts II im Jahr 2019 entfallen.

Frage 4: Welche Eigenschaften hat der deutsche Einkommensteuertarif?

Kalte Progression

Ein spezielles Problem des Steuertarifs ist die kalte Progression, die mit dem realen Wachstum und der Geldentwertung zusammenhängt. Im Steuerrecht gilt das **Nominalwertprinzip**. Dank progressivem Tarif sowie konstanten Abzugsbeträgen erhöht ein Einkommensanstieg den Steuerbetrag überproportional. Soweit die Mehrbelastung auf ein **reales Einkommenswachstum** zurückgeht, widerspricht sie nicht dem Leistungsfähigkeitsprinzip. Allerdings kann die Erhöhung der Steuerquote das Wachstum der öffentlichen Ausgaben forcieren. Wenn die Staatsquote stabil bleiben soll, müssen die Einkommensteuersätze im Zeitablauf gesenkt werden.

Noch problematischer als die Erhöhung der Steuerquote bei wachsendem Realeinkommen ist die kalte Progression im engeren Sinne, die durch **Inflation** zustande kommt. Ohne entsprechende Korrektur sorgt ein rein nominales Einkommenswachstum für eine reale Entwertung des Grundfreibetrags mit der Folge einer unzulässigen **Besteuerung des Existenzminimums**. Auch die darüber hinausgehenden Einkommen werden höher besteuert als zuvor, wobei die **Zusatzlast** relativ zum Einkommen im unteren und mittleren Einkommensbereich besonders hoch ausfällt, während Spitzeneinkommen prozentual weniger verlieren. Die kalte Progression kollidiert mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip und dem Umverteilungsziel. Ihre unerwünschten Effekte lassen sich leicht durch einen **Tarif auf Rädern** vermeiden, d.h. durch laufende Anpassung der Abzugsbeträge und sämtlicher Eckwerte des Einkommensteuertarifs an die Geldentwertung. Faktisch konzentriert sich der Gesetzgeber auf die verfassungsrechtlich zwingende Anpassung des Grundfreibetrags.

Teilsteuern

Die Einkommensteuer wird in drei Teilsteuern erhoben. Bei der Lohnsteuer und der Kapitalertragsteuer wird das **Quellenabzugsverfahren** angewendet. Dagegen erfasst die veranlagte Einkommensteuer die Einkommen von Selbständigen, Einzelunternehmern und Personengesellschaften auf der Basis einer nachprüfbaren **Steuererklärung**. Lohnsteuer und veranlagte Einkommensteuer operieren mit dem progressiven Einkommensteuertarif.

Die Besteuerung soll mit dem Quellenabzug abgeschlossen sein. In den **Lohnsteuertabellen** sind deshalb einige Abzugsposten integriert. Hierzu rechnen der Arbeitnehmerpauschbetrag, der Sonderausgabenpauschbetrag, die Vorsorgepauschale und der Freibetrag für Alleinerziehende. Weitere Frei- und Pauschbeträge (vor allem Kinderfreibeträge) werden auf An-

trag im Quellenabzug berücksichtigt. Um die Steuerberechnung zu erleichtern, werden Arbeitnehmer nach Familienstand in **Steuerklassen** eingeordnet. Dies hat aber keinen Einfluss auf die effektiv zu zahlende Steuer, sofern bei Bedarf ein Lohnsteuer-Jahresausgleich durchgeführt wird.

Kapitalerträge

Seit 2009 werden Kapitalerträge durch die **Abgeltungsteuer** definitiv mit einem Steuersatz von 25% belastet (Dividenden 36,25%). Zu den Kapitalerträgen zählen seither auch alle Erträge aus der Veräußerung von Wertpapieren (Spekulationsgewinne). Ein Werbungskostenabzug (z.B. Depotgebühren) ist aber nicht mehr möglich. Allerdings existiert weiterhin ein **Sparerpauschbetrag** in Höhe von 801 Euro für Ledige bzw. 1.602 Euro für Ehegatten. Durch die Abgeltungsteuer werden Kapitalerträge anders und fast immer deutlich günstiger besteuert als die übrigen Einkommen. Diese Steuer verstößt gravierend gegen die horizontale **Steuergerechtigkeit** und ist daher unvereinbar mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip.

5. Ehegatten- und Familienbesteuerung

Neben der Höhe des Einkommens entscheidet die Anzahl der daraus zu versorgenden Personen über die steuerliche Leistungsfähigkeit. Die **Differenzierung** der Steuerlasten zwischen Alleinstehenden und Ehepaaren sowie die Berücksichtigung der Kinder dienen der Herstellung horizontaler Gerechtigkeit zwischen steuerlich gleich leistungsfähigen Personen.

Ehegattensplitting

Bei **Individualbesteuerung** würden Ehegatten gemäß Grundtarif mit ihrem jeweiligen Einkommen Y_1 und Y_2 veranlagt und müssten insgesamt Steuern in Höhe von $T(Y_1) + T(Y_2)$ zahlen. Nach dem **Splittingtarif** entrichten sie das Doppelte der Steuer, die gemäß Grundtarif auf die Hälfte ihres Gesamteinkommens entfällt: $2 T[(Y_1 + Y_2)/2]$. Das Splitting geht also von einem Transfer steuerlicher Leistungsfähigkeit zwischen den Partnern aus, die danach jeweils über die Hälfte des gemeinsam erwirtschafteten Einkommens verfügen. Diese Lösung passt genau zum eherechtlichen Prinzip der Zugewinnngemeinschaft. Der **Splittingeffekt** entspricht der Differenz zwischen der Summe der Individualsteuern und der Gesamtsteuer bei Ehegattensplitting. Wenn beide Ehegatten dasselbe Einkommen beziehen, ist der Splittingeffekt gleich Null. Er steigt mit der Einkommensdifferenz und erreicht sein Maximum bei einer Ein-Verdiener-Ehe. Progressionsbedingt steigt der Splittingeffekt zudem absolut, aber nicht relativ mit dem Gesamteinkommen der Ehegatten (vgl. Scherf 2000, S. 269 ff.).

Falscher Vergleich

Dennoch stellt der Splittingeffekt **keine Steuervergünstigung** dar. Diese Einschätzung beruht auf dem falschen Vergleich eines Ledigen, der das gesamte Einkommen allein zur Verfügung hat, mit zwei Ehegatten, die sich das Einkommen teilen. Konfrontiert man die Ehegatten mit einem Ledigen,

der über die Hälfte des Ehegatteneinkommens verfügt, so ergibt sich kein Unterschied. Ehegatten zahlen immer doppelt soviel wie ein vergleichbarer Lediger und werden infolgedessen nicht begünstigt. Die gängige Fehleinschätzung des Splittings basiert auf einer Verwechslung der **horizontalen** Gerechtigkeit zwischen Steuerpflichtigen mit gleicher Leistungsfähigkeit mit der **vertikalen** Gerechtigkeit zwischen Steuerpflichtigen, die sich in ihrer Leistungsfähigkeit unterscheiden. Auch in vertikaler Hinsicht ergibt sich jedoch kein Belastungsunterschied, wenn man jeweils einen Alleinstehenden mit einem Ehepaar vergleicht, das pro Kopf gleich viel verdient. Eine verbindliche Individualbesteuerung würde demzufolge keinen Steuervorteil beseitigen, sondern eine **Diskriminierung der Ehegatten** bewirken und dem grundgesetzlich fixierten Schutz von Ehe und Familie widersprechen.

Kinderfreibetrag

Ausgaben für Kinder, deren Unterhalt vorgeschrieben ist und erzwungen werden kann, reduzieren die **steuerliche Leistungsfähigkeit** der Eltern im Vergleich zu Ledigen bzw. Ehepaaren ohne Kinder. Die Differenzierung der Besteuerung verhindert eine Benachteiligung der Eltern gegenüber Steuerpflichtigen, die keine Kinderkosten haben. Der Kinderfreibetrag von 8.388 Euro (2021 für beide Elternteile) gewährleistet die verfassungsrechtlich nötige **Freistellung des Existenzminimums** eines Kindes inklusive Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarf. Die Differenz zwischen der Steuer, die ohne Freibetrag zu zahlen wäre, und der Steuer mit Freibetrag hängt von der Höhe des persönlichen Steuersatzes ab.

Der maximale **Freibetragseffekt** entspricht dem Produkt aus Freibetrag und Spitzensteuersatz (2021: 3.522 Euro bei 42% bzw. 3.774 Euro bei 45%). Bei Familien, die ohnehin keine Steuern zahlen, hat der Freibetrag dagegen keine Wirkung. Bezogen auf das Familieneinkommen ohne Freibetrag ergeben sich progressiv steigende Entlastungen. Dieses Einkommen ist aber die **falsche Bezugsgröße**, denn das leistungsfähige Einkommen liegt um das Existenzminimum des Kindes darunter. Der Freibetrags-effekt zeigt darum keine Steuervergünstigung, sondern die progressiv steigende Diskriminierung von Eltern gegenüber Kinderlosen, die ohne Freibetrag eintreten würde. Der Kinderfreibetrag beeinträchtigt nicht die vertikale, sondern sichert die **horizontale Steuergerechtigkeit** (vgl. Lemmer, S. 3).

Frage 5: Begünstigen Ehegattensplitting und Kinderfreibetrag die oberen Einkommensschichten?

Kindergeld

Unter sozialen Aspekten ergibt sich das Problem, dass Familien mit geringem Einkommen durch den Kinderfreibetrag nicht wirksam entlastet werden. Diese Familien erhalten jedoch **Kindergeld**, 2021 in Höhe von 2.628 Euro pro Jahr für das erste und zweite Kind, 2.700 Euro für das dritte Kind und 3.000 Euro für weitere Kinder. Formal ist das Kindergeld einkommens-

unabhängig, doch erfolgt eine **Günstigerprüfung** und damit eine faktische Verrechnung mit dem Freibetragseffekt. Sobald dieser einsetzt, geht das Kindergeld im engeren Sinne bei steigendem Einkommen schnell zurück und entfällt schließlich komplett. Im Jahr 2021 erhalten die Familien ab einem Einkommen von 68.976 Euro (Splittingtarif) keinen Zuschuss mehr zu den Kinderkosten, sondern nur noch den Kinderfreibetrag. **Sozialpolitisch** ist die Verknüpfung sinnvoll, denn so kommt das Kindergeld nur den Eltern zugute, deren Einkommen zur Versorgung der Familie nicht ausreicht.

6. Elemente einer Einkommensteuerreform

Reformoptionen

Die Einkommensteuer ist das Hauptinstrument einer Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit. Diese verlangt eine sachgerechte Abgrenzung der Bemessungsgrundlage und einen „gerechten“ Steuertarif. Jede Reform muss den Zusammenhang zwischen Bemessungsgrundlage und Steuertarif beachten. Ist das gewünschte Steueraufkommen gegeben, so ermöglicht nur eine **Verbreiterung** der Bemessungsgrundlage eine **Senkung** der Steuersätze. Die Konstanz des Steueraufkommens ist eine elementare Bedingung für einen fairen Vergleich verschiedener Reformoptionen. Nennenswerte Selbstfinanzierungseffekte über ein steigendes Sozialprodukt sind nicht zu erwarten, da sich expansive und restriktive Effekte bei einer aufkommensneutralen Reform aufheben.

Schritte zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage sollten dazu beitragen, die reale Einkommensteuer der Idealform einer synthetischen Einkommensteuer anzunähern. Hierzu gehören diese **Maßnahmen**: (1) Abbau von unbegründeten Abzugsbeträgen und Steuerbefreiungen, z.B. für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit. (2) Einbeziehung aller Einkommensbestandteile, z.B. Vermögenswertsteigerungen und Einkommensersatzleistungen. (3) Gleichbehandlung aller Einkünfte, z.B. keine besonderen Steuersätze für Unternehmens- und Vermögenseinkommen. Abzulehnen ist dagegen der Abbau von Elementen, die dem Leistungsfähigkeitsprinzip dienen (z.B. Splitting). Nur eine systematisch begründete Verbreiterung der Bemessungsgrundlage vereint Gerechtigkeit mit geringeren Steuersätzen.

Steuersenkungen

Eine Steuersatzsenkung bedarf keiner Stufentariife oder gar einer Flat Tax. Tarifkorrekturen lassen sich ebenso mit einem **linear-progressiven Tarif** kombinieren, bei dem Grenz- und Durchschnittssteuersatz kontinuierlich steigen. Vordringlich ist die Abschaffung des unsystematischen Solidaritätszuschlags, die Beseitigung der kalten Progression durch Indexbindung sowie die gleichmäßigere Besteuerung schwankender Jahreseinkommen durch Ausdehnung des intertemporalen Verlustausgleichs.

Tiefgreifende Reformkonzepte lassen sich politisch nur schwer vermitteln. Die erwarteten Steuerausfälle und Verteilungseffekte dominieren die politische Diskussion. Das spricht für eine **evolutionäre Reform**, die sich auf eine schrittweise Korrektur der Abweichungen vom Ideal der synthetischen Einkommensteuer konzentriert und die dadurch frei werdenden Spielräume für Tarifsenkungen nutzt. Ein systematischer **Subventionsabbau** könnte den Spielraum für Steuersenkungen über das Volumen hinaus vergrößern, das aus einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage resultiert.

Literatur

Brümmerhoff, D./Büttner, T.: Finanzwissenschaft, 12. Aufl., Berlin/Boston 2018.

Lemmer, J.: Kindergeld und Kinderfreibetrag: Funktionsweise, Entlastungswirkung und aktueller Handlungsbedarf, DSi kompakt 16/2015.

Scherf, W.: Das Ehegattensplitting aus finanzwissenschaftlicher Sicht, in: Steuer und Wirtschaft 3/2000.

Scherf, W.: Öffentliche Finanzen. 2. Aufl., Konstanz/München 2011.

Antworten

Antwort 1: Die Einkommensteuer belastet idealtypisch das Gesamteinkommen einer natürlichen Person nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip. Berücksichtigt werden dabei die Kosten der Einkommenserzielung (objektives Nettoprinzip) und die persönlichen Lebensumstände (subjektives Nettoprinzip). Als Einkommen gilt gemäß der Reinvermögenszugangstheorie die Nettovermögensänderung innerhalb einer Periode. Ausgeschüttete Gewinne juristischer Personen werden in die Einkommensteuer integriert.

Antwort 2: Gerechtigkeitsziele sind die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit sowie das Umverteilungsziel im Sinne einer gewissen Nivellierung der Einkommensdifferenzen. Das Leistungsfähigkeitsprinzip erfordert horizontale Gerechtigkeit, d.h. die gleiche Belastung von Steuerpflichtigen mit gleich hohem Einkommen. Vertikale Gerechtigkeit bedeutet, dass die Steuerlast mit dem Einkommen progressiv steigen soll.

Antwort 3: Im ersten Schritt wird die Summe der Einkünfte ermittelt. Nach Abzug des Altersentlastungsbetrags, des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende und des Freibetrags für Land- und Forstwirte gelangt man zum Gesamtbetrag der Einkünfte. Vermindert um Verluste, Sonderausgaben und außergewöhnliche Belastungen ergibt sich das Einkommen. Nach Abzug der Kinderfreibeträge erhält man das zu versteuernde Einkommen.

Antwort 4: Der Einkommensteuertarif ist ein Formeltarif mit fünf Zonen. In der ersten Zone sorgt der Grundfreibetrag für die steuerliche Freistellung des Existenzminimums. Es folgen zwei Progressionszonen, in denen der Grenzsteuersatz von 14% linear progressiv auf 42% ansteigt, sowie zwei Proportionalzonen, in denen der Grenzsteuersatz konstant bei 42% bzw. 45% liegt. Oberhalb des Grundfreibetrags steigt der Durchschnittssteuersatz kontinuierlich an und nähert sich dem Grenzsteuersatz.

Antwort 5: Splitting und Freibetrag erzeugen scheinbar progressive Entlastungen. Jedoch konfrontiert der Splittingeffekt zwei Ehegatten mit einem Ledigen, der allein über dasselbe Einkommen verfügt. Bei einem Vergleich mit einem Ledigen, der über 50% des Ehegatteneinkommens verfügt, ist der Effekt gleich Null. Der Freibetragseffekt basiert auf einem Vergleich mit Kinderlosen und negiert die verminderte steuerliche Leistungsfähigkeit von Eltern. Ehegattensplitting und Kinderfreibetrag verstoßen nicht gegen die vertikale, sondern gewährleisten die horizontale Steuergerechtigkeit.