ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Lemmer, Jens

Research Report

Abgeltungsteuer erhalten: Mehrbelastungen für Sparer vermeiden

DSi Sonderinformation, No. 4

Provided in Cooperation with:
DSi - Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e.V., Berlin

Suggested Citation: Lemmer, Jens (2016) : Abgeltungsteuer erhalten: Mehrbelastungen für Sparer vermeiden, DSi Sonderinformation, No. 4, DSi - Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler, Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/156414

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

DSi

Sonderinformation 4

Abgeltungsteuer erhalten

Mehrbelastungen für Sparer vermeiden

Abgeltungsteuer erhalten

Mehrbelastungen für Sparer vermeiden

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung der Schrift 1

1 Einleitung 7

2 Skizze des geltenden Rechts 10

3 Die Besteuerung von Kapitalerträgen aus theoretischer Sicht 16

3.1 Konzept der Konsumsteuer verlangt Steuerbefreiung 16

3.2 Leistungsfähigkeitsprinzip erfordert inflationsbereinigte Besteuerung 18

3.3 Zwischenfazit: Theoretischer Befund spricht für ermäßigte Besteuerung von Kapitalerträgen 21

4 Exkurs: Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Sparens und die besondere Sparkultur in Deutschland 24

5 Kein Auslaufmodell: Gute Gründe für die Beibehaltung der Abgeltungsteuer 26

5.1 Weiterhin zeitgemäß: Rechtfertigung der Abgeltungsteuer hat immer noch Bestand 26

5.2 Verteilungspolitische Kritik an der Abgeltungsteuer nicht tragfähig 29

5.3 Steuerlast auf Kapitalerträge in Deutschland bereits vergleichsweise hoch 35

5.4 Abschaffung der Abgeltungsteuer trifft bereits Bezieher kleiner Einkommen 39

5.5 Mehreinnahmen nur durch zusätzliche Belastungsverschärfungen erreichbar 45

5.6 Fiskalisch ergiebig: Gesamtaufkommen der Abgeltungsteuer seit 2009 bemerkenswert stabil 47

6 Abgeltungsteuer beibehalten, aber Schwachstellen beseitigen 49

7 Fazit und Empfehlungen 57

Anhang 60

Literaturverzeichnis 61

Verzeichnis der Tabellen, Abbildungen und Kästen

Tabelle 1: Besteuerung von privaten Kapitalerträgen vor und nach Einführung der Abgeltungsteuer 12

Tabelle 2: Entwicklung des Abgeltungsteueraufkommens seit 2009 14

Tabelle 3: Wirkung von Konsum- und Einkommensteuer im Vergleich 18

Tabelle 4: Steuerbelastung der Realzinsen bei geringer Geldentwertung 20

Tabelle 5: Verringerung des Sparvermögens durch Besteuerung und Inflation 21

Tabelle 6: Steuerbelastung der Realzinsen bei höherer Geldentwertung 21

Tabelle 7: Einkommensteuerbelastung von ausgewählten Arbeitseinkünften 33

Tabelle 8: Beispiel für die Folgen der Bruttobesteuerung bei der Abgeltungsteuer 34

Tabelle 9: Abgeltungsteuersätze auf private Zinserträge in der EU 2015 36

Tabelle 10: Maximalbelastung (nominal) von Dividenden bei Vollausschüttung in der EU 2015 38

Tabelle 11: Mehrbelastung von Arbeitnehmern mit Zinseinkünften bei Abschaffung der Abgeltungsteuer 40

Tabelle 12: Struktur des Geldvermögens der privaten Haushalte 2015 41

Tabelle 13: Steuerliche Gesamtbelastung von Dividenden in Deutschland 43

Tabelle 14: Situation von Sparern bei Wiedereinführung des Halbeinkünfteverfahrens 44

Tabelle 15: Entwicklung von EZB-Leitzins und Umlaufsrendite in Deutschland 48

Tabelle 16: Entwicklung des Sparer-Freibetrags (seit 2009: Sparer-Pauschbetrag)..... 51

Tabelle 17: Ermäßigte Besteuerung von Veräußerungsgewinnen international weit verbreitet 56

Tabelle A1: Verhältnis von nominaler und realer Umlaufsrendite 2000 bis 2015 60

Abbildung 1: Entwicklung der Sparquote der privaten Haushalte in Deutschland seit 2005 (in Prozent)..... 25

Abbildung 2: Aufkommen der Abgeltungsteuer in Mio. Euro..... 46

Exkurs: Aktuelle Forderungen der Parteien zur Abgeltungsteuer 14

Kasten: Auswirkungen der Geldentwertung auf die Besteuerung von Kapitalerträgen 20

Kurzfassung der Schrift

Fünf Behauptungen – fünf Erwiderungen: Warum die Argumente gegen die Abgeltungsteuer nicht überzeugen können

1. *Behauptung: „Die Abgeltungsteuer ist überholt. Sie ist ein Steuerrabatt ohne Rechtfertigung."*

Die Abgeltungsteuer wurde eingeführt, um den Steuervollzug zu vereinfachen und Steuereinnahmen durch eine moderate Kapitalbesteuerung zu sichern. Zur Erreichung dieser Ziele ist die Beibehaltung der Abgeltungsteuer auch in einem veränderten Umfeld geboten. Zum einen hat die Abgeltungsteuer die Besteuerung von Kapitalerträgen durchgreifend vereinfacht. Durch die abgeltende Wirkung des Steuerabzugs müssen die Steuerzahler ihre Kapitalerträge grundsätzlich nicht mehr in der Steuererklärung angeben. Dies entlastet sowohl die Bürger als auch die Finanzverwaltung und leistet damit einen substanziellen Beitrag zur Steuervereinfachung.

Zum anderen bleibt abzuwarten, ob die sich intensivierende internationale Kooperation in Steuerfragen ein geeigneteres Mittel ist, um Steuerhinterziehung zu vermeiden. Dies hängt insbesondere davon ab, ob in der Praxis der geplante automatische Informationsaustausch wirksam und weltweit lückenlos umgesetzt werden kann. Selbst wenn dies der Fall sein sollte, hätte die Abgeltungsteuer weiterhin gewichtige Vorteile. Denn neben der Vereinfachung des Steuerrechts sorgt die Abgeltungsteuer auch dafür, dass die Inflationsanfälligkeit der Zinserträge bei der Besteuerung berücksichtigt wird. Somit ist die Abgeltungsteuer durch die aktuellen Entwicklungen keineswegs überholt, sondern stellt weiterhin eine effiziente und zeitgemäße Besteuerung der Kapitaleinkommen sicher. Unsere Argumente im Detail finden Sie im Kapitel 5.1 und 5.3.

2. Behauptung: „Die Abgeltungsteuer privilegiert die Bezieher hoher Einkommen und Aktionäre."

Ein Wegfall der Abgeltungsteuer kann für Anleger mit einem Einkommensteuergrenzsatz von mehr als 25 Prozent nachteilig sein. Bei Einzelveranlagung ist das bereits ab einem zu versteuernden Einkommen von rund 16.000 Euro der Fall. Eine Abschaffung der Abgeltungsteuer würde daher auch Bezieher von kleinen und mittleren Einkommen treffen, sofern die Kapitalerträge den Sparer-Pauschbetrag von 801 bzw. 1.602 Euro übersteigen. Wer die Abgeltungsteuer abschaffen will, trifft somit nicht nur die Bezieher hoher Einkommen, sondern sorgt für Steuererhöhungen auf breiter Front.

Darüber hinaus hätte eine höhere Belastung von Kapitaleinkommen auch negative Auswirkungen auf die private Altersvorsorge. Ein Belastungsanstieg würde dazu führen, dass die Nettorendite der Kapitalanlage noch weiter sinkt und dadurch (zusätzliches) Sparen weniger lohnenswert ist. Die Politik fordert indes die Bürger zu mehr privater Vorsorge auf, um in einer alternden Gesellschaft ein auskömmliches Einkommen im Alter abzusichern. Eine Abschaffung der Abgeltungsteuer würde jedoch die Vorsorgemotivation der Bürger vermindern und stünde im Widerspruch zum erklärten Ziel, Altersarmut zu vermeiden.

Schließlich ist die vermeintlich privilegierte Besteuerung von Aktionären ein hartnäckiger Mythos, der allerdings einer sachlichen Grundlage völlig entbehrt. Denn anders als häufig behauptet, werden Dividenden bereits im geltenden Recht sehr hoch belastet. Ausgeschüttete Unternehmensgewinne unterliegen einer Doppelbesteuerung auf Unternehmens- und Anteilseignerebene. In Kapitalgesellschaften wird der Gewinn durch Gewerbe- und Körperschaftsteuer inkl. Solidaritätszuschlag mit rund 30 Prozent vorbelastet. Beim Aktionär unterliegt die Dividende dann noch

zusätzlich der Abgeltungsteuer, sodass es zu einer Gesamtbelastung von etwa 48 Prozent kommt. Dividenden werden somit steuerlich sogar stärker belastet als Arbeitseinkommen, und auch im internationalen Vergleich liegt das deutsche Belastungsniveau im Spitzenfeld. Vergleicht man die Gesamtbelastung von Dividenden in allen 28 EU-Staaten, so belegt Deutschland den 24. Platz, d. h. nur in 4 EU-Staaten ist die Belastung noch höher. Von einer Privilegierung von Aktionären kann somit keine Rede sein. Unsere Argumentation im Detail finden Sie in den Kapiteln 5.3 und 5.4.

3. Behauptung: „Die Ungleichheit in Deutschland nimmt zu. Eine Abschaffung der Abgeltungsteuer ist daher verteilungspolitisch geboten."

In steuerpolitischen Debatten wird häufig behauptet, dass die Ungleichheit der Einkommensverteilung in Deutschland sehr hoch ist bzw. in den letzten Jahren weiter zugenommen hat. Diese Behauptung wird indes nicht durch die Datenlage gestützt. Zunächst ist festzustellen, dass seit dem Jahr 2004 die Einkommensungleichheit in Deutschland nicht gestiegen ist. Darüber hinaus zeigt sich, dass im internationalen Vergleich die Einkommensungleichheit in Deutschland nicht besonders ausgeprägt ist. So sind in fast zwei Dritteln der OECD-Staaten die Einkommen nach Steuern und Transfers ungleichmäßiger verteilt als hierzulande. Bei der staatlichen Umverteilung liegt Deutschland unter den Industriestaaten hingegen mit an der Spitze. Nur in Österreich, Belgien und Finnland – also in 3 von 34 OECD-Staaten – werden die Markteinkommen durch die Steuer- und Transfersysteme noch stärker korrigiert als in Deutschland. Aus diesem empirischen Befund lässt sich nicht die Forderung nach mehr Umverteilung ableiten. Somit besteht auch kein Anlass, die Abgeltungsteuer aus verteilungspolitischen Gründen abzuschaffen. Weitere Einzelheiten finden Sie im Kapitel 5.2.

4. Behauptung: „Arbeit wird höher besteuert als Kapital. Die Abgeltungsteuer ist daher ungerecht."

Die Belastungsunterschiede zwischen Arbeits- und Kapitaleinkünften werden in verschiedener Hinsicht irreführend dargestellt. Zum einen werden Dividenden – wie bereits ausgeführt – durch die Vorbelastung auf der Unternehmensebene und der Abgeltungsteuer auf Anteilseignerebene mit 48 Prozent belastet. Die Gesamtbelastung fällt somit höher als der Spitzensteuersatz der Einkommensteuer aus. Zum anderen liegt die Steuerbelastung von Arbeitseinkünften im mittleren Einkommensbereich unter dem Niveau des Abgeltungsteuersatzes. So beträgt beispielsweise bei unverheirateten Arbeitnehmern mit einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 30.000 bzw. 40.000 Euro die einkommensteuerliche Durchschnittsbelastung 18,2 bzw. 22,1 Prozent. Zum anderen wird übersehen, dass mit der Einführung der Abgeltungsteuer die Bemessungsgrundlage erheblich ausgeweitet wurde. So haben die Abschaffung des Werbungskostenabzugs, die Beschränkung der Verlustverrechnung und die verschärfte Besteuerung von Veräußerungsgewinnen zu einer faktischen Bruttobesteuerung geführt. Diese Verbreiterung der Bemessungsgrundlage erhöht die Belastung zusätzlich. Hinzu kommt, dass ein ermäßigter Abgeltungsteuersatz notwendig ist, um die besondere Inflationsanfälligkeit der Zinseinkommen pauschal zu berücksichtigen. Es ist daher nicht zutreffend, dass Kapitaleinkünfte durch die Abgeltungsteuer privilegiert behandelt werden. Darüber hinaus würde eine verschärfte Belastung von Kapitaleinkommen vermehrt zu Ausweichreaktionen der Steuerpflichtigen führen und damit einer gleichmäßigen Besteuerung von Kapitalerträgen zuwiderlaufen. Die Abgeltungsteuer vermeidet solche Vollzugsdefizite und leistet daher auch einen Beitrag zur Steuergerechtigkeit. Nähere Informationen finden Sie im Kapitel 5.2.

5. Behauptung: „Das Aufkommen aus der Abgeltungsteuer ist rückläufig."

Die Einführung der Abgeltungsteuer im Jahr 2009 fällt mit dem Beginn einer extremen Niedrigzinsphase zusammen, deren Ende derzeit noch nicht absehbar ist. Durch die Absenkung des EZB-Leitzinssatzes auf null und weitere geldpolitische Maßnahmen ist die Rendite von zinsgebundenen Kapitalanlagen drastisch gesunken. Beispielsweise ist die Umlaufsrendite von Anleihen von 3,9 Prozent (2007) auf minus 0,1 Prozent (September 2016) gefallen. Es überrascht daher nicht, dass das niedrige Zinsniveau auch dämpfend auf das Abgeltungsteueraufkommen aus Zinseinkünften wirkt.

Allerdings ist die Diskussion über das Abgeltungsteueraufkommen irreführend, weil regelmäßig lediglich die Entwicklung einer Teilgröße herangezogen wird. So wird häufig auf die Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge abgestellt, die mit derzeit rund 8 Mrd. Euro jedoch nur ein Drittel des Gesamtaufkommens der Abgeltungsteuer ausmacht. Tatsächlich wird jedoch der Großteil des Abgeltungsteueraufkommens durch die Dividendenbesteuerung erbracht. Betrachtet man die Entwicklung des Gesamtaufkommens (inklusive Dividendenbesteuerung), so sind die Einnahmen durch die Abgeltungsteuer erstaunlich stabil geblieben (2009: 24,9 Mrd. Euro; 2015: 26,2 Mrd. Euro). Aus fiskalischer Sicht hat sich somit die Abgeltungsteuer – selbst unter äußerst widrigen Rahmenbedingungen – als robust und ergiebig erwiesen. Weitere Informationen finden Sie im Kapitel 5.6.

Handlungsempfehlungen: Abgeltungsteuer erhalten, aber Schwachstellen beseitigen

Aus den genannten Gründen ist die Abgeltungsteuer nicht überholt, sondern stellt vielmehr eine zeitgemäße und effiziente Be-

steuerung von privaten Kapitalerträgen sicher. Der Gesetzgeber sollte sich daher nicht von verteilungspolitischen Stimmungen leiten lassen, sondern aufgrund überzeugender Sachgründe am System der Abgeltungsteuer festhalten. Allerdings bestehen im geltenden Recht einige Schwachstellen, die durch folgende Reformmaßnahmen beseitigt werden sollten:

- Die Werbungskosten bei Kapitaleinkünften sollten wieder in tatsächlicher Höhe geltend gemacht werden können.
- Der seit 2009 unveränderte Sparer-Pauschbetrag sollte entsprechend der zwischenzeitlich eingetretenen Geldentwertung auf 1.050 Euro erhöht werden.
- Die Benachteiligung von Eigenkapitalfinanzierungen sollte durch eine Reform der Unternehmensbesteuerung beseitigt werden.
- Schließlich ist zu erwägen, die Veräußerungsgewinne aus langfristiger Wertpapieranlage wieder von der Einkommensteuer zu befreien – beispielsweise durch eine 10-jährige Spekulationsfrist, die bereits bei Grundstücksgeschäften besteht.

1 Einleitung

Am 16. März 2016 senkte die Europäische Zentralbank (EZB) den Leitzinssatz auf null Prozent und verschärfte damit ihre seit 2009 anhaltende Niedrigzinspolitik zum wiederholten Mal.[1] Diese Entwicklung stellt für die Sparer eine zunehmende Belastung dar, besonders wenn sie in verzinste Kapitalanlagen investieren. So hat sich die durchschnittliche Umlaufsrendite für Anleihen mit einer Laufzeit von mehr als 4 Jahren von bereits niedrigen 3 Prozent im Jahr 2009 auf aktuell minus 0,1 Prozent reduziert.[2] Trotz niedriger Inflationsraten reicht daher häufig die Rendite nicht einmal zum Kaufkrafterhalt aus, sodass bereits „vor Steuern" ein Verzehr der Vermögenssubstanz stattfindet.

Hinzu kommt, dass durch das niedrige Zinsniveau auch wichtige Kapitalanlagen substanziell unter Druck geraten. So erscheint für viele Bürger der Abschluss einer Lebensversicherung nicht mehr attraktiv, da die gesetzlich festgelegten Garantiezinsen wiederholt gesenkt wurden und ab 2017 nur noch 0,9 Prozent betragen werden. Bei der betrieblichen Altersvorsorge besteht das besondere Problem, dass im Steuerrecht das drastisch gesunkene Zinsniveau nicht anerkannt wird und somit handelsrechtlich nicht vorhandene Gewinne – also „Scheingewinne" – der Besteuerung unterliegen. Diese Belastungsverschärfung kann dazu führen, dass die Unternehmen ihren Mitarbeitern künftig weniger attraktive Betriebsrenten anbieten können. Auch die staatlich geförderten Vorsorgeprodukte – wie etwa Riester- und Rürup-Rentenverträge – sind zuletzt zunehmend in die Kritik geraten. Neben der sehr komplizierten Ausgestaltung werden auch die hohen Verwaltungskosten und die geringen Nettorenditen bemängelt. Schließlich reduziert die expansive Geldpolitik auch die Zinsmargen und

1 Seit Oktober 2008 hat die EZB den Hauptrefinanzierungssatz 15 Mal gesenkt.
2 Siehe Tabelle 15.

die Ertragskraft der Kreditinstitute. Als Kompensation ist bereits zu beobachten, dass einige Institute die Gebühren für die Kontoführung und andere Dienstleistungen erhöhen.[3] Insgesamt ergibt sich bereits vor Steuern ein äußerst widriges Umfeld für Sparer, das sich auf absehbare Zeit kaum ändern dürfte.[4]

Im Gegensatz zu den Sparern ist der Staat ein Gewinner der expansiven Geldpolitik. Seit dem Jahr 2009 profitieren die öffentlichen Haushalte in Deutschland vom historisch niedrigen Zinsniveau. Obwohl der Schuldenstand auf über 2 Billionen Euro gestiegen ist, müssen Bund, Länder und Gemeinden weniger für den Schuldendienst zahlen als in früheren Jahren. Allein die Zinsausgaben des Bundes haben sich von 40 Mrd. Euro im Jahr 2008 auf 21 Mrd. Euro im Jahr 2015 fast halbiert.[5] Da seit 2010 auch die Steuereinnahmen auf allen staatlichen Ebenen stark gestiegen sind, ist die Einnahmesituation der öffentlichen Hand derzeit ausgesprochen positiv. Doch anstatt die günstige Fiskallage für Entlastungen zu nutzen, müssen Sparer und Anleger Steuererhöhungen befürchten. So wird parteiübergreifend die Abgeltungsteuer in Frage gestellt und teilweise auch eine Reaktivierung der Vermögensteuer gefordert. Darüber hinaus wird auf europäischer Ebene über die Einführung einer Finanztransaktionssteuer verhandelt, deren Kosten die Banken und Versicherungen absehbar an ihre Kunden weiterreichen dürften. Würden diese Vorschläge umgesetzt, wären die Sparer einem erdrückenden Zangengriff aus Niedrigzinsen und Steuererhöhungen ausgesetzt.

Es ist leider festzustellen, dass die Forderungen nach Abschaffung der Abgeltungsteuer mehr von verteilungspolitischen Stimmun-

3 Vgl. *Pfingsten* (2016), S. 4.
4 Vgl. beispielsweise die Ankündigung von EZB-Präsident Draghi vom 4. Juli 2013 („Der EZB-Rat erwartet, dass die Notenbankzinsen im Euro-Raum für einen ausgedehnten Zeitraum auf dem aktuellen oder einem niedrigeren Niveau bleiben werden") und vergleichbare Äußerungen in jüngerer Vergangenheit.
5 Vgl. *BMF* (2016c), S. 79.

gen als von Sachargumenten geprägt sind. Bei näherer Betrachtung zeigt sich nämlich, dass die Einkommensungleichheit in Deutschland weder in den letzten Jahren gestiegen ist noch im internationalen Vergleich sonderlich hoch ausfällt. Die unter Gerechtigkeitsaspekten ohnehin verfehlte Kritik an der Abgeltungsteuer läuft somit auch hinsichtlich der verteilungspolitischen Argumentation ins Leere. Zudem wird in der Debatte häufig übersehen, dass eine Abschaffung der Abgeltungsteuer und weitere Belastungsverschärfungen für die Sparer erhebliche volkswirtschaftliche Schäden und Verwerfungen anrichten würden. Besonders betroffen wäre die Alterssicherung, die zunehmend in den Fokus der Politik rückt. In einer schrumpfenden und älter werdenden Gesellschaft ist zusätzliche private Vorsorge nötig, um ein auskömmliches Einkommen im Alter zu sichern. Verschärfend kommt hinzu, dass die Bürger bei niedrigen Zinsen mehr sparen müssen, um bei Renteneintritt ein bestimmtes Versorgungsniveau zu erreichen. Es wäre daher riskant und politisch fahrlässig, durch Steuererhöhungen die Sparanreize zu schwächen. Bei nüchterner Betrachtung ist genau das Gegenteil geboten.

Mit der näher rückenden Bundestagswahl im Jahr 2017 werden sich auch die steuerpolitischen Debatten weiter zuspitzen. Bei der Entscheidung, wie es mit der Abgeltungsteuer weitergeht, sollten jedoch nicht wahltaktisches Kalkül und parteipolitisches Streben nach Stimmenmaximierung ausschlaggebend sein, sondern rationale Analyse und überzeugende Argumente. Die vorliegende Untersuchung soll dazu beitragen, die Debatte um die Abgeltungsteuer zu versachlichen und steuerpolitische Aufklärungsarbeit zu leisten.

2 Skizze des geltenden Rechts

Die Abgeltungsteuer[6] ist am 01.01.2009 in Kraft getreten und hat die Besteuerung der privaten Kapitalerträge grundlegend neu geordnet.[7] Bis Ende 2008 war die pauschale Kapitalertragsteuer auf Zinsen und Dividenden nur eine „Vorabsteuer". Die endgültige Steuerschuld hing vom individuellen Steuersatz auf das gesamte zu versteuernde Einkommen ab. Mit Einführung der Abgeltungsteuer ist ein Systemwechsel vollzogen worden. Kapitalerträge, die im Privatvermögen anfallen, werden nunmehr mit einem Steuersatz von 25 Prozent belastet; zuzüglich Solidaritätszuschlag beträgt der effektive Steuersatz rund 26,4 Prozent.[8] Die Erhebung der Steuer erfolgt direkt beim Kreditinstitut, das bei Auszahlung der Kapitalerträge den fälligen Steuerbetrag einbehält und an das zuständige Finanzamt überweist. Mit diesem Steuerabzug an der Quelle ist in der Regel die Besteuerung abgeschlossen. Es tritt insofern eine *abgeltende* Wirkung ein. Der Steuerpflichtige muss seine Kapitaleinkünfte somit nicht noch einmal in der Steuererklärung angeben. Ist der persönliche Grenzsteuersatz – unter Berücksichtigung der Kapitalerträge – allerdings niedriger als der Abgeltungsteuersatz, kann die Veranlagung zur Einkommensteuer beantragt werden.[9] In diesem Fall werden die Kapitalerträge nicht der Abgeltungsteuer, sondern der tariflichen Einkommensteuer unterworfen.

---

6 Die Abgeltungsteuer ist keine eigenständige Steuerart, sondern wie die Lohnsteuer nur eine Erhebungsform der Einkommensteuer. Im Einkommensteuergesetz wird sie als Kapitalertragsteuer bezeichnet.

7 Deutschland reagierte damit vergleichsweise spät auf einen internationalen Besteuerungstrend. Die skandinavischen Staaten haben bereits Anfang der 1990er Jahre eine ermäßigte Besteuerung von Kapitalerträgen eingeführt. Dieser Entwicklung sind in den nächsten Jahren viele europäische Staaten gefolgt, darunter Österreich, Italien, Tschechien und Portugal.

8 Wenn zudem Kirchensteuer fällig wird, erhöht sich die Belastung auf maximal 28,6 Prozent.

9 Gemäß 32d Abs. 6 EStG nimmt das Finanzamt eine entsprechende Günstigerprüfung vor.

Steuersystematisch stellt die Abgeltungsteuer eine Abweichung vom Prinzip der synthetischen Einkommensteuer dar. Nach diesem Grundsatz sind alle Einkunftsarten[10] einheitlich zu besteuern. Durch die Abgeltungsteuer wird eine Schedule für Kapitaleinkünfte gebildet, für die neben dem gesonderten Steuersatz weitere spezielle Regelungen gelten. Das betrifft zunächst die Behandlung von Werbungskosten. Durch den Sparer-Pauschbetrag, in dem der vormalige Sparer-Freibetrag von 750 Euro und der vormalige Werbungskosten-Pauschbetrag von 51 Euro aufgegangen sind, werden 801 Euro pro Jahr pauschal als Werbungskosten berücksichtigt und steuerfrei gestellt.[11] Aufwendungen, die über den Sparer-Pauschbetrag hinausgehen, werden nicht mehr berücksichtigt. Der Abzug der tatsächlichen Werbungskosten, der bisher durch Veranlagung im Rahmen der Einkommensteuer möglich war, ist somit abgeschafft worden.

Auch die Besteuerung von Veräußerungsgewinnen hat sich fundamental geändert. Bisher waren Kursgewinne aus Aktien und anderen Wertpapieren nur steuerpflichtig, wenn sie in den ersten zwölf Monaten nach Kauf realisiert wurden.[12] Kursgewinne, die nach einem Jahr Haltedauer anfielen, blieben steuerfrei. Diese einjährige Spekulationsfrist ist mit der Einführung der Abgeltungsteuer entfallen. Das hat zur Folge, dass die Besteuerung von Veräußerungsgewinnen nicht mehr die Ausnahme, sondern den Regelfall darstellt. Die Abgeltungsteuer hat somit nicht nur einen ermäßigten einheitlichen Steuersatz für private Kapitalerträge

10 § 2 EStG listet insgesamt sieben Einkunftsarten auf: 1. Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, 2. Einkünfte aus Gewerbebetrieb, 3. Einkünfte aus selbstständiger Arbeit, 4. Einkünfte aus nichtselbstständiger Arbeit, 5. Einkünfte aus Kapitalvermögen, 6. Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung, 7. sonstige Einkünfte. Bei Nummer 1 bis 3 handelt es sich um Gewinneinkünfte, die durch Betriebsvermögensvergleich ermittelt werden. Die Nummern 4 bis 7 werden als Überschusseinkünfte bezeichnet, die sich aus dem Überschuss der Einnahmen über die Werbungskosten ergeben.

11 Bei Zusammenveranlagung beträgt der Sparer-Pauschbetrag 1.602 Euro.

12 Diese Regelung galt bei einer Beteiligungsquote von unter einem Prozent. Bei höheren Beteiligungsquoten kam das Halbeinkünfteverfahren zur Anwendung.

eingeführt, sondern auch die Bemessungsgrundlage erheblich verbreitert, weil die tatsächlichen Werbungskosten nicht mehr abzugsfähig sind und die Veräußerungsgewinne nunmehr unabhängig von der Haltedauer besteuert werden.[13]

Tabelle 1: Besteuerung von privaten Kapitalerträgen vor und nach Einführung der Abgeltungsteuer

Kapitalbesteuerung vor 2009	Abgeltungsteuer (seit 2009)
Besteuerungsverfahren	
Quellenabzug (Kapitalertragsteuer) als Vorsteuer; Kapitalerträge werden veranlagt, d. h. sie sind in der Steuererklärung anzugeben	Quellenabzug hat grundsätzlich abgeltende Wirkung (Definitivbesteuerung); Veranlagungsoption besteht, wenn der persönliche (Grenz-)Steuersatz unter 25 Prozent liegt
Steuersatz	
Besteuerung mit dem persönlichen Steuersatz (es gilt der progressive Einkommensteuertarif)	Konstanter Steuersatz von 25 Prozent (zzgl. Solidaritätszuschlag und ggf. Kirchensteuer)
Berücksichtigung von Werbungskosten	
Abzug der tatsächlichen Werbungskosten	nur im Rahmen des Sparer-Pauschbetrags (Bruttobesteuerung)
Verlustrechnung	
Negative Einkünfte aus Kapitalvermögen gem. § 20 EStG werden bei anderen Einkunftsarten berücksichtigt Verluste aus Aktiengeschäften werden nur im Rahmen der privaten Veräußerungsgeschäfte gem. § 23 EStG berücksichtigt	Beschränkung der Verlustverrechnung auf die Kapitaleinkünfte- bzw. Aktienschedule

13 Auch durch die Einschränkung der Verlustverrechnung ist die Bemessungsgrundlage erweitert worden. Negative Einkünfte aus Kapitalvermögen können nicht mehr mit positiven Einnahmen aus anderen Einkunftsarten, sondern nur innerhalb der Kapital-Schedule verrechnet werden. Verschärfend kommt hinzu, dass Verluste aus Aktiengeschäften nur mit Gewinnen aus der Veräußerung von Aktien ausgeglichen werden können. Vgl. *Hey* (2015b), Rz. 500.

Veräußerungsgewinne	
Nach einjähriger Spekulationsfrist bleiben realisierte Kursgewinne grundsätzlich steuerfrei Innerhalb der Spekulationsfrist: Freigrenze von 512 Euro	Realisierte Kursgewinne werden unabhängig von der Haltedauer besteuert (Wegfall der Spekulationsfrist) Wegfall der Freigrenze von 512 Euro
Dividendenbesteuerung	
Nur die Hälfte der Dividenden werden auf Anteilseignerebene besteuert (Halbeinkünfteverfahren)	Abschaffung des Halbeinkünfteverfahrens und somit volle Besteuerung der Dividenden

Quelle: eigene Darstellung.

Das Aufkommen aus der Abgeltungsteuer teilt sich kassentechnisch auf zwei Steuerarten auf. Das ist zum einen die „Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge“ und zum anderen die „nicht veranlagten Steuern vom Ertrag“, die zum überwiegenden Teil die Einnahmen aus der Besteuerung von Dividenden enthalten. Im Jahr 2015 betrug das Gesamtaufkommen aus der Abgeltungsteuer rund 26,2 Mrd. Euro, was einem Anteil am Gesamtsteueraufkommen von knapp 3,9 Prozent entspricht (siehe Tabelle 2). Das Abgeltungsteueraufkommen steht zu unterschiedlichen Anteilen Bund, Ländern und Kommunen zu.[14]

14 Das Aufkommen der Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge steht dem Bund und den Ländern jeweils zu 44 Prozent zu, die restlichen 12 Prozent den Kommunen (siehe § 1 Satz 1 Gemeindefinanzreformgesetz). Das Aufkommen aus der Besteuerung von ausgeschütteten Gewinnen bzw. Dividenden fließt jeweils zur Hälfte Bund und Ländern zu.

Tabelle 2: Entwicklung des Abgeltungsteueraufkommens seit 2009

Jahr	Einnahmen in Mio. Euro		
	Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge	nicht veranlagte Steuern vom Ertrag*	Abgeltungsteuer insgesamt
2009	12.442	12.474	24.916
2010	8.709	12.982	21.692
2011	8.020	18.136	26.155
2012	8.234	20.060	28.294
2013	8.664	17.259	25.923
2014	7.812	17.423	25.236
2015	8.259	17.945	26.204

*Quelle: Bundesfinanzministerium (Antwort auf die schriftliche Anfrage des DSi vom 11.05.2016); *laut BMF beträgt der auf die Dividendenbesteuerung entfallende Aufkommensanteil ca. 98 bis 99 Prozent.*

Exkurs: Aktuelle Forderungen der Parteien zur Abgeltungsteuer

Partei	Position zur Abgeltungsteuer	Begründung / Forderungen im Detail
CDU/CSU	Abschaffung, z. T. aber Vorbehalte dagegen	Bundesfinanzminister Schäuble (CDU) hat die Abgeltungsteuer mehrfach zur Disposition gestellt. Die Voraussetzung für eine Abschaffung sei jedoch, dass der internationale Informationsaustausch über Kontodaten vollständig funktioniert.[15] Der bayerische Finanzminister Söder (CSU) hat gefordert, im Zuge einer breit angelegten Steuerreform zu einer einheitlichen Belastung von Arbeits- und Kapitaleinkommen zurückzukehren.[16] Bei einigen Wirtschafts- und Finanzpolitikern der Union bestehen jedoch Vorbehalte gegenüber einer Abschaffung der Abgeltungsteuer. Beispielsweise wird vor einer weiteren Verkomplizierung des Steuerrechts gewarnt.[17]

15 Siehe z. B. Bundestagsdebatte vom 27.11.2015 (Plenarprotokoll 18/141, S. 13856).
16 Vgl. *Gammelin* (2016).
17 Vgl. *Schäfers* (2016).

SPD	Abschaffung	Die SPD plädiert grundsätzlich für eine „gerechte Kapitalbesteuerung". Die Abgeltungsteuer soll abgeschafft werden, um die vermeintliche Privilegierung von Kapitaleinkommen gegenüber Arbeitseinkommen zu beenden.[18] Zum Zeitpunkt der Abschaffung hat sich die SPD unterschiedlich geäußert. Laut SPD-Bundestagsfraktion ist die Abgeltungsteuer abzuschaffen, wenn der ab 2017 geplante automatische Informationsaustausch wirksam umgesetzt worden ist.[19] Zum Teil wird allerdings auch eine zügige Abschaffung noch in dieser Legislaturperiode gefordert.[20] Die SPD-geführten Länder im Bundesrat haben sich aufgrund der verbesserten internationalen Kooperation für eine Evaluierung der Abgeltungsteuer ausgesprochen.[21]
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Abschaffung	Die Abgeltungsteuer soll noch in dieser Legislaturperiode abgeschafft werden. Im Einzelnen sind folgende Regelungen vorgesehen: • Sämtliche Kapitaleinkünfte sind wieder im Rahmen der jährlichen Steuererklärung beim Finanzamt anzugeben. • Eine Spekulationsfrist für Veräußerungsgewinne wird nicht gewährt. • Das Teileinkünfteverfahren gilt für sämtliche Dividenden und Veräußerungsgewinne von Anteilen an Körperschaften. • Werbungskosten sollen wieder voll abzugsfähig sein. Der Sparer-Pauschbetrag ist in einen Sparer-Freibetrag umzuwandeln.[22]
LINKE	Abschaffung	Die Einkünfte aus Kapitalvermögen sollen nicht mehr pauschal, sondern mit dem persönlichen Einkommensteuersatz belastet werden.
FDP	Beibehaltung	Die FDP hält eine Abschaffung der Abgeltungsteuer für ökonomisch kontraproduktiv, weil dies u. a. negative Auswirkungen auf die Kapitalbildung hätte.[23]
AfD	offen	Das am 1. Mai 2016 beschlossene Grundsatzprogramm enthält keine Positionierung zur Abgeltungsteuer.

Quelle: Eigene Recherche.

18 Vgl. *SPD* (2016), S. 16.
19 Siehe Bundestagsdebatte vom 12.11.2015 (Plenarprotokoll 18/136, S. 13310D).
20 Vgl. *Schäfers* (2015).
21 Vgl. *Bundesrat* (2015), S. 3.
22 Vgl. *BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN* (2015).
23 Vgl. *FDP* (2016).

3 Die Besteuerung von Kapitalerträgen aus theoretischer Sicht

3.1 Konzept der Konsumsteuer verlangt Steuerbefreiung

Befürworter einer Konsumsteuer bzw. einer konsumorientierten Einkommensteuer plädieren dafür, nur jene Einkommensteile zu besteuern, die sofort konsumiert werden.[24] Hingegen sollte gespartes Einkommen steuerfrei bleiben. Durch die Steuerfreiheit für Kapitalerträge soll die Effizienz und insbesondere die Neutralität des Steuersystems verbessert werden. In der Finanzwissenschaft gilt die Besteuerung dann als neutral, wenn wirtschaftliche Entscheidungen nicht von steuerlichen Erwägungen beeinträchtigt werden. Eine Einkommensteuer, die Kapitalerträge belastet, kann jedoch diesem Anspruch nicht genügen, da sie die Entscheidung zwischen sofortigem Konsum und Sparen (zur Finanzierung von Zukunftskonsum) verzerrt. Diese Benachteiligung des Sparens ist einem doppelten Steuerzugriff geschuldet: Da die Ersparnis aus versteuertem Einkommen gebildet wird und auch die erzielten Zinserträge besteuert werden, kommt es zu einer Doppelbesteuerung und einer Reduzierung der Nettorendite nach Steuern. Unmittelbar konsumiertes Einkommen wird hingegen nur einmal mit Einkommensteuer belastet. Daraus folgt, dass das Sparen gegenüber dem Konsum diskriminiert wird. Aufgrund des Zinseszinseffektes verschärft sich mit zunehmender Dauer der Kapitalanlage die Benachteiligung des Sparens durch die Einkommensteuer. Das kann durch folgendes Beispiel verdeutlicht werden:

---

24 Vgl. *Neumann* (2003), S. 31 ff, *Rose* (1996), S. 72 ff. und *Blankart* (2008), S. 291 ff. Ein frühes Plädoyer für eine konsumorientierte Besteuerung findet sich bei John Stuart Mill: „Die richtige Methode, eine Einkommensteuer festzusetzen, bestünde darin, nur den Teil des Einkommens, der als Ausgabe vorgesehen ist, zu besteuern und den, der gespart wird, von der Steuer zu befreien." (zit. Nach *Richter* 1998, S. 6).

Ein Sparer legt 10.000 Euro aus seinem unversteuerten (Brutto-) Lohneinkommen zu einem festen Zinssatz von 3 Prozent p. a. an. Ohne Steuern beträgt das Sparguthaben zu Beginn 10.000 Euro und erreicht nach 40 Jahren die Höhe von ***32.620 Euro****. Bei einer Lohnsteuer von 30 Prozent reduziert sich der anfängliche Anlagebetrag auf 7.000 Euro. Unterliegen die Zinsen ebenfalls einem Steuersatz von 30 Prozent, beträgt das Sparguthaben nach 40 Jahren* ***16.074 Euro****. Bezogen auf das erzielbare Sparguthaben ohne Steuern, entspricht dies einer kumulierten Steuerlast von rund 51 Prozent. Werden die 10.000 Euro hingegen sofort konsumiert, wird lediglich Lohnsteuer abgezogen und die Steuerlast beträgt 30 Prozent. Die Benachteiligung des Sparens kann vermieden werden, wenn die Zinsen steuerfrei gestellt werden. Das Sparguthaben beträgt dann nach 40 Jahren* ***22.834 Euro****, was einer effektiven Steuerlast von 30 Prozent entspricht.*[25]

Der Gesetzgeber kann eine Konsumsteuer in zwei Ausprägungen umsetzen.[26] Als *sparbereinigte Einkommensteuer* erfasst sie das gesamte Einkommen wie bisher, gliedert aber die Ersparnisse aus und lässt diese vorerst steuerfrei. Nur die Restgröße, der Konsum, wird mit Einkommensteuer belastet. Die ersparten Einkommensteile sollen auf einem besonderen Bankkonto gesammelt werden und unterliegen der Einkommensteuer erst dann, wenn sie entnommen und dem Konsum zugeführt werden. Wird die Konsumsteuer hingegen als *zinsbereinigte Einkommensteuer* verwirklicht, werden die Zinserträge aus der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer entfernt und bleiben somit steuerfrei. Beide Varianten der konsumorientierten Einkommensteuer haben – bei identischen Steuersätzen – die gleiche Wirkung und beseitigen dadurch die steuerliche Diskriminierung des Sparens (siehe Tabelle 3).

25 Vgl. *Hey* (2015a), S. 86.
26 Vgl. *KBI* (1999), S. 38 f.

Tabelle 3: Wirkung von Konsum- und Einkommensteuer im Vergleich

	Jahr 1			Jahr 2			
	Einkommen für Sparzwecke	Steuer 30 %	Ersparnis	Zinsen 3 %	Sparguthaben	Steuer 30 %	für Konsum verfügbar
1. Sparbereinigte Einkommensteuer	10.000 €	–	10.000 €	300 €	10.300 €	3.090 €	7.210 €
2. Zinsbereinigte Einkommensteuer	10.000 €	3.000 €	7.000 €	210 €	7.210 €	–	7.210 €
3. Einkommensteuer	10.000 €	3.000 €	7.000 €	210 €	7.210 €	63 €	7.147 €

Quelle: Greß/Rose/Wieswesser (1998), S. 20 und eigene Berechnungen.

3.2 Leistungsfähigkeitsprinzip erfordert inflationsbereinigte Besteuerung

Der Besteuerungsgrundsatz der Steuergerechtigkeit wird durch das Leistungsfähigkeitsprinzip konkretisiert.[27] Demnach sollte eine gerechte Besteuerung auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Steuerzahlers abstellen, die sich im Einkommen widerspiegelt. Um die Leistungsfähigkeit sachgerecht zu bestimmen, sollten *sämtliche* Einkommensteile, über die der Steuerzahler frei verfügen kann, erfasst werden. Alle Einkommensarten sind dabei gleich zu behandeln. Im Rahmen einer *synthetischen oder allgemeinen Einkommensteuer* ist daher kein Platz für eine Steuerbefreiung der Kapitalerträge.[28]

Das Leistungsfähigkeitsprinzip stellt jedoch nicht auf nominale, sondern auf reale Werte ab.[29] Um übermäßige Belastungen zu vermeiden, muss daher bei der Besteuerung die Geldentwertung

27 Vgl. *DSi* (2013), S. 108 f.
28 Vgl. *Tipke* (2007), S. 209.
29 Vgl. *Tipke* (2000), S. 512.

berücksichtigt werden (siehe Kasten 1). Nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip darf nur der Teil des Einkommens besteuert werden, über den der Einzelne frei verfügen kann. Der Einkommensteil, mit dem zwangsläufige Aufwendungen zur Einkommenserzielung bestritten werden, ist steuerfrei zu stellen. Um die Kaufkraft auch bei Geldentwertung zumindest stabil zu halten, müssen die (Zins-)Sparer die Substanz des Anlagevermögens erhalten. Analog zu den Werbungskosten sind daher auch die Aufwendungen für den Ausgleich eines etwaigen Substanzverlusts beim Kapitalvermögen zwangsläufig, weil sie der Bestandserhaltung dienen. Denn wird der Kapitalstock Jahr für Jahr durch Inflation entwertet und auf lange Sicht aufgezehrt, können keine Einnahmen in Form von realen Zinserträgen erzielt werden. Eine gerechte Besteuerung darf daher die Nominalzinsen nicht so stark belasten, dass „nach Steuern" und „nach Inflation" der Kapitalstock kleiner als vorher ist. Nominale Zinserträge, die gerade einmal die Inflationsrate ausgleichen, sind lediglich Scheineinkommen, die keine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit darstellen.[30] Das Leistungsfähigkeitsprinzip verlangt daher, dass der Staat bei der Kapitalbesteuerung den inflationsbedingten Substanzverlust berücksichtigt und steuerfrei stellt.[31]

30 Vgl. *ebd.,* S. 497: „Bloß nominelle oder Scheindaten verkörpern keine Leistungsfähigkeit. Daher darf Scheineinkommen nicht erfasst werden. Das nominelle Einkommen muss um die Inflationsrate gekürzt werden."

31 Vgl. *Tipke* (2000), S. 514: „Nur in Höhe der (positiven) Realzinsen […] liegt eine Zunahme der steuerlichen Leistungsfähigkeit vor."

Kasten: Auswirkungen der Geldentwertung auf die Besteuerung von Kapitalerträgen

Die Gefahr einer übermäßigen Besteuerung von Kapitalerträgen ist bereits bei niedrigen Inflationsraten vorhanden. Beträgt beispielsweise der nominale Zinssatz 1 Prozent und findet eine Geldentwertung von jährlich 0,7 Prozent statt, schrumpft die Realverzinsung auf 0,3 Prozent. Das heißt: 0,7 Prozentpunkte der nominalen Rendite werden benötigt, um den inflationsbedingten Substanzverlust auszugleichen, sodass nur 0,3 Prozentpunkte der Rendite als frei verfügbares Einkommen verbleiben. Aus dieser Realverzinsung muss aber noch die Kapitalertragsteuer finanziert werden, die sich nach dem *nominalen* Zinsertrag von 1,0 Prozent bemisst. Bei einem angenommenen, nicht dem geltenden Recht entsprechenden Kapitalertragsteuersatz von 40 Prozent fällt ein Zinsertrag von 0,4 Prozent an den Staat. 0,4 Prozent Steuerzahlung bei 0,3 Prozent Realrendite bedeutet in diesem Fall eine steuerliche Belastung der Realrendite von 133 Prozent (siehe Tabelle 4). Somit verringert sich durch den staatlichen Steuerzugriff der Wert des Kapitalvermögens und es kommt zu einer Substanzbesteuerung.

Tabelle 4: Steuerbelastung der Realzinsen bei geringer Geldentwertung

Nominalverzinsung	1,0 %
./. Inflationsrate	0,7 %
= Realverzinsung	0,3 %
Steuerliche Bemessungsgrundlage	1,0 %
Steuerbetrag (1,0 % x Steuersatz von 40 %)	0,4 %
Belastung der Realzinsen	133 %

Quelle: eigene, vereinfachte Darstellung (Annahme: Kapitaleinkünfte unterliegen persönlichem Steuersatz).

In *Tabelle 5* wird veranschaulicht, dass der Staat durch eine solche Besteuerung tatsächlich in die Substanz eingreift und dadurch den Wert des Sparvermögens verringert.

Tabelle 5: Verringerung des Sparvermögens durch Besteuerung und Inflation

Sparvermögen	Jahresbeginn	Jahresende
Nominal	10.000 €	10.100 €
Nominal „nach Steuern“	–	10.060 €
Real „nach Steuern“	–	9.990 €

Quelle: eigene, vereinfachte Darstellung (Annahme: Kapitaleinkünfte unterliegen persönlichem Steuersatz).

Bei höheren Inflationsraten kann die steuerliche Belastung der Realzinsen sogar noch weiter ansteigen (siehe Tabelle 6).

Tabelle 6: Steuerbelastung der Realzinsen bei höherer Geldentwertung

Nominalverzinsung	4,0 %
./. Inflationsrate	3,0 %
= Realverzinsung	1,0 %
Steuerliche Bemessungsgrundlage	4,0 %
Steuerbetrag (4,0 % x Steuersatz von 40 %)	1,6 %
Belastung der Realzinsen	160 %

Quelle: eigene, vereinfachte Darstellung (Annahme: Kapitaleinkünfte unterliegen persönlichem Steuersatz).

3.3 Zwischenfazit: Theoretischer Befund spricht für ermäßigte Besteuerung von Kapitalerträgen

Die ermäßigte Besteuerung von Kapitalerträgen durch eine Abgeltungsteuer lässt sich sowohl mit dem Konzept einer konsumorientierten Einkommensteuer als auch mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip rechtfertigen. Die von Befürwortern einer Konsumsteuer geforderte Steuerfreiheit von Kapitalerträgen erscheint

zwar auf absehbare Zeit nicht umsetzbar zu sein. Gleichwohl kann eine Abgeltungsteuer mit ermäßigtem Steuersatz als ein wichtiger Schritt bewertet werden, um die steuerliche Benachteiligung des Sparens zu reduzieren. Dies verbessert die Neutralität des Steuersystems und kann zu Wohlfahrtsgewinnen führen.[32]

Dem Leistungsfähigkeitsprinzip zufolge ist eine Belastungsbegrenzung erforderlich, um die inflationsbedingte Überbesteuerung von Zinsen zu vermeiden. Dies könnte erreicht werden, indem nicht mehr die Nominalzinsen, sondern nur noch das reale Zinseinkommen besteuert wird.[33] Eine exakte Ermittlung der Realzinsen ist im steuerlichen Massenverfahren jedoch anspruchsvoll und nur mit hohem Verwaltungsaufwand umsetzbar. Dies spricht für ein anderes Verfahren, das mit deutlich geringerem Aufwand vergleichbare Ergebnisse erzielt.

Die Abgeltungsteuer stellt grundsätzlich ein solches Verfahren dar. Sie ist in der Lage, die Geldentwertung – zumindest näherungsweise – bei der Zinsbesteuerung zu berücksichtigen.[34] Dem liegt der empirische Befund zu Grunde, dass die Realverzinsung auf lange Sicht und bei typisierender Betrachtung ungefähr der Hälfte der Nominalzinsen entspricht.[35] Somit könnte eine sachgerechte Besteuerung der Realzinsen in etwa erreicht werden, wenn entweder die nominalen Zinseinkünfte maximal zur Hälfte besteuert werden oder der persönliche Einkommensteuersatz zumindest halbiert wird. Bei der Abgeltungsteuer erfolgt die annähernde Halbierung des individuellen Steuersatzes – aus Vereinfachungsgründen – in pauschalierter Form durch die Einführung eines niedrigen Proportionaltarifs. Die Abgeltungsteuer ist somit geeignet, die Geldentwertung – zumindest näherungsweise – bei

32 Vgl. *Bundesbank* (2007), S. 2 und *Neumann* (2003).
33 Vgl. *KBI* (1978), S. 76
34 Vgl. *KBI* (1999), S. 45 ff. Auch für den Zeitraum 2000 bis 2015 lässt sich dieser Zusammenhang nachweisen (siehe Tabelle im Anhang).
35 Vgl. *ebd.,* insb. Fußnote 169.

der Kapitaleinkommensbesteuerung zu berücksichtigen.[36] Aus finanzwissenschaftlicher Sicht sprechen somit gewichtige Gründe für die Einführung bzw. Beibehaltung einer Abgeltungsteuer mit ermäßigtem Steuersatz, wobei dieser – ausgehend vom Spitzensteuersatz in Höhe von 42 Prozent – sogar bei 20 Prozent liegen müsste.

36 Vergleichbarer Ansicht sind u. a. *Fuest/Spengel* (2016), S. 85, *SVR* (2012), S. 221, *Tipke* (2007), S. 209 und *Donges et al* (2000), S. 41 f.

4 Exkurs: Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Sparens und die besondere Sparkultur in Deutschland

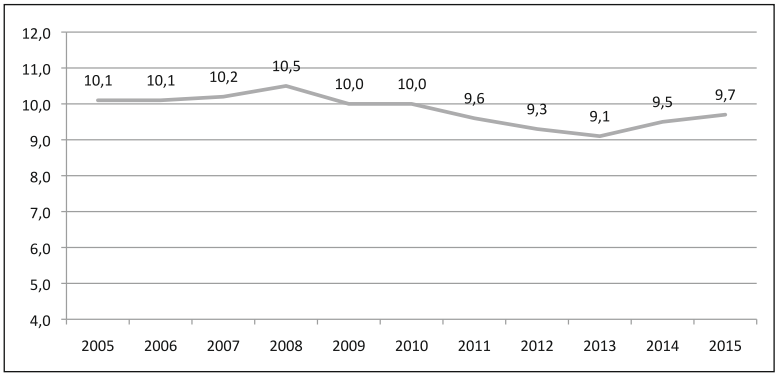
Die Ersparnis ist im volkswirtschaftlichen Wertschöpfungsprozess von großer Bedeutung. Sparen bedeutet Konsumverzicht in der Gegenwart und erhöht damit das Wachstumspotential in der Zukunft. So stellen die Sparer Finanzmittel für Investitionen bereit, die den Kapitalstock und damit die Produktivität einer Volkswirtschaft erhöhen. Dies versetzt die Unternehmen in die Lage, die Menge der produzierten Güter und Dienstleistungen auszuweiten sowie den investitionsbedingt produktiveren Arbeitnehmern höhere Löhne zu zahlen. Das ermöglicht mehr Konsum und mehr Sparen, sodass erneute Investitionsimpulse gesetzt werden können. Sparen ist damit eine Grundvoraussetzung für langfristiges wirtschaftliches Wachstum.[37]

In Deutschland hat das Sparen einen besonders hohen Stellenwert. Zum einen ist im internationalen Vergleich die deutsche Sparquote – definiert als die Ersparnis der privaten Haushalte im Verhältnis zu ihrem verfügbaren Einkommen – überdurchschnittlich hoch. Im Jahr 2014 lag die Sparquote der privaten Haushalte in Deutschland bei 9,5 Prozent, während die durchschnittliche Sparquote der Privathaushalte in der Europäischen Union nur 3,9 Prozent betrug.[38] Zum anderen liegt die Sparquote in Deutschland seit dem Jahr 2005 relativ stabil bei etwa 10 Prozent (siehe Abbildung 1), während in der Europäischen Union ein deutlicher Rückgang der Sparneigung zu verzeichnen ist.[39] Damit hat sich die private Sparquote in Deutschland auch in der extremen Niedrig-

37 Vgl. beispielsweise *Sinn/Potrafke* (2012), S. 7.
38 Vgl. *OECD* (2016b).
39 Die durchschnittliche Sparquote ist von 5,5 Prozent (2005) auf 3,9 Prozent (2014) gesunken, was einem Rückgang um rund 30 Prozent entspricht.

zinsphase als robust erwiesen. Daraus kann abgeleitet werden, dass die Deutschen das Sparen und die damit verbundenen Effekte – wie finanzielle Sicherheit, Vorsorge für das Alter oder die Weitergabe von Ersparnissen an die kommende Generation – besonders wertschätzen. Neben der hohen volkswirtschaftlichen Relevanz des Sparens sollte daher bei der Diskussion um die Abgeltungsteuer auch die besondere Sparkultur in Deutschland berücksichtigt werden.

Abbildung 1: Entwicklung der Sparquote der privaten Haushalte in Deutschland seit 2005 (in Prozent)



Quelle: Statistisches Bundesamt (2016), S. 30.

5 Kein Auslaufmodell: Gute Gründe für die Beibehaltung der Abgeltungsteuer

5.1 Weiterhin zeitgemäß: Rechtfertigung der Abgeltungsteuer hat immer noch Bestand

Die Einführung der Abgeltungsteuer hat der Gesetzgeber vor allem mit zwei Argumenten begründet. Erstens soll der ermäßigte Steuersatz das Interesse privater Anleger mindern, allein aus steuerlichen Gründen Kapital ins Ausland zu verlagern. Zweitens soll die Quellenbesteuerung, die in der Regel endgültigen Charakter hat und eine Veranlagung entbehrlich macht, den Steuervollzug vereinfachen.[40] Derzeit wird oft behauptet, dass aktuelle Entwicklungen diese Argumente zunehmend schwächen und damit die Existenzberechtigung der Abgeltungsteuer in Frage stellen.[41]

Steuervereinfachung entlastet weiterhin Steuerzahler und Finanzverwaltung

Die Abgeltungsteuer hat die Besteuerung von Kapitalerträgen wesentlich vereinfacht. Durch die abgeltende Wirkung des Steuerabzugs müssen viele Steuerzahler ihre Kapitalerträge nicht mehr in der Steuererklärung angeben. Dies macht eine Einzelfallprüfung durch die Finanzämter – bezogen auf die Kapitaleinkünfte – weitgehend entbehrlich. Darüber hinaus sind die Kreditinstitute für den Steuervollzug verantwortlich[42] und tragen damit auch den

40 Vgl. die Begründung des am 14.08.2007 beschlossenen Unternehmenssteuerreformgesetz 2008 (Bundestags-Drucksache 16/4841, S. 59), das die Abgeltungsteuer zum 1. Januar 2009 eingeführt hat.

41 Die Hans-Böckler-Stiftung bezeichnet beispielsweise die Abgeltungsteuer inzwischen als „Rabatt ohne Rechtfertigung". Vgl. *Hans-Böckler-Stiftung* (2016), S. 3. Für eine vergleichbare Argumentation siehe auch *Bach* (2015), S. 4 oder *Schick* (2016), S. 97.

42 Die Kreditinstitute behalten bei der Auszahlung der Kapitalerträge den fälligen Steuerbetrag ein und überweisen diesen an das zuständige Finanzamt. Dabei werden etwaige Veräußerungsverluste, ausländische Quellensteuern und die persönlichen Verhältnisse des Steuerpflichtigen (z. B. Kirchenzugehörigkeit) berücksichtigt.

Großteil der Erhebungskosten. Die Einführung der Abgeltungsteuer hat somit die Steuerzahler und die Finanzbehörden entlastet.[43] Eine Abschaffung der Abgeltungsteuer würde diese Fortschritte bei der Steuervereinfachung zunichtemachen und die Befolgungskosten für die Steuerzahler und die Erhebungskosten für die Finanzverwaltung erhöhen. Das Argument des damaligen Gesetzgebers, dass die Abgeltungsteuer zur Vereinfachung des Steuerrechts beiträgt, ist daher unverändert gültig.

Wirksamkeit des automatischen Informationsaustausches bleibt ungewiss

Zunehmend in Frage gestellt wird, ob die Abgeltungsteuer noch erforderlich ist, um Steuerhinterziehung zu vermeiden. Häufig wird darauf verwiesen, dass die Fortschritte bei der internationalen Zusammenarbeit in Steuerfragen das Entdeckungsrisiko für Steuerhinterzieher deutlich erhöhen und damit eine moderate Besteuerung von Kapitalerträgen entbehrlich machen. Diese Einschätzung ist jedoch zum jetzigen Zeitpunkt spekulativ. Das liegt daran, dass der automatische Informationsaustausch im Jahr 2017 beginnt und erst im Folgejahr umgesetzt wird. Dabei ist – wie bei allen administrativen Großprojekten – zunächst mit Anlaufschwierigkeiten zu rechnen.[44] Zudem ist nicht absehbar, ob alle Staaten in der Praxis ihre Informationspflichten vollständig erfüllen und die derzeit nicht kooperationsbereiten Staaten dem Informationsaustausch noch beitreten. Nur unter diesen Bedingungen – also einer lückenlosen globalen Kooperation – ist damit zu rechnen, dass die Anreize zur Steuerhinterziehung wirksam reduziert werden können. Ob dieses äußerst anspruchsvolle Ziel erreicht wird, bleibt abzuwarten.

---

43 Zur Entlastung der Finanzbehörden hat auch die einheitliche Besteuerung von Zinsen, Dividenden und Kursgewinnen im Rahmen der Abgeltungsteuer beigetragen, weil dadurch komplizierte Abgrenzungsprobleme entfallen sind. Vgl. *Loritz* (2007), S. 3 f.

44 Vgl. *Fuest/Spengel* (2016), S. 84.

Abgeltungsteuer weiterhin als pauschaler Inflationsausgleich gerechtfertigt

Aus steuersystematischer Sicht ist die Abgeltungsteuer zudem als Mittel zur typisierten Inflationsbereinigung geeignet und gerechtfertigt. So trägt der ermäßigte Steuersatz der Inflationsanfälligkeit des Geldvermögens Rechnung und vermeidet eine übermäßige Belastung der Zinserträge.[45]

Gegen eine solche Rechtfertigung der Abgeltungsteuer könnte vorgebracht werden, dass die derzeit sehr niedrige Geldentwertung eine Inflationsbereinigung entbehrlich mache. Dieser Einwand überzeugt jedoch nicht. Die derzeit geringe Inflation geht einher mit historisch niedrigen nominalen Zinssätzen. In diesem Niedrigzinsumfeld können selbst geringe Inflationsraten bereits vor Steuern zu einer negativen Realrendite führen. Eine höhere Steuerbelastung würde den Substanzverzehr zusätzlich verschärfen und sollte daher unbedingt unterbleiben. Des Weiteren deutet ein Blick auf die bisherige Preisentwicklung in Deutschland darauf hin, dass Inflationsraten nahe Null die Ausnahme darstellen und nur von kurzer Dauer sind.[46] Zudem ist auch wegen der expansiven Geldpolitik der Europäischen Zentralbank mittelfristig mit einem Anstieg des Preisniveaus zu rechnen. Auch bei vorläu-

---

45 Vgl. u. a. *Fuest/Spengel* (2016), S. 85 („Schließlich trägt die Abgeltungsteuer … der Inflationsanfälligkeit der Zinsbesteuerung Rechnung"),*Tipke* (2007), S. 209, *SVR* (2012), Rn. 387 und *Hey* (2015b), S. 271. Im Übrigen hat das Bundesverfassungsgericht bereits im Jahr 1991 betont, dass es „verfassungsrechtlich unbedenklich [wäre], die Geldwertabhängigkeit und damit die gesteigerte Inflationsanfälligkeit der Einkunftsart ‚Kapitalvermögen' bei der Besteuerung zu berücksichtigen." (BVerfG v. 27.06.1991 - 2 BvR 1493/89, BVerfGE 84, 239 (282). Auch aus heutiger Sicht bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Abgeltungsteuer. Denn seit der Einführung der Abgeltungsteuer im Jahr 2009 hatte das Bundesverfassungsgericht in verschiedenen Verfahren die Gelegenheit, die Abgeltungsteuer grundsätzlich in Frage zu stellen, was aber nicht geschehen ist.

46 Beispielsweise war in den Jahren 1986/87 eine negative bzw. sehr niedrige Inflationsrate von -0,1 bzw. 0,2 Prozent zu verzeichnen, doch bereits 1988/89 kam es wieder zu einem stärkerem Anstieg des Preisniveaus (mit Inflationsraten von 1,2 bzw. 2,8 Prozent). Auch die geringe Inflationsrate von 0,6 Prozent im Jahr 1999 hatte in der Folgezeit keinen Bestand (2000: 1,4 Prozent; 2001: 2,0 Prozent).

fig niedrigen Inflationsraten sollte daher an der Abgeltungsteuer festgehalten werden.

Aktuelle Entwicklungen machen Abgeltungsteuer nicht entbehrlich

Die Einführung der Abgeltungsteuer hat die Anreize zur Steuervermeidung vermindert. Ob mit dem automatischen Informationsaustausch ein geeigneteres Mittel zur Verfügung steht, hängt von einer wirksamen und lückenlosen Implementierung ab und bleibt abzuwarten. Doch selbst wenn dies der Fall sein sollte, ist der Erhalt der Abgeltungsteuer weiterhin gerechtfertigt. So wurde das Steuerrecht durch die Reform wirksam vereinfacht und dadurch die Bürger und die Finanzverwaltung entlastet. Darüber hinaus trägt die Abgeltungsteuer der Inflationsanfälligkeit der Zinserträge Rechnung. Die Abgeltungsteuer ist deshalb nicht überholt, sondern stellt eine zeitgemäße Besteuerung der Kapitalerträge sicher. Zudem sprechen zahlreiche weitere Gründe für eine Beibehaltung der Abgeltungsteuer, die im Folgenden dargestellt werden.

5.2 Verteilungspolitische Kritik an der Abgeltungsteuer nicht tragfähig

Ein zentraler Einwand gegen die Abgeltungsteuer lautet, dass sie Kapitaleinkünfte gegenüber Arbeitseinkünften privilegiere und dadurch die Ungleichheit der Einkommens- und Vermögensverteilung verschärfe. Dieses verteilungspolitische Argument, das in der aktuellen Debatte dominant ist, ist jedoch in mehrfacher Hinsicht nicht tragfähig.

Keine überzeugenden Belege für wachsende Einkommensungleichheit in Deutschland

In der Debatte um die Zukunft der Abgeltungsteuer wird häufig behauptet, dass die Ungleichheit der Einkommensverteilung in

Deutschland sehr hoch ist bzw. in den letzten Jahren zugenommen hat.[47] Aus diesem strittigen Befund wird die Forderung abgeleitet, die Umverteilungswirkung der Besteuerung zu erhöhen. Neben einer verschärften Vermögensbesteuerung soll hierfür auch die Belastung von Kapitalerträgen ansteigen.

Um diese Argumentation zu überprüfen, soll die Entwicklung der Einkommensungleichheit in Deutschland und im internationalen Vergleich betrachtet werden.[48] Das finanzwissenschaftliche Standardinstrument zur Beschreibung von Ungleichheit ist der sogenannte *Gini-Index*. Die Werteskala reicht von 0 bis 1 und je niedriger der Wert ist, desto gleichmäßiger sind die Einkommen verteilt. Somit sind bei einem Wert von 0 die Einkommen völlig gleich verteilt, während bei einem Wert von 1 ein Einzelner sämtliche Einkommen einer Volkswirtschaft bezieht und daher maximale Ungleichheit vorherrscht.[49] Laut offizieller OECD-Statistiken hat die Ungleichheit der Markteinkommen zwar in Deutschland – wie in den anderen Industriestaaten – seit den 1980er Jahren zugenommen. Seit 2004 ist jedoch kein weiterer Anstieg der Einkommensungleichheit beobachtbar. So lag der Gini-Index der Markteinkommen 2004 bei einem Wert von 0,5 und ist bis 2012, dem zuletzt von der OECD veröffentlichten Wert, auf die-

47 Vgl. beispielsweise *Gärtner* (2016), S. 95; *Deutscher Bundestag (2014)*, S. 1, *Goebel/Grabka/Schröder* (2015), S. 571 ff und *Hans-Böckler-Stiftung* (2016), S. 3.

48 Auf die Vermögensverteilung wird aufgrund gravierender methodischer Vorbehalte nicht näher eingegangen. Besonders problematisch ist, dass in internationalen Vergleichen regelmäßig nur das Sach- und Finanzvermögen, jedoch nicht die erworbenen Pensions- und Rentenansprüche berücksichtigt werden. Eine OECD-Studie hat indes ermittelt, dass der Barwert dieser Ansprüche in Deutschland deutlich höher ausfällt als in anderen Ländern. Auch eine aktuelle Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) und der Freien Universität Berlin kommt zum Ergebnis, dass die Rentenanwartschaften in Deutschland gleichmäßiger verteilt sind als das übrige Nettovermögen und dadurch der Gini-Index für die Vermögensungleichheit von 0,79 auf 0,59 sinkt, was einem Rückgang um ein Viertel entspricht. Des Weiteren schränken diverse Erfassungs- und Bewertungsprobleme die Aussagekraft von vergleichenden Studien zur Vermögensverteilung stark ein. Vgl. *BMF-Beirat* (2013), S. 25, *Fuest* (2016) und *Pennekamp* (2016).

49 Vgl. *Fuest* (2016), S. 3 und *BMF-Beirat* (2013), S. 21.

sem Niveau geblieben. Auch der Gini-Index für die verfügbaren Einkommen nach Steuern und Transfers lag in diesem Zeitraum nahezu konstant bei 0,29.[50] Insofern besteht kein Anhaltspunkt dafür, dass die Abgeltungsteuer die Einkommensungleichheit in Deutschland verschärft hätte.

Aufschlussreich ist auch der Vergleich mit den übrigen Industriestaaten. In 20 OECD-Staaten sind die Einkommensunterschiede nach Steuern und Transfers größer als in Deutschland, während in 12 OECD-Staaten die Einkommen gleichmäßiger als hierzulande verteilt sind.[51] Bezogen auf die Einkommensverteilung nach Steuern und Transfers hat Deutschland derzeit einen Gini-Koeffizienten von 0,289 und liegt damit unter dem OECD-Durchschnitt von 0,315. Im OECD-Vergleich ist die Einkommensungleichheit in Deutschland somit nicht besonders hoch. Hingegen ist die Umverteilungswirkung durch die Steuer- und Transfersysteme in Deutschland sehr stark ausgeprägt. Nur in Österreich, Belgien und Finnland – und damit in 3 von 34 OECD-Staaten – wird die Verteilung der Markteinkommen noch stärker korrigiert als in Deutschland.[52] Der deutsche Staat nimmt somit bei der Umverteilung durch Steuern und Transfers international bereits eine Spitzenposition ein, sodass Nachholbedarf – etwa im Sinne einer höheren und stärker umverteilenden Steuerbelastung – nicht erkennbar ist. Im Ergebnis ist festzustellen, dass die Einkommensungleichheit in Deutschland seit 2004 nicht gestiegen ist und im OECD-Vergleich auch nicht sonderlich hoch ausfällt. Die verteilungspolitischen Argumente, die eine Abschaffung der Abgeltungsteuer rechtfertigen sollen, sind daher schon vom Ansatz her nicht tragfähig.

---

50 Vgl. *OECD* (2016a).

51 Soweit verfügbar werden die Werte des Jahres 2012 verglichen. Ungarn hat denselben Wert wie Deutschland.

52 Vgl. *OECD* (2016).

Vermeintliche Belastungsunterschiede zwischen Arbeits- und Kapitaleinkünften irreführend

Um die vermeintliche Privilegierung von Kapitaleinkünften gegenüber Arbeits- und sonstigen Einkünften zu verdeutlichen, verweisen Kritiker auf die Differenz zwischen dem Einkommensteuerhöchstsatz von 42 bzw. 45 Prozent und dem Abgeltungsteuersatz von 25 Prozent. Diese plakative Gegenüberstellung verkennt jedoch die tatsächliche Belastung beider Einkunftsarten. Beispielsweise beträgt bei unverheirateten Arbeitnehmern mit einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 30.000 bzw. 40.000 Euro die Durchschnittsbelastung durch die Einkommensteuer 18,2 bzw. 22,1 Prozent (siehe *Tabelle 7).* Im mittleren Einkommensbereich liegt somit die steuerliche Belastung von Arbeitseinkünften unter dem Niveau des Abgeltungsteuersatzes.[53] Bezogen auf die Realwerte der Kapitalerträge fällt der Vergleich noch extremer aus, weil sich dabei teilweise eine Belastung von über 100 Prozent ergeben kann.

53 Zweifellos besteht jedoch eine Grenzsteuerproblematik. Ein Single mit einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 40.000 Euro hat einen Grenzsteuersatz für Arbeitseinkommen von rund 36 Prozent, während sein Grenzsteuersatz für Kapitaleinkommen nur 25 Prozent beträgt (jeweils ohne Solidaritätszuschlag). Mehrarbeit wird also steuerlich stärker belastet als mehr zu sparen. Es wäre aber verfehlt, nun durch eine Abschaffung der Abgeltungsteuer zusätzliches Sparen steuerlich ähnlich unattraktiv zu gestalten wie zusätzliches Arbeiten. Stattdessen sind Einkommensteuerentlastungen geboten, wie sie ja auch derzeit politisch diskutiert werden.

Tabelle 7: Einkommensteuerbelastung von ausgewählten Arbeitseinkünften

zu versteuerndes Jahreseinkommen	Einkommensteuer	Durchschnittssteuersatz
Single		
20.000 Euro	2.560 Euro	12,8 %
30.000 Euro	5.468 Euro	18,2 %
40.000 Euro	8.826 Euro	22,1 %
Ehepaar (gemeinsam veranlagt)		
50.000 Euro	7.914 Euro	15,8 %
70.000 Euro	14.182 Euro	20,3 %
90.000 Euro	21.350 Euro	23,7 %

Quelle: Eigene Berechnungen (Einkommensteuertarif 2016).

Mehrbelastungen durch Bruttobesteuerung werden übersehen

Ebenfalls problematisch ist, dass in der öffentlichen Debatte oft nicht zur Sprache kommt, dass mit der Einführung der Abgeltungsteuer die Bemessungsgrundlage erheblich ausgeweitet wurde. So haben die Abschaffung des Werbungskostenabzugs, die Beschränkung der Verlustverrechnung und die verschärfte Besteuerung von Veräußerungsgewinnen zu einer faktischen Bruttobesteuerung geführt.[54] Diese Verbreiterung der Bemessungsgrundlage erhöht die Belastung. Die fehlende Kenntnis dieser Zusammenhänge kann dazu führen, dass ein einseitiges und verzerrtes Bild der Abgeltungsteuer entsteht und daher eingetretene Entlastungseffekte überschätzt und Belastungseffekte übersehen werden (siehe *Tabelle 8).*

54 Vgl. hierzu die *Tabelle 1* auf S. 12.

Tabelle 8: Beispiel für die Folgen der Bruttobesteuerung bei der Abgeltungsteuer

	Abgeltungsteuer	Synthetische Einkommensteuer[55]	
Kapitaleinkünfte gesamt	10.000 Euro		
davon: Zinsen	7.000 Euro		
davon: Kursgewinne (Haltedauer > 1 Jahr)	3.000 Euro		
Werbungskosten	700 Euro		
Bemessungsgrundlage (BMG)	10.000 Euro[56]	6.300 Euro[57]	
BMG abzgl. Sparer-Freibetrag	9.199 Euro[58]	5.550 Euro[59]	
Grenzsteuersatz (mit Soli)	26,4 %	26,4 %[60]	44,0 %[61]
Steuer auf Kapitaleinkünfte	2.429 Euro	1.523 Euro	2.436 Euro

Quelle: Eigene Berechnungen; Synthetische Einkommensteuer: Tarif 2016, Einzelveranlagung.

Aus *Tabelle 8* wird ersichtlich, dass die Abgeltungsteuer die Bemessungsgrundlage erheblich verbreitert hat. Im gewählten Beispiel liegt das daran, dass vor 2009 die realisierten Kursgewinne von 3.000 Euro nicht der Besteuerung unterlagen und die Werbungskosten in tatsächlicher Höhe (hier: 700 Euro) die Bemessungsgrundlage gemindert haben. Dies führt im Berechnungs-

55 D. h. Kapitalerträge werden dem regulären Einkommensteuertarif unterworfen (Recht vor 2009).
56 Veräußerungsgewinne werden im geltenden Recht grundsätzlich, also unabhängig von der Haltedauer, besteuert; Werbungskosten, die über den Sparer-Pauschbetrag hinausgehen, bleiben unberücksichtigt.
57 Kapitaleinkünfte gesamt (10.000 Euro) – Veräußerungsgewinne (3.000 Euro) – Werbungskosten (700 Euro) = 6.300 Euro.
58 BMG (10.000 Euro) – Sparer-Pauschbetrag (801 Euro) = 9.199 Euro.
59 BMG (6.300 Euro) – Sparer-Freibetrag (750 Euro) = 5.550 Euro.
60 Grenzsteuersatz auf das zu versteuernde Jahreseinkommen (ohne Kapitaleinkünfte). Ein zusätzlicher Euro Zinsertrag wird – wie auch ein zusätzlicher Euro Arbeitseinkommen – mit diesem Grenzsteuersatz belastet. Die Grenzbelastung steigt mit weiteren (Zins-)Einkünften entsprechend des progressiven Einkommensteuertarifs an.
61 S. o.

beispiel dazu, dass bei Einkommen, die in der Nähe des Spitzensteuersatzes (inkl. Solidaritätszuschlag) liegen, die Belastung der Kapitalerträge vor 2009 nahezu der derzeitigen Belastung durch die Abgeltungsteuer entspricht. Bei Einkommen, die einem geringeren Grenzsteuersatz unterliegen (hier: 26,4 Prozent inkl. Solidaritätszuschlag) war 2009 indes die Steuer auf Kapitalerträge wegen der in der Folge ausgeweiteten Bemessungsgrundlage niedriger als heute.

5.3 Steuerlast auf Kapitalerträge in Deutschland bereits vergleichsweise hoch

Im Folgenden wird die nominale Belastung von Zins- und Dividendenerträgen im internationalen Vergleich dargestellt. Ein solcher Steuersatzvergleich spiegelt zwar nur näherungsweise die tatsächliche Belastung wider, die sich in exakter Höhe erst aus der Anwendung des Steuertarifs auf die Bemessungsgrundlage ergibt.[62] Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die deutsche Abgeltungsteuer eine vergleichsweise breite Bemessungsgrundlage aufweist.[63] Daraus folgt, dass bei in etwa gleich hohen Steuersätzen die effektive Steuerbelastung in Deutschland tendenziell höher ausfällt als in anderen Ländern.

Die ermäßigte Besteuerung von Kapitaleinkünften ist in der EU weit verbreitet. So haben neben Deutschland 19 weitere Mitgliedstaaten eine Abgeltungsteuer mit ermäßigtem Steuersatz eingeführt. Die nominale Belastung von Zinserträgen, die Inländer im Privatvermögen erzielen, ist in 15 Staaten niedriger und in 4 Staaten höher als in Deutschland (siehe *Tabelle 9*). Im Durchschnitt beträgt der Abgeltungsteuersatz in diesen Staaten 19,7 Prozent und liegt damit deutlich unter dem deutschen Abgeltung-

62 Vgl. *BMF* (2016), S. 11.
63 Vgl. Kapitel 2 und *Bültmann* (2015), S. 6.

steuersatz von 26,4 Prozent (inkl. Solidaritätszuschlag). Auffällig ist zudem, dass die Belastung nur in Staaten höher ist, die entweder traditionell ein sehr hohes Besteuerungsniveau aufweisen (Finnland und Schweden) oder im Zuge der Finanzmarktkrise in eine fiskalische Notlage geraten sind (Irland und Portugal). Werden schließlich alle 28 EU-Staaten in den Vergleich einbezogen, ist der maximale Steuersatz auf private Zinserträge in 19 Staaten niedriger und nur in 8 Staaten höher als in Deutschland.[64]

Tabelle 9: Abgeltungsteuersätze auf private Zinserträge in der EU 2015

EU-Staaten mit Abgeltungsteuer	Steuersatz in Prozent	Bemerkungen
Bulgarien	8,0	
Lettland	10,0	
Luxemburg	10,0	25 Euro Werbungskostenpauschale; Freigrenze bis 250 Euro
Kroatien	12,0	
Belgien	15,0	1.880 Euro Freibetrag
Griechenland	15,0	
Malta	15,0	Option zur Einkommensteuerveranlagung
Tschechien	15,0	
Rumänien	16,0	
Ungarn	16,0	
Polen	19,0	
Slowakei	19,0	
Österreich	25,0	
Slowenien	25,0	1.000 Euro Freibetrag für Zinsen aus Guthaben bei inländischen oder in der EU ansässigen Banken
Italien	26,0	

64 Vgl. *BMF* (2015), S. 38 f. Die Niederlande stellen einen Sonderfall dar, weil ein fiktiver Ertrag von 4 Prozent des Reinvermögens unterstellt und darauf ein Steuersatz von 30 Prozent angewendet wird.

Deutschland	**26,4**	**Option zur Einkommensteuerveranlagung; 801 Euro Sparerpauschbetrag**
Portugal	28,0	Option zur Einkommensteuerveranlagung
Finnland	30,0	
Schweden	30,0	
Irland	41,0	
Durchschnitt	**19,7**	**ohne Deutschland (Wert mit Deutschland: 20,1 %)**

Quelle: BMF (2016), S. 38 f. und eigene Berechnungen. Dargestellt sind die Abgeltungsteuersätze für typische Einkünfte aus Zinsen von ansässigen natürlichen Personen. Betriebliche Erträge bleiben unberücksichtigt.

Bei der nominalen Steuerbelastung von Dividenden ist neben der Besteuerung auf Anteilseignerebene auch die Vorbelastung auf Unternehmensebene zu berücksichtigen. Vergleicht man die Gesamtbelastung von Dividenden in allen 28 EU-Staaten, so belegt Deutschland – bei einem Gewerbesteuersatz von 400 Prozent – den 24. Platz, d. h. nur in 4 EU-Staaten ist die Belastung höher (siehe Tabelle 10). Wird ein Gewerbesteuerhebesatz von mehr als 485 Prozent unterstellt, fällt Deutschland sogar auf den 25. Platz zurück. Somit zeigt bereits der Vergleich der (nominalen) Steuersätze, dass in Deutschland sowohl Zinserträge als auch Dividenden vergleichsweise hoch belastet werden. Durch die breite Bemessungsgrundlage wird das Belastungsniveau noch zusätzlich erhöht. Eine weitere Verschärfung der Kapitalbesteuerung würde daher Deutschland im Standortwettbewerb stark benachteiligen.

Tabelle 10: Maximalbelastung (nominal) von Dividenden bei Vollausschüttung in der EU 2015

EU-Staaten	Steuerbelastung in Prozent		
	Unternehmensebene	Anteilseignerebene	Gesamt
Bulgarien	10,00	4,50	14,50
Estland	20,00	0,00	20,00
Slowakei	22,00	0,00	22,00
Lettland	15,00	8,50	23,50
Zypern	12,50	14,88	27,38
Litauen	15,00	12,75	27,75
Rumänien	16,00	13,44	29,44
Tschechien	19,00	12,15	31,15
Ungarn	20,62	12,70	33,32
Polen	19,00	15,39	34,39
Malta	35,00	0,00	35,00
Slowenien	17,00	20,75	37,75
Griechenland	29,00	10,00	39,00
Finnland	20,00	22,35	42,35
Niederlande	24,00	19,00	43,00
Portugal	21,00	22,12	43,12
Österreich	25,00	18,75	43,75
Vereinigtes Königreich	20,00	24,44	44,44
Luxemburg	29,22	15,43	44,65
Spanien	28,00	16,80	44,80
Schweden	22,00	23,40	45,40
Irland	12,50	35,00	47,50
Italien	31,40	16,47	47,87
Deutschland*	29,83	18,51	48,34
Belgien	33,99	16,50	50,49
Dänemark	23,50	32,13	55,63
Kroatien	20,00	37,19	57,19
Frankreich	38,00	26,35	64,35
Durchschnitt (ohne Deutschland)			38,88
Durchschnitt (mit Deutschland)			39,22

Quelle: BMF (2016), S. 22, eigene Berechnungen; nach steigender Gesamtbelastung geordnet.
** Zur Herleitung siehe Tabelle 13.*

5.4 Abschaffung der Abgeltungsteuer trifft bereits Bezieher kleiner Einkommen

Ein Wegfall der Abgeltungsteuer kann nachteilig für Anleger mit einem persönlichen Einkommensteuergrenzsatz von über 25 Prozent sein. Das ist bei Einzelveranlagung bereits ab einem zu versteuernden Jahreseinkommen von rund 16.000 Euro der Fall. Auch Bezieher kleiner Einkommen müssten daher bei Kapitalerträgen, die den Sparer-Pauschbetrag von 801 bzw. 1.602 Euro übersteigen, mit einem Belastungsanstieg rechnen.[65] Die Steuerbelastung auf Kapitalerträge kann sich von derzeit konstant 26,4 Prozent (Abgeltungsteuer inkl. Solidaritätszuschlag) auf bis zu 47,5 Prozent (Einkommensteuerhöchstsatz inkl. Solidaritätszuschlag) erhöhen. Insofern kann es bei einer Abschaffung der Abgeltungsteuer vor allem für Zinssparer zu erheblichen Mehrbelastungen kommen (siehe *Tabelle 11*).

65 Die potenzielle Betroffenheit im unteren und mittleren Einkommensbereich kann mit Hilfe der Einkommensteuerstatistik grob abgeschätzt werden. Demzufolge erzielen bei Einzelveranlagung rund 6,9 Mio. Steuerpflichtige ein zu versteuerndes Einkommen von 20.000 bis 50.000 Euro. Bei Zusammenveranlagung weisen rund 4,2 Mio. Steuerpflichtige bzw. 8,4 Mio. Personen ein zu versteuerndes Einkommen von 40.000 bis 70.000 Euro auf. Von einer Abschaffung der Abgeltungsteuer könnten somit allein im unteren und mittleren Einkommensbereich rund 11,1 Mio. Steuerpflichtige bzw. 15,3 Mio. Personen betroffen sein, sofern die Kapitalerträge den Sparerpauschbetrag übersteigen. Vgl. *Statistisches Bundesamt* (2015), S. 10 ff.

Tabelle 11: Mehrbelastung von Arbeitnehmern mit Zinseinkünften bei Abschaffung der Abgeltungsteuer

Arbeitseinkommen in Euro		Zinseinkünfte in Euro	Steuer auf Kapitalerträge (inkl. Soli) in Euro		Mehrbelastung der Sparer in Euro
zvE*	Jahresbrutto		Abgeltungsteuer	bei Abschaffung der Abgeltungsteuer**	
10.000	13.456	500	86	86	–
20.000	24.898	500	132	142	11
30.000	36.733	500	132	166	34
40.000	48.569	500	132	190	58
50.000	59.437	500	132	213	81
60.000	70.073	500	132	222	90

*Quelle: Eigene Berechnungen. *zvE = zu versteuerndes Jahreseinkommen; **also bei Rückkehr zur Kapitalertragsbesteuerung vor 2009 (synthetische Einkommensteuer; Kapitalerträge werden dem regulären Einkommensteuertarif unterworfen); Abweichungen durch Rundung. Annahmen: Einkommensteuertarif 2016, Einzelveranlagung, Sparer-Pauschbetrag bzw. -Freibetrag ausgeschöpft; Herleitung zvE: Arbeitnehmerpauschale (1.000 €), Vorsorgepauschale, Sonderausgabenpauschale (36 €).*

Der seit 2009 unveränderte Sparer-Pauschbetrag kann die Mehrbelastungen durch einen Wegfall der Abgeltungsteuer nicht kompensieren. Bei einer Rendite von 2 Prozent ist der Sparer-Pauschbetrag bereits bei einem Kapitalstock von 40.000 Euro ausgeschöpft.[66] Jeder Ertrag, der durch zusätzliches Sparen erzielt wird, unterliegt daher einer Besteuerung, die bei einer Abschaffung der Abgeltungsteuer sogar noch progressiv ansteigt. Ein derart rigoroser Steuerzugriff schwächt die Anreize zu sparen und läuft angesichts der Notwendigkeit, eigenverantwortlich für das Alter vorzusorgen, dem politischen Ziel einer auskömmlichen Alterssicherung entgegen.

66 Bei einer angenommenen Sparquote von 10 Prozent erreichen Durchschnittsverdiener innerhalb von rund 10 Jahren ein Sparvermögen von 40.000 Euro (ohne Zufluss von Erbschaften oder Schenkungen). Da die private Altersvorsorge häufig sehr lange Zeiträume von 30 bis 40 Jahren umfasst, kann somit die Motivation zur Vorsorge bereits sehr frühzeitig durch eventuelle Steuererhöhungen beeinträchtigt werden.

Niedrigzinsen und Steuererhöhungen – Doppelbelastung für Sparer droht

Bei Zinseinkünften ist in Rechnung zu stellen, dass die Sparer bereits durch die lang anhaltende Niedrigzinspolitik der EZB stark belastet sind.[67] Teilweise reicht die niedrige Rendite nicht einmal zum Erhalt der Kaufkraft aus, sodass bereits vor Steuern ein Substanzverzehr stattfindet („Kalte Enteignung"). In diesem ohnehin ungünstigen Umfeld würde eine verschärfte Steuerbelastung die Kapitalbildung und die private Altersvorsorge noch unattraktiver machen. Diese negativen Effekte träfen die deutschen Anleger auf breiter Front. Denn die Zusammensetzung des Geldvermögens der privaten Haushalte zeigt, dass auch in der derzeitigen Niedrigzinsphase verzinsliche Finanztitel – wie z. B. Bankeinlagen und Anleihen – gegenüber Aktien stark bevorzugt werden (siehe *Tabelle 12*). Daher müssten die Sparer bei einer Abschaffung der Abgeltungsteuer damit rechnen, dass niedrige Zinserträge – die ggf. nicht einmal den Kapitalstock erhalten – höher besteuert würden.[68]

Tabelle 12: Struktur des Geldvermögens der privaten Haushalte 2015[69]

Position	in Mrd. Euro	in Prozent
Einlagen (z. B. Spar- und Sichteinlagen)	1.942	36,5
Anteilsrechte (z. B. Aktien)	556	10,5
Anteile an Investmentfonds	485	9,1
Ansprüche an Versicherungen (z. B. Lebensversicherungen)	1.248	23,5
Ansprüche an Alterssicherungssysteme	772	14,5
Sonstiges (z. B. Bargeld und Schuldverschreibungen)	316	5,9
Insgesamt	5.318	100,0

Quelle: Deutsche Bundesbank (2016), S. 57 und eigene Berechnungen.

67 Vgl. hierzu auch *DSi* (2013), S. 114 f.
68 Siehe hierzu auch *Rürup* (2016).
69 Stand: 31.12.2015.

Besonders bedenklich ist, dass zusätzlich erzielte Kapitalerträge nicht mehr dem konstanten Abgeltungsteuersatz, sondern dem progressiven Einkommensteuertarif unterliegen würden. Wer eigenverantwortlich[70] mehr Einkommen in die private Altersvorsorge investiert, wäre daher mit stetig ansteigenden Steuersätzen konfrontiert. Die Politik würde die Sparanreize in einer Phase schwächen, in der zunehmend bezweifelt wird, ob das gesetzliche Rentenniveau für einen auskömmlichen Lebensunterhalt im Alter ausreicht. Eine Abschaffung der Abgeltungsteuer widerspräche somit auch dem Ziel, einen Anstieg der Altersarmut zu vermeiden.

Belastung von Dividenden bereits im geltenden Recht sehr hoch

Ausgeschüttete Gewinne von Kapitalgesellschaften – wie z. B. Dividenden – unterliegen einer Doppelbesteuerung auf Unternehmens- und Anteilseignerebene. Im Unternehmen wird der Gewinn durch Gewerbe- und Körperschaftsteuer inkl. Solidaritätszuschlag mit rund 30 Prozent vorbelastet. Bei den Anteilseignern unterliegt die Dividende der Abgeltungsteuer, sodass die Gesamtbelastung – je nach Gewerbesteuersatz der Sitzgemeinde – etwa 48 Prozent beträgt (siehe Tabelle 13). Dividenden werden somit steuerlich stärker belastet als Arbeitseinkommen.[71]

70 D. h. nicht im Rahmen der staatlich geförderten Anlageformen, die zuletzt stark in die Kritik geraten sind.

71 Die Steuerbelastung von Arbeitseinkommen liegt in der Spitze bei 47,5 Prozent (inkl. Solidaritätszuschlag).

Tabelle 13: Steuerliche Gesamtbelastung von Dividenden in Deutschland[72]

Unternehmensebene (Kapitalgesellschaft)	
Gewinn vor Steuern	100,00
– Gewerbesteuer (Hebesatz: 400 %)	– 14,00
– Körperschaftsteuer	– 15,00
– Solidaritätszuschlag auf Körperschaftsteuer	– 0,83
= Maximales Ausschüttungsvolumen	70,17
Steuerliche Vorbelastung	*29,8 %*
Anteilseignerebene (Privatpersonen)	
Dividende bei Vollausschüttung	70,17
– Abgeltungsteuer	– 17,54
– Solidaritätszuschlag auf Abgeltungsteuer	– 0,96
= Nettozufluss bzw. Auszahlungsbetrag:	51,67
Steuerliche Gesamtbelastung	**48,3 %**

Quelle: Eigene Darstellung. Abweichung durch Rundung.

Bei einer ersatzlosen Abschaffung der Abgeltungsteuer könnte die Gesamtbelastung von Ausschüttungen auf bis zu 63 Prozent steigen.[73] Um eine solche übermäßige Belastung zu vermeiden, wäre es beispielsweise denkbar, das aufwendige Halbeinkünfteverfahren wiedereinzuführen. Dieses 2009 abgeschaffte Verfahren hat auf Anteilseignerebene nur die Hälfte der Dividende der Einkommensteuer unterworfen und damit für einen Ausgleich der Vorbelastung auf Unternehmensebene gesorgt. Das Halbeinkünfteverfahren würde jedoch zu einer – politisch nicht erwünschten

72 Erläuterungen zur Tabelle 13: 1) Die Höhe der steuerlichen Gesamtbelastung hängt vom Gewerbesteuerhebesatz der Sitzgemeinde ab. Beispielsweise steigt diese bei einem Hebesatz von 500 Prozent auf 50,9 Prozent an. 2) Wird von der Veranlagungsoption Gebrauch gemacht, wird die Dividende nicht mit der Abgeltungsteuer, sondern mit dem niedrigeren persönlichen Steuersatz belastet. Im Ergebnis sinkt die Gesamtsteuerlast. 3) Die Kirchensteuer wird nicht berücksichtigt. Diese wird ggf. auf Anteilseignerebene fällig und erhöht entsprechend die Belastung.

73 Bei einem Gewerbesteuerhebesatz von 400 Prozent.

– Entlastung von Sparern führen, die in Aktien investiert haben (siehe Tabelle 14). Um Mehreinnahmen zu erzielen, könnte sich die Politik jedoch möglicherweise für ein modifiziertes Verfahren entscheiden, das eine Freistellung von weniger als 50 Prozent vorsieht. Dies kann zu Steuererhöhungen führen und würde daher erhebliche Unsicherheit über die künftige Belastung von Dividenden auslösen.[74]

Tabelle 14: Situation von Sparern bei Wiedereinführung des Halbeinkünfteverfahrens

Arbeitseinkommen in Euro		Dividende in Euro	Steuer auf Kapitalerträge (inkl. Soli) in Euro		Entlastung der Sparer in Euro
zvE*	Jahresbrutto		Abgeltungsteuer	bei Abschaffung der Abgeltungsteuer**	
10.000	13.456	1.000	86	86	–
20.000	24.898	1.000	264	142	121
30.000	36.733	1.000	264	166	98
40.000	48.569	1.000	264	190	74
50.000	59.437	1.000	264	213	51
60.000	70.073	1.000	264	222	42
100.000	110.332	1.000	264	222	42

*Quelle: Eigene Berechnungen. *zvE = zu versteuerndes Jahreseinkommen; **d. h.: bei Rückkehr zur Kapitalertragsbesteuerung vor 2009 (synthetische Einkommensteuer mit Halbeinkünfteverfahren, also nur die Hälfte der Dividende wird beim Aktionär der Einkommensteuer unterworfen); Abweichungen durch Rundung.*
Annahmen: Einkommensteuertarif 2016, Einzelveranlagung, Sparer-Pauschbetrag bzw. -Freibetrag ausgeschöpft; Herleitung zvE: Arbeitnehmerpauschale (1.000 €), Vorsorgepauschale, Sonderausgabenpauschale (36 €).

74 Verschärfend kommt hinzu, dass die Abschaffung der Abgeltungsteuer zum dritten Systemwechsel bei der Dividendenbesteuerung führen würde. Bis zum Jahr 2000 galt das Anrechnungsverfahren, anschließend das Halbeinkünfteverfahren, das schließlich 2009 von der Abgeltungsteuer abgelöst wurde. Ein erneuter Systemwechsel würde die Rechts- und Planungssicherheit der Steuerzahler stark beeinträchtigen und das Steuerrecht durch absehbar erforderliche Übergangsregelungen und die Änderung zahlreicher Steuervorschriften unnötig komplizieren. Vgl. *Fuest/Spengel* (2016), S. 84 und *Bültmann* (2015), S. 8.

5.5 Mehreinnahmen nur durch zusätzliche Belastungsverschärfungen erreichbar

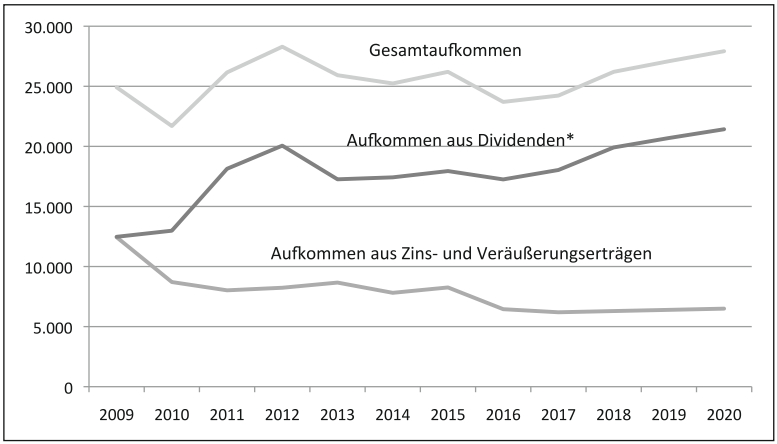
Die Befürworter einer Abschaffung der Abgeltungsteuer versprechen sich höhere Steuereinnahmen. Dabei wird häufig übersehen, dass die erzielbaren Mehreinnahmen in mehrfacher Hinsicht begrenzt sind.[75] So war vor Einführung der Abgeltungsteuer der Abzug der tatsächlichen Werbungskosten möglich, Dividenden wurden beim Aktionär nur zur Hälfte besteuert und Veräußerungsgewinne waren nach einer Haltefrist von einem Jahr steuerbefreit. Hinzu kommt, dass bei einer Wiedereinführung der vor 2009 geltenden Kapitalertragsbesteuerung auch die Beschränkungen der Verlustverrechnung abzuschaffen wären. Bei einer Abschaffung der Abgeltungsteuer sind daher allenfalls geringfügige Mehreinnahmen zu erwarten. Laut Bundesfinanzministerium wäre sogar mit jährlichen Steuermindereinnahmen von bis zu 1 Mrd. Euro zu rechnen, wenn die Kapitaleinkünfte wieder in die reguläre Einkommensbesteuerung einbezogen werden.[76]

Das politische Ziel, relevante Aufkommenszuwächse durch die Abschaffung der Abgeltungsteuer zu generieren, ist nicht mit einer Rückkehr zum *status quo ante* – also dem Steuerrecht vor 2009 – erreichbar. Aus diesem Grund drohen zusätzliche Belastungsverschärfungen. So wird bereits in Erwägung gezogen, auf die Wiedereinführung der Spekulationsfrist zu verzichten und damit an der generellen Besteuerung von Kursgewinnen festzuhalten.[77] Zudem ist auch eine verschärfte Dividendenbesteuerung zu befürchten. Inzwischen macht die Abgeltungsteuer auf Dividenden einen Großteil des Aufkommens aus – mit weiter steigender Tendenz

75 Vgl. *Fuest/Spengel* (2016), S. 84.
76 Vgl. *Bundesregierung* (2014), S. 4.
77 Vgl. *BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN* (2015), S. 2.

(siehe Abbildung 2).[78] Daher erscheint eine erhöhte Steuerbelastung auf Dividenden zwar fiskalisch ertragreich, sie wäre jedoch mit gravierenden Nachteilen verbunden. Die derzeitige Belastung von Dividenden ist bereits hoch, sodass weitere Verschärfungen zu einer übermäßigen Besteuerung führen würden. Dadurch wäre mit wirtschaftlichen Schäden und Wohlfahrtsverlusten zu rechnen, da sich für Unternehmen die Aufnahme von Eigenkapital verteuern würde. Zudem würde eine verschärfte Dividendenbesteuerung auch den Erwerb von Aktien unattraktiver machen, obgleich in der derzeitigen Niedrigzinsphase ein erhöhter Aktienanteil im Portfolio ratsam erscheint. Weitere Belastungsverschärfungen gingen somit auch zu Lasten der privaten Altersvorsorge.

Abbildung 2: Aufkommen der Abgeltungsteuer in Mio. Euro



*Quelle: Bundesfinanzministerium; 2009–2015: Ist-Werte; Folgejahre: Steuerschätzung Mai 2016; *Kassentechnisch handelt es sich um die Position „Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag", die neben dem Aufkommen aus der Dividendenbesteuerung auch noch Erträge aus der Besteuerung andere Einkommensquellen enthält (z. B. Vergütungen von Aufsichtsratsmitgliedern). Laut Bundesfinanzministerium überwiegt der Anteil der Dividendenbesteuerung jedoch bei weitem (ca. 98–99 %).*

78 Der aus der Dividendenbesteuerung resultierende Anteil am Abgeltungsteueraufkommen hat sich von rund 50 Prozent (2009) auf 68 Prozent (2015) erhöht. Der Arbeitskreis Steuerschätzungen rechnet damit, dass sich der Dividendenanteil bis 2020 auf rund 77 Prozent erhöhen wird. Vgl. *BMF* (2016), S. 5.

5.6 Fiskalisch ergiebig: Gesamtaufkommen der Abgeltungsteuer seit 2009 bemerkenswert stabil

Gegen die Abgeltungsteuer wird mitunter angeführt, dass das Aufkommen hinter den politischen Erwartungen zurückgeblieben ist.[79] Dabei wird darauf verwiesen, dass das Aufkommen der Abgeltungsteuer von 12,4 Mrd. Euro (2009) auf 8,3 Mrd. Euro (2015) zurückgegangen und damit ein Rückgang um ein Drittel zu verzeichnen ist. Diese Argumentation ist jedoch irreführend.

Zum einen handelt es sich um eine verkürzte Betrachtung, weil hier nur das Aufkommen der Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge herangezogen wird. Unberücksichtigt bleibt das Aufkommen aus der Dividendenbesteuerung, das derzeit rund zwei Drittel des Gesamtaufkommens ausmacht. Legt man die Entwicklung des gesamten Abgeltungsteueraufkommens – also einschließlich der Dividendenbesteuerung – zu Grunde, ergibt sich ein gänzlich anderer Befund: Die Einnahmen sind von 24,9 Mrd. Euro (2009) auf 26,2 Mrd. Euro (2015) gestiegen. Damit ist das Gesamtaufkommen – trotz stark sinkender Zinsen – seit Einführung der Abgeltungsteuer erstaunlich stabil geblieben. Zudem zeigt sich, dass der Beitrag der Kapitalertragsbesteuerung zum gesamten Steueraufkommen deutlich höher ist als gemeinhin angenommen wird.[80]

Zum anderen ist das gesunkene Aufkommen aus Zins- und Veräußerungserträgen vor allem der expansiven Geldpolitik der

---

79 Bei Einführung der Abgeltungsteuer waren zwar anfängliche Mindereinnahmen eingeplant, doch langfristig rechnete der Gesetzgeber mit Aufkommenszuwächsen: „Andere EU-Staaten haben gute Erfahrungen mit Abgeltungsteuern gemacht. So hat sich laut OECD in Österreich nach der Einführung einer Abgeltungsteuer auf Kapitalerträge in den 90er Jahren das Steueraufkommen sehr stark erhöht. […] Auch für Deutschland bestehen gute Chancen, längerfristig von einer Abgeltungsteuer und den damit verbundenen Anreizwirkungen zu profitieren." Vgl. *Deutscher Bundestag* (2007), S. 30.

80 So beträgt der Anteil der Abgeltungsteuer am Gesamtsteueraufkommen nicht lediglich 1,2 Prozent (nur Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge), sondern rund 3,9 Prozent (Abgeltungsteuereinnahmen insgesamt).

Europäischen Zentralbank geschuldet. Durch die Senkung des EZB-Leitzinssatzes auf null ist auch die Rendite, die mit Anleihen und anderen verzinslichen Wertpapieren zu erzielen ist, drastisch gefallen (siehe Tabelle 15). Die geschrumpften Zinserträge haben wiederum die Bemessungsgrundlage der Abgeltungsteuer vermindert. Somit ist nicht die Einführung der Abgeltungsteuer, sondern das anhaltend niedrige Zinsniveau für den Aufkommensrückgang verantwortlich.

Tabelle 15: Entwicklung von EZB-Leitzins und Umlaufsrendite in Deutschland

Jahr	EZB-Leitzinssatz in Prozent*	Umlaufsrendite in Prozent**
2007	4,00	3,9
2008	2,50	3,3
2009	1,00	3,0
2010	1,00	2,6
2011	1,00	1,9
2012	0,75	1,1
2013	0,25	1,5
2014	0,05	0,6
2015	0,05	0,5
2016	0,00	– 0,1

* Hauptrefinanzierungssatz am 31.12. des jeweiligen Jahres (2016: Stand zum 31.09.)

** Umlaufsrendite von Inhaberschuldverschreibungen mit Laufzeiten von über 4 Jahren am 31.12. des jeweiligen Jahres (2016: Stand zum 31.09.)

Quelle: Deutsche Bundesbank, Statistisches Bundesamt.

6 Abgeltungsteuer beibehalten, aber Schwachstellen beseitigen

Der 2009 erfolgte Systemwechsel zur Abgeltungsteuer war ein wichtiger Schritt, um die Besteuerung von Kapitalerträgen in Deutschland durchgreifend zu vereinfachen und zeitgemäß zu gestalten. Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass die aktuellen Entwicklungen diesen Befund nicht in Frage stellen. Die Politik sollte daher an der Abgeltungsteuer festhalten. Trotz der richtigen Grundentscheidung weist das geltende Recht aber durchaus einige Schwachstellen auf. Diese erfordern indes nicht die Abschaffung, sondern die Weiterentwicklung der Abgeltungsteuer.

1. Schwachstelle: Abschaffung des Werbungskostenabzugs nicht zu rechtfertigen

Die Steuerzahler können derzeit die tatsächlichen Werbungskosten, soweit sie den Sparer-Pauschbetrag übersteigen, nicht mehr geltend machen. Die Folge ist eine Bruttobesteuerung, weil von den Kapitalerträgen die damit verbundenen Aufwendungen – beispielsweise für Beratung, Vermögensverwaltung und Kreditfinanzierung – nur noch bis zur Höhe von 801 bzw. 1.602 Euro abgezogen werden können. Dies kann gerade bei beratungsintensiven oder fremdfinanzierten Kapitalanlagen zu „massiven Substanzsteuereffekten“[81] führen. Die Abgeltungsteuer hat somit zu einer Durchbrechung des objektiven Nettoprinzips geführt.[82] Dieser Systembruch ist nur verfassungskonform, wenn er sachlich begründet werden kann.

81 *Hey* (2007), S. 1307.
82 Vgl. *Musil* (2010), S. 149 ff.

Eine tragfähige Begründung für die Abschaffung des Werbungskostenabzugs ist indes nicht ersichtlich. In der Gesetzesbegründung aus dem Jahr 2007 wird nur darauf verwiesen, dass der Sparer-Pauschbetrag eine Typisierung hinsichtlich der Höhe der Werbungskosten in den unteren Einkommensgruppen vornimmt und zudem berücksichtigt, dass mit einem ermäßigten Proportionalsteuersatz von 25 Prozent die Werbungskosten in den oberen Einkommensgruppen mit abgegolten würden.[83] Für die höheren Einkommen überzeugt diese Argumentation schon im Ansatz nicht, weil der Anfall von Werbungskosten derart einzelfallbezogen ist, dass die Höhe des Steuersatzes diese Unterschiede gar nicht abbilden kann.[84] Des Weiteren kann bei einer Besteuerung ausgeschütteter Dividenden mit einem effektiven Steuersatz von mehr als 48 Prozent (unter Einbeziehung der Vorbelastung durch Gewerbe- und Körperschaftsteuer) nicht die Rede davon sein, dass bereits der Tarif die Werbungskosten hinreichend berücksichtigen würde.[85] Schließlich stellt die Abgeltungsteuer aus steuersystematischer Sicht vorrangig eine pauschale Inflationsbereinigung sicher, sodass eine typisierte Berücksichtigung von Werbungskosten zumindest eine zusätzliche Absenkung des Steuersatzes erfordern würde. Ein solcher Schritt erscheint derzeit jedoch politisch nicht umsetzbar. Daher sollte der Gesetzgeber den Abzug der tatsächlichen Werbungskosten wieder zulassen, um dem Leistungsfähigkeitsprinzip auch im Rahmen der Abgeltungsteuer angemessen Rechnung zu tragen.[86]

---

83 Vgl. Bundestags-Drucksache 16/4841, S. 57.

84 So auch *Hey* (2007), S. 1307: „Der mit Kapitaleinkünften verbundene Aufwand lässt sich nicht in einem absoluten Betrag typisieren."

85 Vgl. *Eckhoff* (2007), S. 998.

86 Vgl. *Hey* (2007), S. 1308: „Auch innerhalb der Schedule Kapitaleinkünfte kann nur durch Berücksichtigung der tatsächlichen Werbungskosten verhindert werden, dass Steuerpflichtige mit unterschiedlicher Leistungsfähigkeit zu Unrecht gleich behandelt werden."

2. Schwachstelle: Unterlassene Erhöhung des Sparer-Freibetrags bzw. Sparer-Pauschbetrags

Weil die Abgeltungsteuer – wie oben dargestellt – eine inflationsbereinigte Besteuerung der Kapitalerträge nur näherungsweise realisieren kann, kommt dem Sparer-Freibetrag weiterhin eine ergänzende Funktion zu. Durch den Sparer-Freibetrag erhalten insbesondere Kleinsparer einen zusätzlichen Inflationsausgleich. Damit der Sparer-Freibetrag bzw. der seit 2009 eingeführte Sparer-Pauschbetrag diese ergänzende Funktion auch über einen längeren Zeitraum erfüllen kann, ist eine regelmäßige Anpassung gemäß der Geldentwertung notwendig. In den letzten Jahren ist dies nicht erfolgt (siehe *Tabelle 16*), sodass der Sparer-Freibetrag schrittweise durch Inflation entwertet wurde und daher eine Erhöhung geboten ist.[87]

Tabelle 16: Entwicklung des Sparer-Freibetrags* (seit 2009: Sparer-Pauschbetrag)

	Alleinstehende	Verheiratete
1975–1989	300 DM	600 DM
1990–1992	600 DM	1.200 DM
1993–1999	6.000 DM (3.068 Euro)	12.000 DM (6.136 Euro)
2000–2003	3.000 DM	6.000 DM
	(1.550 Euro)	(3.100 Euro)
2004–2006	1.370 Euro	2.740 Euro
2007–2008	750 Euro	1.500 Euro
seit 2009	801 Euro	1.602 Euro

* Bis einschließlich 2008 bestand neben dem Sparer-Freibetrag noch ein Werbungskosten-Pauschbetrag von 51 Euro.

Quelle: BMF (2014) und eigene Recherche.

87 Zum Ausgleich der zwischenzeitlich eingetretenen Geldentwertung sollte der Sparer-Freibetrag auf mindestens 900 Euro angehoben werden. Der ursprünglich aus dem Jahr 1975 stammende Werbungskosten-Pauschbetrag sollte entsprechend der seitherigen Geldentwertung auf 150 Euro erhöht werden. Insgesamt wären damit Kapitaleinkünfte in Höhe von insgesamt mindestens 1.050 Euro steuerfrei. Vgl. *DSi* (2013), S. 117 und *KBI* (2013).

3. Schwachstelle: Benachteiligung von Eigenkapital im Bereich der Unternehmensfinanzierung

Gegen die Abgeltungsteuer wird häufig eingewendet, dass sie unerwünschte Nebenwirkungen im Bereich der Unternehmensbesteuerung auslöst.[88] Kritisiert wird insbesondere, dass die Abgeltungsteuer die Finanzierungsentscheidungen von Unternehmen verzerrt, weil die Aufnahme von Fremdkapital gegenüber der Zuführung von Eigenkapital begünstigt wird. Die Diskriminierung von Eigenkapital resultiert daraus, dass der Zinsaufwand auf Unternehmensebene weitgehend steuerlich abzugsfähig ist[89], hingegen Eigenkapitalkosten – bspw. in Form von Ausschüttungen – den zu versteuernden Gewinn nicht mindern. Das führt dazu, dass Dividenden und Veräußerungsgewinne sowohl auf Unternehmensebene als auch beim Anteilseigner der Besteuerung unterliegen. Im Ergebnis wird durch diese Doppelbesteuerung das Eigenkapital höher belastet als Fremdkapital. Dies verletzt den Grundsatz der Finanzierungsneutralität der Besteuerung.[90]

Der steuerlichen Bevorzugung von Fremdkapital werden verschiedene negative Wirkungen zugeschrieben.[91] Zum einen entstehe ein zusätzlicher Verschuldungsanreiz, sodass die Schuldenquote zu Lasten des haftenden Eigenkapitals ansteigt und sich dadurch das Insolvenzrisiko erhöht. Zum anderen werden bestimmte Unternehmen, die nur einen eingeschränkten Zugang zum Kapitalmarkt haben, in ihrer Finanzierung beeinträchtigt. Dabei handele

88 Vgl. hierzu *Fuest/Spengel* (2016), S. 86, *Bültmann* (2015), S. 4 und *SVR Wirtschaft* (2012), S. 222 ff.

89 Bei der Gewerbesteuer werden dem Gewinn ein Viertel der Entgelte für Schulden hinzugerechnet. Siehe GewStG § 8 Nr. 1 a).

90 Finanzierungsneutralität ist gegeben, wenn die Entscheidung, wie eine Investition finanziert werden soll, nicht von der Besteuerung, sondern allein von wirtschaftlichen Erwägungen abhängt. Eine insofern neutrale Besteuerung gilt als ökonomisch sinnvoll, weil dadurch Verzerrungen und Ineffizienzen vermieden werden. Vgl. *SVR Wirtschaft* (2015), S. 340 und *Fossen/Simmler* (2012), S. 12.

91 Sehr ausführlich hierzu *SVR Wirtschaft* (2012), S. 226 ff.

es sich häufig um junge und innovative Unternehmen, die verstärkt auf risikobereite Eigenkapitalgeber angewiesen sind. Insgesamt könne daher die steuerliche Diskriminierung von Eigenkapital das Wachstumspotential und die Innovationsfähigkeit einer Volkswirtschaft vermindern.[92]

Diesen Einwänden kann zwar entgegengehalten werden, dass die Ungleichbehandlung von Fremd- und Eigenkapital international weit verbreitet ist.[93] Zudem reduziert das aktuelle Niedrigzinsniveau das Ausmaß der steuerlichen Verzerrungen.[94] Aus ökonomischer Sicht bleibt die Kritik jedoch fundiert und würde bei einem veränderten makroökonomischen Umfeld auch wieder an Gewicht gewinnen. Es wäre jedoch verfehlt, aus diesem Grund die Abgeltungsteuer abzuschaffen, da dies die Finanzierungsbedingungen für Unternehmen insgesamt verschlechtern würde.[95]

Um die Neutralität der Besteuerung zu verbessern, wäre es stattdessen möglich, die Abgeltungsteuer zu erhalten und zu reformieren. Hierfür liegt das Konzept einer „Zinsbereinigung des Grundkapitals" vor, das der Sachverständigenrat für Wirtschaft – in Zusammenarbeit mit dem Max-Planck-Institut für Steuerrecht und öffentliche Finanzen und dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung – 2006 erstmals veröffentlicht und seitdem mehrfach aktualisiert hat.[96] Im Kern wird vorgeschlagen, die Abgeltungsteuer konsequent auf die Besteuerung von Unterneh-

92 Vgl. *SVR Wirtschaft* (2012), S. 226f. und *Conrad* (2012), S. 402 f.

93 Vgl. dazu den internationalen Vergleich bei *Fossen/Simmler* (2012), S. 13.

94 „Bei der Finanzierungsneutralität [...] hängt der Umfang der steuerlichen Verzerrungen im Wesentlichen von Annahmen bezüglich des risikolosen Marktzinssatzes als Alternativanlage zur Sachinvestitionen ab. Vereinfachend gilt [...], dass bei einem sehr niedrigen Zinsniveau unabhängig von der Zinsbesteuerung [...] die Verzerrungen also gering [sind; der Verf.]." *SVR Wirtschaft* (2015), S. 346 f.

95 *Christofzik/Feld/Scheuering* (2016), S. 89: „Eine wie auch immer geartete Abschaffung der Abgeltungsteuer würde hingegen die Effizienzeigenschaften des Steuersystems nicht verbessern, sondern verschlechtern." Der gleichen Ansicht sind auch *SVR Wirtschaft* (2015), S. 346 und *Fuest/Spengel* (2016), S. 83-86.

96 Vgl. u. a. *SVR Wirtschaft/MPI/ZEW* (2006); *SVR Wirtschaft* (2008), S. 228 ff., (2012), S. 220 ff. und (2015), S. 339.

mensgewinnen anzuwenden. Hierfür wäre zum einen der Steuersatz für Unternehmensgewinne an den Abgeltungsteuersatz anzupassen. Zum anderen wären Dividenden und Veräußerungsgewinne auf der Unternehmensebene bis zu einer bestimmten „Normalverzinsung" steuerfrei zu stellen. Dies hätte zur Folge, dass die Eigenkapitalkosten – wie bereits im geltenden Recht der Zinsaufwand – den steuerlichen Gewinn vermindern würde. Dadurch könnte die Diskriminierung des Eigenkapitals beseitigt und die verzerrende Wirkung der Besteuerung abgebaut werden.

Elemente des dargestellten Reformvorschlags sind derzeit u. a. in Belgien und Italien realisiert. Die Erfahrungen in diesen Staaten zeigen, dass nach Inkrafttreten der Reform sowohl größere als auch kleinere und mittlere Unternehmen ihre Eigenkapitalbasis gestärkt haben.[97] Zudem ist aufgrund des aktuell sehr niedrigen Zinsniveaus kurzfristig nur mit relativ geringen Mindereinnahmen zu rechnen.[98] Ist die Politik tatsächlich an einer steuerlichen Gleichbehandlung von Eigen- und Fremdkapital interessiert, ist nicht die Abschaffung der Abgeltungsteuer, sondern ihre konsequente Weiterentwicklung das Mittel der Wahl.

4. Schwachstelle: Belastung von Veräußerungsgewinnen vergleichsweise hoch

Durch die Einführung der Abgeltungsteuer ist die Besteuerung von Veräußerungsgewinnen erheblich verschärft worden. Vor 2009 waren Kursgewinne aus Aktien und anderen Wertpapieren nur steuerpflichtig, wenn sie in den ersten zwölf Monaten nach dem Kauf realisiert wurden. Kursgewinne, die nach einem Jahr Haltedauer anfielen, blieben steuerfrei. Diese einjährige Spekulationsfrist ist mit der Einführung der Abgeltungsteuer entfallen.

97 Vgl. *SVR Wirtschaft* (2015), S. 345.

98 Bei einem Bereinigungszinssatz von 1,5 Prozent hat der Sachverständigenrat die jährlichen Mindereinnahmen auf rund 3 Mrd. Euro geschätzt. Vgl. *SVR Wirtschaft* (2015), S. 345.

Das hat zur Folge, dass die Besteuerung von Veräußerungsgewinnen nicht mehr die Ausnahme, sondern den Regelfall darstellt.[99] Eine solche umfassende Besteuerung von langfristigen Aktiengewinnen ist international eher unüblich (siehe Tabelle 17) und führt zudem zu Verzerrungen der Kapitalallokation, weil Eigenkapital stärker besteuert wird als Fremdkapital.[100] Auch reduziert dies die Attraktivität von Aktien als Altersvorsorgeinstrument. Gerade in der aktuellen Niedrigzinsphase suchen die Sparer nach alternativen Altersvorsorgeformen. Daher ist zu erwägen, Veräußerungsgewinne aus langfristiger Wertpapieranlage wieder von der Einkommensteuer freizustellen.[101]

99 Auch durch die Einschränkung der Verlustverrechnung ist die Bemessungsgrundlage erweitert worden. Negative Einkünfte aus Kapitalvermögen können nicht mehr mit positiven Einnahmen aus anderen Einkunftsarten, sondern nur innerhalb der Kapital-Schedule verrechnet werden. Verschärfend kommt hinzu, dass Verluste aus Aktiengeschäften nur mit Gewinnen aus der Veräußerung von Aktien ausgeglichen werden können. Vgl. *Hey* (2015b), Rz. 500.

100 Vgl. *Conrad* (2012), S. 400 ff.

101 Vgl. *DSi* (2015), S. 35.

Tabelle 17: Ermäßigte Besteuerung von Veräußerungsgewinnen international weit verbreitet

Staaten	Regelungen zur Besteuerung von Veräußerungsgewinnen
Australien	Nach einer Haltedauer von 1 Jahr sind nur noch 50 Prozent der Kursgewinne steuerpflichtig.
Belgien	Veräußerungsgewinne, die der normalen Verwaltung des Privatvermögens entstammen, sind nicht steuerpflichtig.
Chile	Nach einer Haltedauer von 1 Jahr werden Veräußerungsgewinne mit einem ermäßigten Steuersatz von 20 Prozent belastet.
Frankreich	Nach einer Haltefrist von mindestens 2 Jahren werden Veräußerungsgewinne nur zur Hälfte besteuert (nach 8 Jahren: 35 Prozent).
Kanada	Veräußerungsgewinne („capital gains") unterliegen nur zu 50 Prozent der Besteuerung.
Neuseeland	Veräußerungsgewinne werden grundsätzlich nicht besteuert.
Schweiz	Private Veräußerungsgewinne werden grundsätzlich nicht besteuert.
Slowenien	Nach einer Haltefrist von 5 Jahren erfolgt eine (zunehmend) ermäßigte Besteuerung von Veräußerungsgewinnen. Nach einer Haltefrist von 20 Jahren sind Veräußerungsgewinne vollständig steuerbefreit.
Tschechien	Veräußerungsgewinne, die nach dem 01.01.2014 angeschafft wurden, sind nach Ablauf einer 3-Jahres-Haltefrist steuerbefreit.
USA	Nach einer Haltedauer von 1 Jahr werden Veräußerungsgewinne ermäßigt besteuert.

Quelle: Harding (2013) und Mennel/Förster (2015) sowie eigene Recherche.

7 Fazit und Empfehlungen

Ein Jahr vor der Bundestagswahl verschärfen sich die verteilungspolitischen Debatten, und auch die Abgeltungsteuer ist zunehmender Kritik ausgesetzt. Inzwischen werden aus allen im Bundestag vertretenen Parteien Forderungen laut, die steuerliche Belastung von privaten Kapitalerträgen zu erhöhen. Diese Forderungen ignorieren jedoch, dass weiterhin eine Vielzahl von gewichtigen Argumenten für eine Beibehaltung der Abgeltungsteuer und gegen eine verschärfte Belastung privater Kapitalerträge sprechen:

- Die Rechtfertigungsgründe für die Abgeltungsteuer haben unverändert Bestand. Sie hat den Steuervollzug spürbar vereinfacht und entlastet dadurch Steuerzahler und Finanzverwaltung. Zudem bleibt ein attraktives Belastungsniveau – auch bei Fortschritten in der internationalen Zusammenarbeit – eine wichtige Voraussetzung für stabile Steuereinnahmen. Schließlich berücksichtigt die Abgeltungsteuer näherungsweise die inflationsbedingten Wertverluste von verzinsten Kapitalanlagen und trägt dadurch zu einer gerechten Besteuerung von Zinserträgen bei.
- Die verteilungspolitische Kritik an der Abgeltungsteuer ist schon vom Ansatz her verfehlt, weil keine überzeugenden Belege für eine wachsende Einkommensungleichheit in Deutschland vorliegen. Darüber hinaus wird übersehen, dass die Einführung der Abgeltungsteuer die Bemessungsgrundlage erheblich verbreitert hat und die Belastungsunterschiede zwischen Arbeits- und Kapitaleinkünften häufig irreführend dargestellt werden. Dividenden werden in der Summe sogar wesentlich höher besteuert als Arbeitseinkommen.
- Bereits im geltenden Recht ist die steuerliche Belastung von Kapitalerträgen international vergleichsweise hoch. Weite-

re Belastungsverschärfungen würden daher Deutschland im Standortwettbewerb stark benachteiligen.

- Die Abschaffung der Abgeltungsteuer kann schon ab einem zu versteuernden Jahreseinkommen von rund 16.000 Euro zu Steuererhöhungen führen, sodass es bereits im unteren Einkommensbereich zu einem Belastungsanstieg kommen kann. Damit droht eine faktische Doppelbelastung der Sparer durch extreme Niedrigzinsen und Steuererhöhungen. Das schwächt die Anreize zu sparen und eigenverantwortlich für das Alter vorzusorgen.

- Die von der Politik angestrebten Mehreinnahmen sind bei einer Abschaffung der Abgeltungsteuer nur durch Belastungsverschärfungen, vor allem im Bereich der Dividendenbesteuerung, zu erreichen. Die Belastung von Dividenden ist mit rund 48 Prozent aber bereits im geltenden Recht sehr hoch, sodass weitere Steuererhöhungen massive wirtschaftliche Schäden zur Folge hätten und den Vermögensaufbau über Aktien noch unattraktiver machen würden.

- Der Beitrag der Abgeltungsteuer zum Gesamtsteueraufkommen ist mit rund 26 Mrd. Euro pro Jahr weitaus höher, als oft in der öffentlichen Debatte behauptet. Zudem ist das Gesamtaufkommen der Abgeltungsteuer – einschließlich der Erträge aus der Dividendenbesteuerung – seit 2009 bemerkenswert robust und hat dem Staat trotz extrem niedriger und weiter gesunkener Zinssätze stabile Einnahmen gesichert.

Aus den genannten Gründen ist die Abgeltungsteuer nicht überholt, sondern stellt vielmehr eine zeitgemäße und effiziente Besteuerung von privaten Kapitalerträgen sicher. Der Gesetzgeber sollte sich daher nicht von verteilungspolitischen Stimmungen leiten lassen, sondern aufgrund überzeugender Sachgründe am System der Abgeltungsteuer festhalten. Allerdings bestehen im

geltenden Recht einige Schwachstellen, die durch folgende Reformmaßnahmen beseitigt werden sollten:

- Die Werbungskosten bei Kapitaleinkünften sollten wieder in tatsächlicher Höhe steuerlich geltend gemacht werden können.
- Der seit 2009 unveränderte Sparer-Pauschbetrag sollte entsprechend der zwischenzeitlich eingetretenen Geldentwertung auf 1.050 Euro erhöht werden.
- Die Benachteiligung von Eigenkapitalfinanzierungen sollte durch eine Reform der Unternehmensbesteuerung beseitigt werden.
- Schließlich ist zu erwägen, die langfristige Wertpapieranlage wieder von der Einkommensteuer zu befreien – beispielsweise durch eine 10-jährige Spekulationsfrist, wie sie bereits bei Grundstücksgeschäften besteht.

Anhang

Tabelle A1: Verhältnis von nominaler und realer Umlaufsrendite 2000 bis 2015

Jahr	A	B	C	D
	Umlaufsrendite* nominal in Prozent	Inflationsrate in Prozent	Umlaufsrendite real	
			in Prozent A – B	in Prozent von nominal C / A
2000	5,0	1,4	3,6	72,2 %
2001	4,8	1,9	2,9	60,3 %
2002	3,9	1,5	2,4	61,5 %
2003	3,9	1,0	2,9	74,3 %
2004	3,4	1,7	1,7	49,6 %
2005	3,2	1,5	1,7	53,7 %
2006	4,0	1,6	2,4	60,1 %
2007	3,9	2,3	1,6	41,0 %
2008	3,3	2,6	0,7	21,2 %
2009	3,0	0,4	2,6	86,7 %
2010	2,6	1,1	1,5	57,7 %
2011	1,9	2,5	– 0,6	– 31,6 %
2012	1,1	2,2	– 1,1	– 100,0 %
2013	1,5	1,3	0,2	13,3 %
2014	0,5	0,9	-0,4	– 80,0 %
2015	0,5	0,3	0,2	40,0 %
Durchschnitt 2000-2015	2,9	1,5	1,4	48,0 %

*Quelle: Bundesbank, Statistisches Bundesamt; *Umlaufsrenditen inländischer Inhaberschuldverschreibungen insgesamt (jeweiliger Stand am Jahresende).*

Literaturverzeichnis

Bach, S. (2015): Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Deutschen Bundestages am 2. November 2015, http://www.diw.de/documents/dokumentenarchiv/17/diw_01.c.518182.de/stellungnahme_bach_151102.pdf (Stand: 10.05.2016).

Blankart, C. B. (2008): Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft, München.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2014): Überblick über die Steuerrechtsänderungen seit 1964, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Weitere_Informationen/zusammenstellung-der-steuerrechtsaenderungen-seit-1964-anlage.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (Stand: 31.05.2016).

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2016a): Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich 2015. Ausgabe 2016 (Rechtsstand zum 31.12.2015), Berlin.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2016b): Ergebnis der 148. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen" vom 02. bis 04. Mai 2016 in Essen, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2016/05/2016-05-07-PM12-Steuerschaetzung-Anlage3.pdf?__blob=publicationFile&v=4, (Stand: 25.05.2016).

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2016c): Monatsbericht des BMF, Mai 2016, Berlin.

BMF-Beirat – Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2013): Besteuerung von Vermögen. Eine finanzwissenschaftliche Analyse. Gutachten 02/2013, Berlin.

Bundesrat (2015): Stellungnahme des Bundesrates, Entwurf eines Gesetzes zu der Mehrseitigen Vereinbarung vom 29. Oktober 2014 zwischen den zuständigen Behörden über den automatischen Austausch von Informationen über Finanzkonten, Drucksache 368/15 (Beschluss) vom 25.09.2015.

Bültmann, B. (2015): Die Abgeltungsteuer – ein Auslaufmodell?! Stiftung Marktwirtschaft, Positionspapier Nr. 8, http://www.stiftung-marktwirtschaft.de/fileadmin/user_upload/Positionspapiere/Positionspapier_08_Abgeltungsteuer_2015_11.pdf (Stand: 15.03.2016).

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2015): Antrag […] der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Abgeltungsteuer abschaffen, Bundestagsdrucksache 18/6064.

Bundesregierung (2014): Antwort auf die Kleine Frage […] der Fraktion DIE LINKE, Fortdauer der Abgeltungsteuer, Bundestagsdrucksache 18/2569.

Christofzik/Feld/Scheuering (2016): Zurück in die steuerliche Steinzeit?, in: Wirtschaftsdienst 2016, Heft 2, S. 87-91.

Deutsche Bundesbank (2007): Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen „Entwurf eines Unternehmensteuerreformgesetzes 2008" (BT-Drucksache 16/4841) […], http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=1249&id=1134 (Stand: 15.03.2016).

Deutsche Bundesbank (2016): Monatsbericht April 2016, Frankfurt a. M.

Deutscher Bundestag (2007): Entwurf eines Unternehmensteuerreformgesetzes 2008, Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Bundestagsdrucksache 16/4841.

Deutscher Bundestag (2014): Die Abgeltungsteuer abschaffen – Kapitalerträge wie Löhne besteuern, Antrag der Fraktion DIE LINKE, Bundestagsdrucksache 18/2014.

Donges, J. B. et al (2000): Abgeltungsteuer bei Kapitaleinkommen, Kronberger Kreis Band 37. Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Bad Homburg.

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut (2013): Bausteine für eine Reform des Steuersystems. Das DSi-Handbuch Steuern, Schrift 1, Berlin.

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut (2015): Die DSi-Steuerbremse. Zehn Maßnahmen zur Begrenzung der Belastungen, Schrift 3, Berlin.

FDP (2016): Abgeltungsteuer nicht abschaffen, Pressemitteilung der FDP Hessen vom 11.5.2016, http://fdp-hessen.de/meldung/abgeltungssteuer-nicht-abschaffen/ (Stand: 21.07.2016).

Fossen, F. M. und Simmler, M. (2012): Abgeltungsteuer begünstigt Fremdfinanzierung, in: DIW Wochenbericht Nr. 17.2012, S. 11-14.

Fuest, C. und Spengel, C. (2016): Abgeltungsteuer: Reformieren statt abschaffen, in: Wirtschaftsdienst 2016, Heft 2, S. 83-87.

Fuest, C. (2016): Zehn Thesen zur Ungleichheitsdebatte, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22.02.2016, S. 18.

Gammelin, C. (2016): Söder für große Steuerreform, in: Süddeutsche vom 01.06.2016, S. 5.

Goebel, J., Grabka, M. und Schröder, C. (2015): Einkommensungleichheit in Deutschland bleibt weiterhin hoch – junge Alleinlebende und Berufseinsteiger sind zunehmend von Armut bedroht. DIW Wochenbericht Nr. 25/2015, S. 571-586.

Greß, M., Rose, M. und Wiswesser, R. (1998): Marktorientierte Einkommensteuer – Das neue kroatische System einer konsum- und damit marktorientierten Besteuerung des persönlichen Einkommens, München.

Hans-Böckler-Stiftung (2016): Abgeltungssteuer. Rabatt ohne Rechtfertigung, in: Böckler Impuls 7/2016, S. 3, http://www.boeckler.de/Impuls_2016_07_gesamt.pdf (Stand: 30.05.2016).

Harding, M. (2013): Taxation of Dividend, Interest, and Capital Gain Income. OECD Taxation Working Papers No. 19, No. 19, http://dx.doi.org/10.1787/5k3wh96w246k-en (Stand: 30.05.2016).

Hey, J. (2007): Verletzung fundamentaler Besteuerungsprinzipien durch die Gegenfinanzierungsmaßnahmen des Unternehmensteuerreformgesetzes 2008, in: Betriebs-Berater, 62. Jahrgang, Heft 24/2007, S. 1303-1309.

Hey, J. (2015a): Steuersystem und Steuerverfassungsrecht (§ 3), in: Tipke, K. und Lang, J., Steuerrecht, 22. Auflage, Köln.

Hey, J. (2015b): Einkommensteuer (§ 8), in: Tipke, K. und Lang, J., Steuerrecht, 22. Auflage, Köln.

Jappelli, T. und Pagano, M. (1994): Saving, Growth, and Liquidity Constraints, in: Quarterly Journal of Economics (109), S. 83-109.

KBI – Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (2013): Drei Maßnahmen gegen die „Kalte Enteignung" der Sparer, KBI kompakt Nr. 19, Berlin.

KBI – Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (1999): Zur Reform der Zinsenbesteuerung. Vermeidung übermäßiger Belastungen durch angemessene Pauschalierung, Sparerfreibetrag und Vermögensteuer-Verzicht, Schriftenreihe Heft Nr. 90, Wiesbaden.

Loritz, K.-G. (2007): Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages […], 07.05.2007, Berlin.

Misztal, P. (2011): The relationship between savings and economic growth in countries with different level of economic development, in: e-Finanse: Financial Internet Quarterly, S. 17-29.

Mennel, A. und Förster, J. (2015): Steuern in Europa, Amerika und Asien (Loseblattsammlung), München.

Neumann, M. (2003): Die Abgeltungsteuer – ein erster Schritt in Richtung einer konsumorientierten Einkommensbesteuerung, in: Schick, G. (Hrsg.): Veranlagung – Abgeltung – Steuerfreiheit. Besteuerung von Kapitalerträgen im Rechtsstaat, S. 31-33. Berlin.

OECD (2016a): OECD.Stat Database, Income Distribution and Poverty, https://stats.oecd.org/Indexaspx?DataSetCode=IDD (Stand: 30.05.2016).

OECD (2016b): Household savings. Total, % of household disposable income, 2000-2015, https://data.oecd.org/hha/household-savings.htm (Stand: 28.06.2016).

Pennekamp, J. (2016): DIW-Studie Rentenansprüche verdoppeln das Vermögen der Deutschen, http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/arm-und-reich/diw-studie-rentenanspruche-verdoppeln-das-vermoegen-der-deutschen-14329684.html (Stand: 18.07.2016).

Pfingsten (2016): Niedrigzinsen: Kreditinstitute als Leidtragende, in: Wirtschaftsdienst 2016, Heft 4, S. 229-230.

Richter, H. (1998): Marktorientierte Neugestaltung des Einkommensteuersystems, Heidelberg.

Rose, M. (1996): Argumente für ein konsumbasiertes Einkommensteuersystem ohne Subventionselemente und die Schutzverzinsung (das Existenzminimum) des Kapitals, in: Wege aus dem Steuerchaos. Aktueller Stand der steuerpolitischen Diskussion in Deutschland, S. 65-88, Stuttgart.

Rürup, B. (2016): Steuergerechtigkeit hat ihren Preis, Handelsblatt vom 23. Mai 2016, S. 16.

Schäfers, M. (2015): Allianz gegen Abgeltungsteuer. SPD und Grüne dringen auf schnelles Ende / Weise warnen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14.11.2015, S. 24.

Schäfers, M. (2016): Der zweifelhafte Reiz der Abgeltungsteuer. Aus Sicht der Finanzverwaltung ist die Rückkehr zur Einkommensteuer wenig attraktiv, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11.05.2016, S. 17.

Schick, G. (2016): Die Abgeltungsteuer löst keine Probleme, sondern ist selbst das Problem, in: Wirtschaftsdienst 2016, Heft 2, S. 97-100.

SPD (2016): Beschluss „Solidarprojekt – Politik für die solidarische Mitte", Parteikonvent, Berlin am 05. Juni 2016, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Parteikonvent/Parteikonvent_2016/A1_Beschluss_Solidarprojekt_-_Politik_fu__r_die_solidarische_Mitte.pdf (Stand: 21.07.2016).

Statistisches Bundesamt (2015): Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2010, Fachserie 14 Reihe 7.1, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2016): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Inlandsproduktsberechnung. Lange Reihen ab 1970. Ausgabe 2015. Fachserie 18 Reihe 1.5, Wiesbaden.

SVR Wirtschaft – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2008): Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken, Jahresgutachten 2008/09, Wiesbaden.

SVR Wirtschaft – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2012): Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland, Jahresgutachten 2011/2012, Wiesbaden.

SVR Wirtschaft – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2015): Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt. Jahresgutachten 2015/2016, Wiesbaden.

SVR Wirtschaft/MPI/ZEW – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Max-Planck-Institut für Geistiges Eigentum, Wettbewerbs- und Steuerrecht und Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (2006): Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung durch die Duale Einkommensteuer. Expertise im Auftrag der Bundesminister der Finanzen und für Wirtschaft und Arbeit, ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/dit_gesamt.pdf (Stand: 04.05.2016).

Tipke, K. (2000): Die Steuerrechtsordnung, Band I, 2. Auflage, Köln.

Tipke, K. (2007): Steuergerechtigkeit unter besonderer Berücksichtigung des Folgerichtigkeitsgebots, in: Steuer und Wirtschaft 2007, Heft 3, S. 201-220.

Thornton, D. L. (2009): Personal Saving and Economic Growth, in: Economic SYNOPSES. Short essays and reports on the economic issues of the day. 2009 Number 46, S. 1-2.

Bearbeitung: Jens Lemmer
Bearbeitungsstand: November 2016

Herausgeber: Deutsches Steuerzahlerinstitut
des Bundes der Steuerzahler e. V.
Reinhardtstraße 52, 10117 Berlin
Telefon: 0 30 / 25 93 96-32
www.steuerzahlerinstitut.de

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei

ISSN 2197-6058