

Lemmer, Jens

**Research Report**

## Drei Maßnahmen gegen die "Kalte Enteignung" der Sparer

KBI kompakt, No. 19

**Provided in Cooperation with:**

DSi - Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e.V., Berlin

*Suggested Citation:* Lemmer, Jens (2013) : Drei Maßnahmen gegen die "Kalte Enteignung" der Sparer, KBI kompakt, No. 19, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (KBI), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/70244>

**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.*

## Drei Maßnahmen gegen die „Kalte Enteignung“ der Sparer

von Jens Lemmer

Die öffentlichen Haushalte in Deutschland profitieren derzeit vom historisch niedrigen Zinsniveau. Obwohl der Schuldenstand auf über 2 Billionen Euro gestiegen ist, müssen Bund, Länder und Gemeinden weniger für den Schuldendienst zahlen. Die Zinsausgaben des Bundes sind von 40 Milliarden Euro im Jahr 2008 auf rund 33 Milliarden Euro im Jahr 2011 gesunken (BMF 2012a, S. 67).

Im Gegensatz zum Staat gehören die privaten Sparer nicht zu den Gewinnern der aktuellen Niedrigzinspolitik. Sie sind mit einer grundlegend veränderten Situation konfrontiert: Bereits das zweite Jahr in Folge liegen der Leitzins der Europäischen Zentralbank (EZB) und die durchschnittliche Umlaufrendite deutlich unter der Inflationsrate (siehe Tabelle 1). Die Zinsen können daher im Regelfall nicht einmal mehr die Geldentwertung ausgleichen. Gleichwohl sind Zinseinnahmen, die über den Sparer-Pauschbetrag hinausgehen, in ihrer vollen nominalen Höhe steuerpflichtig. Durch diese Zinsbesteuerung kommt es zu einem beschleunigten Vermögensverzehr. Die „Kalte Enteignung“ der Sparer durch niedrige Nominalzinsen und eine relativ hohe Inflation wird somit durch den Steuerzugriff des Staates noch verschärft.

### Keine Entwarnung für Sparer in Sicht!

Eine Trendumkehr ist in kurzer und mittlerer Frist kaum zu erwarten. Da die EZB angekündigt hat, an ihrer expansiven Geldpolitik festzuhalten, ist mit einer spürbaren Erhöhung des Zinsniveaus nicht zu rechnen. Zudem kauft die EZB weiterhin Staatsanleihen der europäischen Krisenländer und hat zuletzt auf eine quantitative Begrenzung dieser Kaufprogramme verzichtet. Daher befürchten die führenden Wirtschaftsforschungsinstitute, dass sich die Inflationserwartungen schon in kurzer Zeit deutlich nach oben bewegen könnten. Sie sehen sogar den „Grundpfeiler der Währungsunion ins Wanken geraten, nämlich das Ziel der Preisstabilität“ (Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2012, S. 10). Die Niedrigzinspolitik der EZB dürfte somit auch bei anziehender Inflation in den nächsten Jahren anhalten. Es ist deshalb zu befürchten, dass die „Kalte Enteignung“ der Sparer durch niedrige Nominalzinsen und relativ hohe Inflationsraten keine Momentaufnahme ist, sondern länger andauern und sich ggf. verschärfen wird.

**Tabelle 1: EZB-Leitzins, Umlaufrendite und Inflationsrate in Deutschland**

Jahr	EZB-Leitzinssatz in %*	Umlaufrendite in %**	Inflationsrate in %
2007	4,00	3,9	2,3
2008	2,50	3,3	2,6
2009	1,00	3,0	0,4
2010	1,00	2,6	1,1
2011	1,00	1,9	2,3
2012	0,75	1,1	2,0

\* Hauptfinanzierungssatz am 31.12. des jeweiligen Jahres

\*\* Umlaufrendite von Inhaberschuldverschreibungen mit Laufzeiten von über 4 Jahren am 31.12. des jeweiligen Jahres

Quelle: Bundesbank

## **Steuergerechtigkeit erfordert Berücksichtigung der Geldentwertung bei Zinsbesteuerung**

Die Wirkung der Zinsbesteuerung ist nicht nur in Zeiten der „Kalten Enteignung“ problematisch, sondern stellt aufgrund der Geldentwertung ein grundsätzliches Problem dar. Auch bei positiver Realverzinsung ist das Geldvermögen besonders inflationsanfällig und dadurch der Gefahr übermäßiger Besteuerung ausgesetzt. Bei einer Verzinsung von 3 Prozent und einer Geldentwertung von jährlich 2 Prozent verbleibt nur eine Realverzinsung von 1 Prozent. Das heißt: 2 Prozentpunkte der nominalen Rendite werden benötigt, um den inflationsbedingten Substanzverlust auszugleichen, sodass nur 1 Prozentpunkt der Rendite als frei verfügbares Einkommen verbleibt. Aus dieser Realverzinsung muss die Kapitalertragsteuer finanziert werden, die sich aber nach dem nominalen Zinsertrag von 3 Prozent bemisst. Diese Bemessungsgrundlage wurde vor Einführung der Abgeltungsteuer dem persönlichen Grenzsteuersatz unterworfen. Lag dieser beispielsweise bei 40 Prozent, fiel ein Zinsertrag von 1,2 Prozent an den Staat ( $3 \text{ Prozent} \times 0,4 = 1,2 \text{ Prozent}$ ). 1,2 Prozent Steuerzahlung bei 1 Prozent Realrendite bedeutet in diesem Fall eine steuerliche Belastung der Realrendite von 120 Prozent.

Diese Besteuerung widerspricht dem Gebot der Steuergerechtigkeit. Nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip darf nur der Teil des Einkommens besteuert werden, über den der Einzelne frei verfügen kann. Der Einkommensteil, mit dem zwangsläufige Aufwendungen bestritten werden, muss hingegen steuerfrei gestellt werden. Um die Kaufkraft auch bei Geldentwertung zumindest stabil zu halten, sind die Sparer gezwungen, die Substanz des Anlagevermögens zu erhalten. Analog zu den Werbungskosten sind daher auch die Aufwendungen für den Ausgleich des Substanzverlustes beim Geldvermögen zwangsläufig, weil sie der Sicherung und der Erhaltung der Einnahmen 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. Deshalb muss eine gerechte Besteuerung von Kapitaleinkünften den inflationsbedingten Substanzverlust berücksichtigen.

## **Berücksichtigung der Geldentwertung bei einer Abgeltungsteuer**

Die inflationsbedingte Überbesteuerung der Zinsen kann zuverlässig verhindert werden, wenn nicht mehr die Nominalzinsen, sondern nur noch das reale Zinseinkommen besteuert wird (vgl. *KBI* 1978, S. 76). Eine exakte Ermittlung der Realzinsen ist im steuerlichen Massenverfahren gleichwohl anspruchsvoll und daher nur langfristig umsetzbar.

Um die Geldentwertung bei der Zinsbesteuerung zumindest näherungsweise zu berücksichtigen, ist eine Abgeltungsteuer grundsätzlich geeignet (vgl. *KBI* 1999, S. 45ff.) Dem liegt die Überlegung zu Grunde, dass sich auf lange Sicht und bei typisierender Betrachtung die Realverzinsung auf etwa die Hälfte der Nominalzinsen beläuft. Somit könnte eine Besteuerung der Realzinsen erreicht werden, wenn entweder die nominalen Zinseinkünfte nur zur Hälfte besteuert werden oder der persönliche Einkommensteuersatz halbiert wird. Ein Sparer-Freibetrag hat dann noch die ergänzende Funktion, Kleinsparer mit geringem Einkommen steuerfrei zu stellen.

## **Systemwechsel zur Abgeltungsteuer zu begrüßen, Abschaffung des Werbungskostenabzugs aber nicht zu rechtfertigen**

Der in Deutschland erfolgte Systemwechsel zur Abgeltungsteuer ist grundsätzlich zu begrüßen. Seit dem 1.1.2009 unterliegen private Kapitaleinkünfte in der Regel nicht mehr dem persönlichen Steuersatz, sondern werden mit einem proportionalen Sondersteuersatz von 25 Prozent zzgl. Solidaritätszuschlag und ggf. Kirchensteuer belastet. Zu bedenken ist gleichwohl, dass der 25%ige

Satz der Abgeltungsteuer etwas über dem hälftigen Spitzensteuersatz und damit auch im internationalen Vergleich auf überdurchschnittlichem Niveau liegt.<sup>1</sup>

Mit der Einführung der Abgeltungsteuer sind auch grundlegende Änderungen am Sparer-Freibetrag vorgenommen worden. Der bislang gewährte Sparer-Freibetrag von 750 Euro und der Werbungskosten-Pauschbetrag von 51 Euro wurden zu einem Sparer-Pauschbetrag verschmolzen. Tatsächlich anfallende Werbungskosten, die diesen Pauschbetrag übersteigen, sind nicht länger abzugsfähig. Die Abgeltungsteuer hat somit die Abschaffung des Werbungskostenabzugs bei den Einkünften aus Kapitalvermögen gebracht. Diese Durchbrechung des objektiven Nettoprinzips (vgl. *Musil* 2010, S. 149ff.) ist nur verfassungsgemäß, wenn sie sachlich begründet werden kann.

Eine tragfähige Begründung für die Abschaffung des Werbungskostenabzugs ist aber nicht ersichtlich. In der Gesetzesbegründung 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 relativ niedrigen Proportionalsteuersatz von 25 Prozent die Werbungskosten in den oberen Einkommensgruppen mit abgegolten würden (vgl. BT-Drs. 16/4841, S. 57). 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.<sup>2</sup>

Aber auch für die unteren Einkommensgruppen ist die Typisierung nicht ausreichend begründet. So hat das Finanzgericht Baden-Württemberg jüngst entschieden, dass bei einem Steuerpflichtigen, der eine Wahlveranlagung nach § 32d Abs. 6 EStG beantragt hat, die tatsächlichen Werbungskosten abzuziehen sind.<sup>3</sup> Für das Finanzgericht war nicht erkennbar, dass „der Gesetzgeber bei der Bemessung des Sparer-Pauschbetrages überhaupt geprüft hat, ob in der überwiegenden Mehrzahl aller Fälle mit einem Durchschnittsteuersatz von 25 Prozent oder weniger nur Werbungskosten von weniger als 801 Euro entstanden sind.“ (*FG BW* 2012, S. 12) Aus der Einkommensteuerstatistik 2002 könne aber abgeleitet werden, dass in etwa 20 Prozent der Steuerfälle tatsächlich höhere Werbungskosten als 801 Euro angefallen sind. Dies kann auch bei Beziehern geringer Einkommen durchaus häufiger der Fall sein. Nach Ansicht des Finanzgerichts wäre ein absolutes und unumkehrbares Abzugsverbot von Werbungskosten zumindest dann verfassungswidrig, wenn der individuelle Steuersatz unter 25 Prozent liegt. Daher hat das FG Baden-Württemberg die Regelung des § 32d EStG verfassungskonform ausgelegt und den tatsächlichen Werbungskostenabzug in Fällen der Günstigerprüfung zugelassen. Auch im Licht dieser aktuellen Rechtsprechung ist die Abschaffung des Werbungskostenabzugs also nicht zu rechtfertigen.

### Drei dringend nötige Reformmaßnahmen

Wie eingangs dargestellt, reichen derzeit die Zinsen häufig nicht einmal aus, um die Geldentwertung auszugleichen. Wenn die nominalen Zinseinnahmen, die über den Sparer-Pauschbetrag hinausgehen, trotzdem in voller Höhe besteuert werden, beschleunigt der Staat den privaten Vermögensverzehr und verstößt gegen das Leistungsfähigkeitsprinzip.

Zur Lösung dieser Problematik ist mittel- und längerfristig anzustreben, dass bei ausbleibender oder negativer Realverzinsung eine Belastung rein nominaler Zinseinnahmen vermieden wird. Dies kann entweder durch eine Indexierung bzw. Inflationsbereinigung der Nominalzinsen oder einen steuerlichen Abzugsbetrag für den inflationsbedingten Substanzverlust erreicht werden.

<sup>1</sup> Mit rund 26,4 Prozent (Abgeltungsteuer + Solidaritätszuschlag) hat Deutschland in der Europäischen Union den fünfthöchsten Steuersatz bei der Besteuerung von Zinsen und den dritthöchsten Steuersatz bei der Besteuerung von Dividenden. Vgl. *BMF* (2012b), S. 38f.

<sup>2</sup> Im Übrigen sollte der Entlastungseffekt nicht überschätzt werden, weil die deutsche Abgeltungsteuer – wie oben dargestellt – im europäischen Vergleich relativ hoch ausfällt. Das gilt insbesondere für die Besteuerung von Dividenden, die bei Berücksichtigung der ertragsteuerlichen Vorbelastung auf Unternehmensebene mit einem Steuersatz von über 48 Prozent belastet werden.

<sup>3</sup> Das Urteil ist noch nicht rechtskräftig.

Kurzfristig sind drei Maßnahmen zur Entlastung der Sparer geboten:

1. Die **Werbungskosten** bei Kapitaleinkünften sollten wieder **in tatsächlicher Höhe** geltend gemacht werden können.
2. Der **Sparer-Freibetrag**, der im Jahr 2007 750 Euro betrug und seitdem nicht erhöht wurde, ist zum Ausgleich der zwischenzeitlichen und bis zum Jahr 2014 noch zu erwartenden Geldentwertung<sup>4</sup> auf mindestens **900 Euro** anzuheben.
3. Der ursprünglich aus dem Jahr 1975 stammende **Werbungskosten-Pauschbetrag** von 100 DM bzw. 51 Euro sollte entsprechend der seitherigen Geldentwertung auf **150 Euro** erhöht werden.

Mit dieser Anpassung wäre auch ein gewisser Vorhalteeffekt für die nächsten Jahre sichergestellt. **Insgesamt würden Kapitaleinkünfte zukünftig in Höhe von insgesamt mindestens 1.050 Euro steuerfrei sein.** Darüber hinaus sollten die tatsächlichen Werbungskosten, sofern sie den Pauschbetrag übersteigen, durch Veranlagung wieder geltend gemacht werden können. Schließlich sind der Sparer-Freibetrag und der Werbungskosten-Pauschbetrag grundsätzlich „auf Räder“ zu stellen und künftig in einem 2-Jahres-Rhythmus an die Geldentwertung anzupassen.

## Literatur

*Bundesministerium der Finanzen (BMF)* (2012a): Übersichten zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung, in: Monatsbericht Dezember 2012, S. 67ff.

*Dass.* (2012b): Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich 2011. Berlin.

*Finanzgericht Baden-Württemberg (FG BW)* (2012): Urteil vom 17. Dezember 2012 (Az: 9 K 1637/10).

*Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2012*: Eurokrise dämpft Konjunktur – Stabilitätsrisiken bleiben hoch. München.

*Hey, J.* (2012): Einkommensteuer, in: Tipke/Lang: Steuerrecht, § 8, S. 263-458, Köln.

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

*Dass.* (1978): Die Besteuerung von Zinsen bei Geldentwertung, Schriftenreihe, Heft Nr. 40, Wiesbaden.

*Musil, A.* (2010): Abzugsbeschränkungen bei der Abgeltungsteuer als steuersystematisches und verfassungsrechtliches Problem, FinanzRundschau Jg. 2010, Seite 149-155.

### Herausgeber:

Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e.V.

Französische Straße 9-12, 10117 Berlin

Tel: 030 / 25 93 96 32, Fax: -13

E-Mail: [kbi@steuerzahler.de](mailto:kbi@steuerzahler.de), Web: [www.karl-braeuer-institut.de](http://www.karl-braeuer-institut.de)

<sup>4</sup> Dieses „vorausschauende“ Verfahren orientiert sich an der Ermittlung des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern. Die Bundesregierung berücksichtigt bei der Anpassung der Grund- und Kinderfreibeträge die zu erwartende Preisentwicklung der beiden Folgejahre.

**Anlage: Entwicklung des Sparer-Freibetrags seit 1975**

1975	Einkommensteuerreformgesetz vom 05.08.1974 - Einführung eines Sparer-Freibetrags in Höhe von 300 DM zum 1.1.1975 Begründung: - Förderung der eigenverantwortlichen Vorsorge der Bürger durch das Sparen
1990	Gesetz zur Änderung des Steuerreformgesetzes 1990 vom 30.06.1989 - Verdoppelung des Sparer-Freibetrags von 300 DM auf 600 DM (307 Euro) zum 1.1.1990 Begründung: - Zunahme des Geldvermögens breiter Bevölkerungsschichten seit Einführung des Sparer-Freibetrags - Kapitalerträge von Kleinsparern sollen steuerfrei bleiben
1991	Urteil des BVerfG vom 27.6.1991 (2 BvR 1493/89) - BVerfG hält es für verfassungsrechtlich unbedenklich, die „Geldwertabhängigkeit und damit die gesteigerte Inflationsanfälligkeit der Einkunftsart Kapitalvermögen bei der Besteuerung zu berücksichtigen.“ - Bei einer Pauschalbesteuerung mit einem linearen Satz wäre es „nur folgerichtig, dem vermutlich unterdurchschnittlichen Steuersatz der Kleinsparer durch beachtliche Freibeträge Rechnung zu tragen.“
1993	Zinsabschlaggesetz vom 09.11.1992 - Anhebung des Sparer-Freibetrags von umgerechnet 307 Euro auf 3.068 Euro Begründung: - Befreiung kleinerer und mittlerer Zinseinkommen von der Einkommensteuer - Zunehmende Bedeutung der Kapitalbildung für existenzsichernde Altersvorsorge
2000	Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002 vom 24.03.1999 - Halbierung des Sparer-Freibetrags von bisher 3.068 Euro auf 1.534 Euro zum 1.1.2000 Begründung: - Finanzierung der Tarifabsenkung - Gleichmäßigkeit der Besteuerung in allen Einkunftsarten
2004	Haushaltsbegleitgesetz 2004 - Reduzierung des Sparer-Freibetrags auf 1.370 Euro zum 1.1.2004 (geht auf „Koch-Steinbrück-Vorschläge“ zum Subventionsabbau zurück) Begründung: - Haushaltskonsolidierung
2007	Steueränderungsgesetz 2007 vom 24.07.2006 - Reduzierung des Sparer-Freibetrags von 1.370 Euro auf 750 Euro zum 1.1.2007 Begründung: - Abbau von Sonderregelungen und Steuervergünstigungen
2009	Unternehmenssteuerreformgesetzes 2008 vom 06.07.2007 - Einführung einer Abgeltungsteuer zum 1.1.2009 (proportionaler Sondersteuersatz von 25 Prozent zzgl. Solidaritätszuschlag auf Kapitaleinkünfte) - Zusammenführung von Sparer-Freibetrag und Werbungskosten-Pauschbetrag zum Sparer-Pauschbetrag in Höhe von 801 Euro - Wegfall des Abzugs tatsächlicher Werbungskosten - sämtliche Veräußerungsgewinne werden steuerpflichtig (Wegfall Spekulationsfrist) - Freigrenze von 512 Euro für Kursgewinne aus Aktien und Wertpapieren entfällt Begründung: - Abgeltungsteuer: Vermeidung von Kapitalverlagerung ins Ausland und Vereinfachung der Besteuerung - Sparer-Pauschbetrag: Typisierung der Werbungskosten in den unteren Einkommensgruppen; Abgeltung der Werbungskosten in den oberen Einkommensgruppen durch relativ niedrigen Proportionalsteuersatz von 25 Prozent

Quellen: BMF, Steuerrechtsänderungen seit 1964; Bundestagsdrucksachen