

## KURZINFORMATION

Berlin, Februar 2018

### (Abschaffung der) Abgeltungssteuer – sinnvoll oder sinnfrei?

Mit dem Sondierungsergebnis von Union und SPD liegen die ersten Eckpunkte für die Steuerpolitik dieser Legislaturperiode vor. Geplant ist u.a. eine Abschaffung der Abgeltungssteuer auf Zinserträge mit Etablierung des automatischen Informationsaustauschs. Die Auswirkungen dieser Steuerrechtsänderung könnten erheblich sein – zumal nicht ausgeschlossen ist, dass der Geltungsbereich der Abgeltungssteuer in oder nach den Koalitionsverhandlungen noch weiter eingeschränkt wird.

#### STANDPUNKT DER STIFTUNG MARKTWIRTSCHAFT

Die Abgeltungssteuer ist in der etablierten Form eine Vereinfachung und bürokratische Entlastung trotz ihrer steuersystematischen Fragwürdigkeit. Eine (teilweise) Abschaffung wäre mit Nachteilen verbunden:

- Eine unterschiedliche Behandlung von Zinsen, Dividenden und Veräußerungsgewinnen würde zu komplexen Abgrenzungen und unerwünschtem Gestaltungspotential führen.
- Eine Rückkehr zum persönlichen Einkommensteuertarif für Zinserträge würde für viele Steuerpflichtige eine Steuererhöhung bedeuten – ein irritierendes Signal für Sparer.
- Der Bürokratieaufwand für Steuerpflichtige, Banken und Verwaltung stiege erheblich, die „Anlage KAP“ würde wieder aufleben.
- Eine teilweise oder vollständige Abkehr von der Abgeltungssteuer würde – wenn sie nicht als drastische Steuererhöhung und Anschlag auf Aktienkultur und eigenverantwortliche Altersvorsorge daherkommen sollte – eine Rückkehr zum Status quo ante erfordern, d.h.:
  - Voller Werbungskostenabzug
  - Halbeinkünfteverfahren (bei Ausweitung auf Dividenden)
  - Wiedereinführung der Spekulationsfrist (bei Ausweitung auf Veräußerungsgewinne).

Der vierte (teilweise) Systemwechsel binnen 20 Jahren zeichnet sich ab, mit viel Lärm um wenig. Für die Bürger wäre eine Einkommensteuerentlastung und -vereinfachung an der Zeit, für den Standort Deutschland – nicht nur in Anbetracht des internationalen Steuerwettbewerbs – eine Unternehmenssteuerreform wesentlich dringlicher.

#### ECKPUNKTE DER ABGELTUNGSSTEUER

Die Abgeltungssteuer betrifft Kapitalerträge, wie z.B. Zinsen, Dividenden sowie Gewinne aus der Veräußerung von Wertpapieren im Privatvermögen und wurde im Rahmen der Unternehmenssteuerreform 2008 mit Wirkung zum 01.01. 2009 eingeführt. Sie unterscheidet sich in der Systematik grundlegend von der Besteuerung anderer Einkünfte:

- An der Quelle erfolgt ein pauschaler Steuerabzug mit Abgeltungswirkung.
- Es gilt ein besonderer Steuersatz von 25% (plus Solidaritätszuschlag und ggf. Kirchensteuer) mit der Möglichkeit der Option zur Veranlagung, wenn dies zu einer niedrigeren Steuer führt (Günstigerprüfung).
- Die Einführung beinhaltete zudem: Abschaffung der Spekulationsfrist, d.h. Gewinne aus der Veräußerung von Wertpapieren sind unabhängig von der Haltedauer steuerpflichtig, begrenzte Verlustverrechnungsmöglichkeiten.
- Der Werbungskostenabzug wird über den einheitlichen Sparerpauschbetrag von 801 Euro bzw. 1.602 Euro bei Zusammenveranlagung hinaus versagt.
- Für ausländische Steuern bestehen Anrechnungsmöglichkeiten.

Aufgrund der unterschiedlichen Systematik, der Versagung des Werbungskostenabzugs über den Sparerpauschbetrag hinaus und der steuerlichen Vorbelastung von Unternehmensgewinnen ist der Abgeltungssteuersatz nur bedingt mit dem progressiven Einkommensteuertarif vergleichbar. Das sachlich unrichtige, aber eingängige (Neid-)Argument „Kapitalerträge dürfen nicht geringer besteuert werden“, wird dennoch weiter verbreitet werden. Forderungen nach einer kompletten Abschaffung der Abgeltungssteuer werden zunehmen.

## ARGUMENTE FÜR DIE ABGELTUNGSSTEUER

- Der Steuereinbehalt an der Quelle verringert die Möglichkeit von Steuerhinterziehung bzw. -verkürzung.
- Noch (und wohl kaum vor 2020) ist der automatische Informationsaustausch keine Alternative. Zwar werden bereits teilweise entsprechende Datensätze geliefert, diese können jedoch derzeit nicht ausgewertet werden.
- Die einheitliche Besteuerung der Kapitalerträge, d.h. Zinsen, Dividenden und Veräußerungsgewinne, macht mühselige Abgrenzungen zwischen den verschiedenen Kapitalerträgen größtenteils hinfällig.
- Eine teilweise Rückkehr zum persönlichen Einkommensteuertarif würde eine Rückkehr zu diesen Abgrenzungserfordernissen bedeuten und unerwünschten Gestaltungsspielraum eröffnen.
- Für den Steuerpflichtigen entfallen komplizierte Steuererklärungen mit Steuerbescheinigungen und Verlustverrechnung.
- Erhebliches Vereinfachungspotential aus Verwaltungssicht: Aufwändige Berechnungen und das Führen von „Verlusttöpfen“ werden weitgehend von Finanzinstituten übernommen.
- Wenig Bürokratie: Jede Rechtsänderung ist mit viel Aufwand und Systembrüchen verbunden.

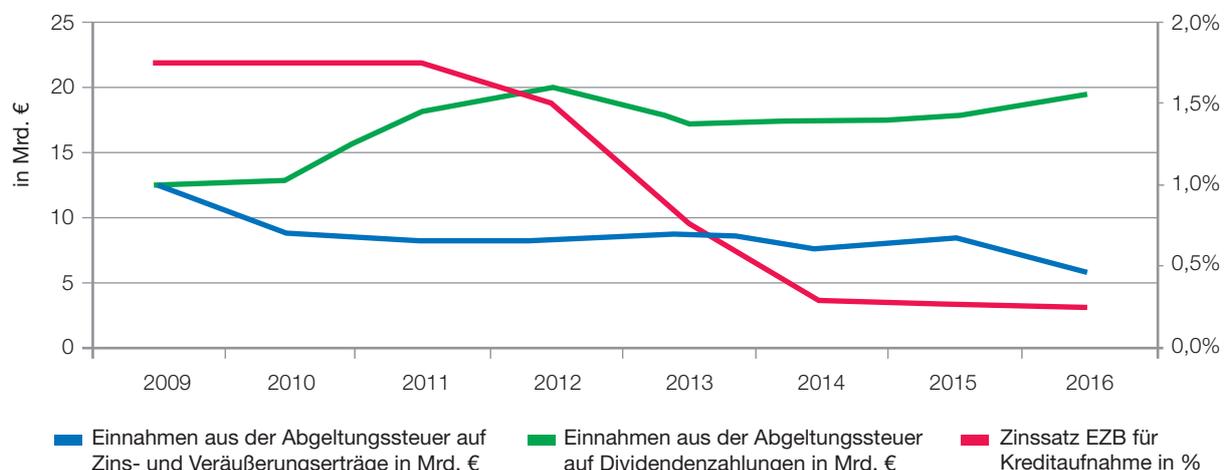
## KRITIK AN DER ABGELTUNGSSTEUER

- Die Abgeltungssteuer ist steuersystematisch fragwürdig und steht im Widerspruch zu einer einheitlichen Einkommensteuer.
- Es herrscht ein Ungleichgewicht bei der Unternehmensfinanzierung. Die Fremdkapitalfinanzierung ist im Vergleich zur Eigenkapitalfinanzierung bessergestellt. Die Besteuerung von Zinserträgen mit dem persönlichen Einkommensteuersatz würde diese Unwucht allerdings nur teilweise beseitigen.
- Die Steuerbelastung wird von Zinserträgen auf Dividenden und Veräußerungsgewinne verlagert.
- Die Versagung des Werbungskostenabzugs über den Pauschbetrag hinaus widerspricht dem Leistungsfähigkeitsprinzip.
- Eine Vereinfachungswirkung wird vorrangig für höhere Einkommen erzielt, niedrigere Einkommen müssen den geringeren Steuersatz in der Steuererklärung geltend machen.
- Das Vereinfachungspotential ist durch Solidaritätszuschlag und Kirchensteuer begrenzt.

## AUSWIRKUNGEN DER ABGELTUNGSSTEUER AUF DAS STEUERAUFKOMMEN

Die Einnahmen aus der Steuer auf Zinserträge sind seit Einführung der Abgeltungssteuer deutlich gesunken, dies ist jedoch im Wesentlichen durch das sinkende Zinsniveau erklärbar (vgl. Abbildung 1). Die Steuereinnahmen auf Dividendenzahlungen sind hingegen deutlich gestiegen.

Abbildung 1: Einnahmen aus der Einkommensteuer auf Kapitalerträge im Vergleich zur Zinsentwicklung



Quellen: Statistisches Bundesamt (2018), Bundesbank (2018).

Die Berechnung der Bundesregierung zur Beantwortung einer kleinen Anfrage der Fraktion Die Linke aus dem Jahr 2014 hat ergeben, dass die Weiterführung der Rechtslage im Jahr 2008 (d.h. vor Einführung der Abgeltungssteuer) im Vergleich zur gültigen Rechtslage in allen Jahren zu Mindereinnahmen geführt hätte (vgl. BT-DS 18/2724). Das bedeutet, dass sich die Abgeltungssteuer entgegen weit verbreiteter Ansicht positiv auf das Steueraufkommen ausgewirkt hat. Faktisch kam es also zu einer Steuererhöhung, resultierend unter anderem aus dem eingeschränkten Werbungskostenabzug, der Abschaffung der Spekulationsfrist und des Halbeinkünfteverfahrens.

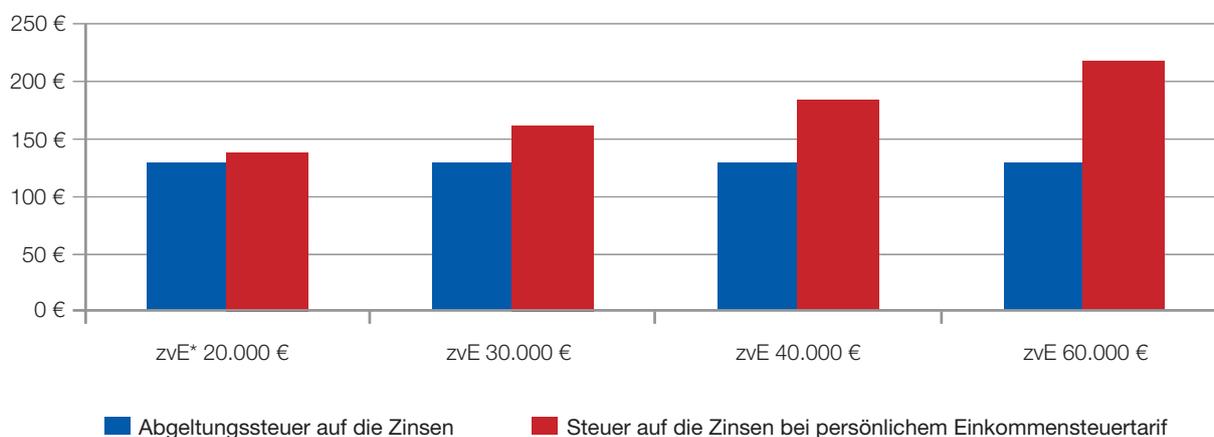
Dies zeigt sich insbesondere bei der steuerlichen Belastung von Dividenden. Zwar wurde die steuerliche Gesamtbelastung auf die Ausschüttung im Rahmen der Unternehmensteuerreform 2008 reduziert. Dies liegt jedoch an der Absenkung des Körperschaftsteuersatzes von 25 Prozent auf 15 Prozent. Die steuerliche Belastung der Ausschüttung ist durch die Abgeltungssteuer im Vergleich zum Halbeinkünfteverfahren gestiegen. Würde nun isoliert der Abgeltungssteuersatz auf Zinserträge ausgesetzt, bedeutet dies für weite Teile der Bevölkerung eine Steuererhöhung – ohne entsprechende Kompensation.

## AUSWIRKUNGEN BEIM STEUERPFLICHTIGEN

- Eine Abkehr von der Abgeltungssteuer auf Zinserträge würde für die Bezieher von Zinseinkünften größtenteils eine deutliche Steuererhöhung darstellen.
- Der Bund der Steuerzahler hat errechnet, dass bereits bei geringen Einkommen steuerliche Nachteile möglich wären.

Beispiel: Ein Steuerpflichtiger verfügt über 500 Euro Zinseinkünfte, die den Sparer-Pauschbetrag von 801 Euro übersteigen. Diese 500 Euro Zinsen werden derzeit – unabhängig von seinem persönlichen Einkommensteuertarif mit 132 Euro Steuer belastet. Würden Zinsen künftig mit dem persönlichen Einkommensteuertarif besteuert, ergäbe sich bereits bei kleinen und mittleren Einkommen deutliche steuerliche Auswirkungen (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Vergleich Steuerbelastung von 500 Euro Zinserträgen bei ausgeschöpftem Sparer-Pauschbetrag



\* zu versteuerndes Einkommen

Quellen: Bund der Steuerzahler (2018), Eigene Berechnungen.

- Darüber hinaus müsste der Steuerpflichtige künftig die Zinserträge wieder in der Steuererklärung angeben und die entsprechenden Bescheinigungen der Banken einreichen.
- Steuerpflichtige, die bisher von der Abgabe einer Steuererklärung befreit sind, müssten eine solche in Zukunft (wieder) einreichen.

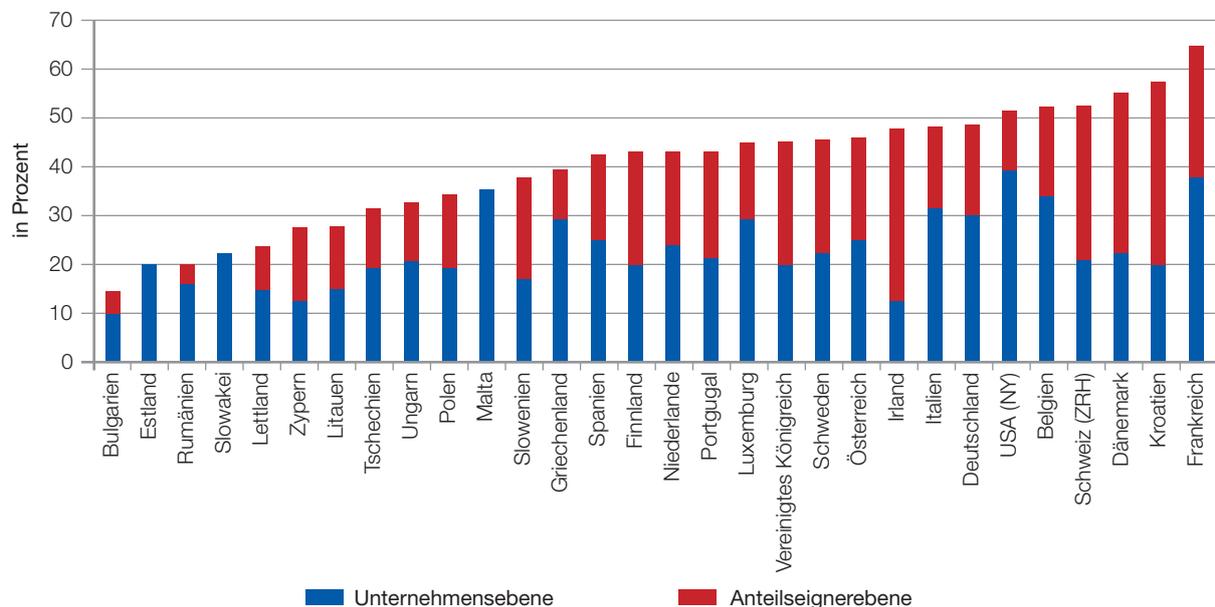
## AUSWIRKUNGEN AUF DIE (PRIVATE) ALTERSVORSORGE

- Die private Altersvorsorge leidet derzeit unter dem niedrigen Zinsniveau. Eine Erhöhung der Steuerlast auf die Erträge würde Sparer zusätzlich belasten.
- Bereits die Reform der Investmentbesteuerung und die damit verbundene Abkehr von der Steuerfreiheit für private Veräußerungsgeschäfte in Fonds ist für viele Steuerpflichtige, die privat vorsorgen, mit erheblichen steuerlichen Nachteilen verbunden.
- Droht darüber hinaus mittelfristig eine Ausweitung des persönlichen Einkommensteuertarifs auf Dividenden hat dies weitere, nachteilige Folgen für die Aktienkultur und die private Vorsorge.

## DIE ABGELTUNGSSTEUER IM INTERNATIONALEN VERGLEICH

Im internationalen Vergleich werden in Deutschland Unternehmensgewinne weiterhin hoch besteuert (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Maximalbelastung (nominal) in Prozent auf Unternehmens- und Anteilseignerebene bei Vollausschüttung



Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2017).

Durch steigende Gewerbesteuerhebesätze steigt die Belastung entgegen dem internationalen Trend an. Die USA, Frankreich und Großbritannien planen indessen weitreichende Steuerentlastungen für Unternehmen. Deutschland droht, den Anschluss zu verlieren.

## FAZIT

Die geplante Änderung bei der Abgeltungssteuer erscheint wenig zielführend und würde sich – entgegen der Zusage im Sondierungspapier, die Steuerbelastung der Bürger nicht zu erhöhen – steuererhöhend auswirken. Das vereinfachende Element der Abgeltungssteuer würde durch die Dualität von Abgeltungssteuer und persönlichem Einkommensteuersatz konterkariert. Der bürokratische Aufwand stiege für Steuerpflichtige, Steuerverwaltung und Finanzdienstleister drastisch an. Der entstandene Abgrenzungsbedarf zwischen Zinsen, Veräußerungsgewinnen und Dividenden würde zu komplexen Differenzierungen führen und unerwünschten Gestaltungsspielraum bieten. Für den Standort Deutschland wäre statt derartig kleinteiliger Symbolpolitik eine Unternehmensteuerreform von höchster Bedeutung, um keinen Wettbewerbsnachteil zu erleiden.

Ansprechpartner: Barbara Bültmann

Stiftung Marktwirtschaft, Charlottenstr. 60, 10117 Berlin | [www.stiftung-marktwirtschaft.de](http://www.stiftung-marktwirtschaft.de)