

## **Entwurf eines Steueränderungsgesetzes 2007 (BT-Drs. 16/1545)**

**Stellungnahme des Deutschen Aktieninstituts e.V. zur Anhörung im  
Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 1. Juni 2006**

### **I. Allgemeines**

Die von der Bundesregierung mit dem vorgelegten Entwurf des Steueränderungsgesetzes 2007 angestrebte Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ist ein Vorhaben mit hoher Priorität, das ohne zusätzliche Belastungen für Wirtschaft und Bürger nicht umgesetzt werden kann. Angesichts der Höhe des Konsolidierungsbedarfs ist es jedoch unbedingt geboten, dass die Veränderungen im Kontext eines steuerpolitischen Gesamtkonzepts erfolgen und eine Abschätzung der volkswirtschaftlichen Nebenwirkungen erfolgt.

Eine solche Abschätzung lassen die Steuerpolitik der Bundesregierung im Allgemeinen wie auch der vorgelegte Gesetzentwurf im Speziellen vermissen: Die vorgesehene Halbierung des Sparerfreibetrages (§ 20 Absatz 4 Satz 1 bis 3 EStG), auf die sich das Deutsche Aktieninstitut in seiner Stellungnahme konzentriert, verschlechtert die Rahmenbedingungen für die private Altersvorsorge in Deutschland massiv. Um das materielle Absicherungsniveau im Alter zu sichern, ist die Eigeninitiative der Bürger stärker denn je gefordert. Hier bedarf es Rahmenbedingungen, die die zusätzliche private Vorsorge erleichtern. Die Einführung der Riester-Rente ist hierfür ein positives Beispiel. Die massive Kürzung des Sparerfreibetrages steht dagegen in krassem Widerspruch zum erklärten politischen Willen auch dieser Bundesregierung und ist angesichts der demographischen Entwicklung geradezu kontraproduktiv.

Auch ist der Gesetzentwurf nicht in ein steuerpolitisches Gesamtkonzept eingebettet. Bei allen Reformvorhaben im Bereich der Besteuerung privater Kapitalerträge ist eine Abstimmung mit der Unternehmensbesteuerung unumgänglich. Eine Abgeltungssteuer für sämtliche Erträge aus Kapitalanlagen bietet hierfür die ideale Möglichkeit, was die Bundesregierung bereits grundsätzlich erkannt hat. Vorgezogene, fiskalisch motivierte Einzelmaßnahmen wie die geplante Kürzung des Sparerfreibetrages sind dem Erfolg des Projekts abträglich. Sie führen nur zu weiterer Verunsicherung der Anleger am Kapitalmarkt, deren Vertrauen durch die regelmäßig wiederkehrenden Steuerdiskussionen der letzten Jahre (Abschaffung der Spekulationsfrist, Verschärfung des Halbeinkünfteverfahrens, Kürzung des Sparerfreibetrages) bereits erheblich gelitten hat. Es ist kurzfristig und fahrlässig, nun aus fiskalischen Gründen – so drängend diese auch sein mögen – steuersystematisches und vermögenspoliti-

---

sches Porzellan zu zerschlagen. Vertrauen ist am Kapitalmarkt das höchste Gut, das nicht gefährdet werden darf.

## **II. Artikel 1 Nr. 9 Absenkung des Sparerfreibetrages (§ 20 Absatz 4 Satz 1 bis 3 EStG)**

Die Bundesregierung will den **Sparerfreibetrag** von 1.370/2.740 Euro (Alleinstehende/Verheiratete) auf 750/1.500 Euro absenken. Gegenüber dem Status Quo bedeutet dies eine Kürzung um 45 Prozent. Aus fiskalischen Gründen ist der Sparerfreibetrag bereits in der Vergangenheit mehrfach gekürzt worden: Durch das Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2001 wurde er zum 1.1.2000 auf 3.000/ 6.000 DM halbiert und durch das Haushaltsbegleitgesetz 2004 zum 1.1.2004 um weitere zwölf Prozent auf 1.370/2.740 Euro abgesenkt.

Unabhängig von den bereits vollzogenen Belastungen sprechen zahlreiche Argumente für die Beibehaltung des Sparerfreibetrages, streng genommen sogar für seinen weiteren Ausbau:

- **Vermögenspolitisches Argument:** Der Sparerfreibetrag wurde 1975 eingeführt mit der ausdrücklichen Absicht, die „besonders förderungswürdige eigenverantwortliche Vorsorge der Bürger durch Sparen auch künftig zu erhalten“ und die „Kapitalerträge aus einem bestimmten Sockelsparvermögen steuerlich zu schonen“.<sup>1</sup> Mit dem „Gesichtspunkt der Kapitalbildung als Quelle der Altersversorgung oder als sonstige existenzsichernde Versorgungsgrundlage“ wurde im Jahr 1993 die weitere Erhöhung des Sparerfreibetrages im Zusammenhang mit dem Zinsabschlagsgesetz begründet.<sup>2</sup> Dieses Argument besitzt nach wie vor Gültigkeit.

Die Absenkung des Sparerfreibetrages von 1.370/2.740 Euro auf 750/1.500 Euro (Alleinstehende/Ehepaare) erschwert es breiten Bevölkerungsschichten weiter, aus eigener Kraft ein angemessenes Vermögen zur privaten Ergänzung der gesetzlichen Rentenversicherung aufzubauen. Eine Verzinsung von 5 Prozent angenommen, bliebe nach der Absenkung des Sparerfreibetrages nur noch ein Sparvermögen von 15.000 Euro einkommensteuerfrei.<sup>3</sup> Dies ist deutlich zu niedrig.

- **Keine Subvention:** Zur Begründung der Kürzung des Sparerfreibetrages führt der vorliegende Gesetzentwurf an, dass damit der „Anwendungsbe-

---

1 BT-Drs. 7/1470, S. 220.

2 BT-Drs. 12/2690, S. 13.

3 Wird der Sparerfreibetrag ausschließlich für Dividenden benutzt, wären es – bei einer unterstellten Dividendenrendite von 2,5 Prozent – aufgrund des Halbeinkünfteverfahrens 60.000 Euro. Auch dies ist ein für die private Vorsorge unzureichendes Volumen, zumal nach den Empfehlungen des Deutschen Aktieninstituts nie das gesamte Vermögen in Aktien investiert sein sollte.

reich einer Sonderregelung entsprechend der steuerpolitischen Linie der Bundesregierung, Steuervergünstigungen soweit wie möglich abzubauen, eingeschränkt“ werde.

Allerdings stellt die Bewertung des Sparerfreibetrages als Steuervergünstigung ein Novum dar, das die Bundesregierung selbst erst kürzlich geschaffen hat: Im Rahmen des 20. Subventionsberichts vom März dieses Jahres wurde der Sparerfreibetrag ohne nähere Begründung erstmalig als Subvention aufgeführt und eine weitere Kürzung angekündigt.<sup>4</sup> In den früheren Subventionsberichten der Bundesregierung<sup>5</sup>, aber auch vom subventionskritischen Institut für Weltwirtschaft<sup>6</sup> wurde bzw. wird der Sparerfreibetrag ausdrücklich nicht als Subvention eingestuft. Dieser Einschätzung schließt sich das Deutsche Aktieninstitut an.

- **Inflationsargument:** Der Sparerfreibetrag stellt zudem einen Ausgleich dafür dar, dass die Einkommensbesteuerung an nominalen und nicht an inflationsbereinigten Größen anknüpft, weil Kapitalerträge in besonderem Maße von Inflation betroffen sind. Das Argument der Geldwertabhängigkeit und damit der gesteigerten Inflationsanfälligkeit der Einkunftsart Kapitalvermögen lag auch der Verzehnfachung des Sparerfreibetrages durch das Zinsabschlagsgesetz 1993 zugrunde<sup>7</sup> und wurde von der Bundesregierung im jüngsten Subventionsbericht auch grundsätzlich anerkannt.<sup>8</sup>

---

4 20. Subventionsbericht der Bundesregierung, BT-Drs. 16/1020, S. 42.

5 „Eine Steuervergünstigung wird im Subventionsbericht tendenziell um so weniger als Subvention angesehen, je größer der Kreis der Begünstigten ist. Allgemeine Steuerentlastungen, wie etwa Tariffreibeträge oder der Sparerfreibetrag, sind daher nicht als Subventionen anzusehen.“ (19. Subventionsbericht der Bundesregierung, BT-Drs. 15/1635, S. 138).

6 „Dagegen wird die Einräumung des Sparerfreibetrages nicht als Subvention gezählt; denn diese allgemeine Maßnahme macht einen Teil der Diskriminierung des Sparens gegenüber dem Konsum rückgängig, zu der das Steuersystem Deutschlands tendenziell führt.“ (Boss, Alfred/Rosenschon, Astrid, Subventionen in Deutschland: Eine Bestandsaufnahme, Kieler Arbeitspapier Nr. 1267, Januar 2006, S. 4).

7 „Auch die Höhe der Sparer-Freibeträge folgt den Vorgaben des verfassungsrechtlichen Spruchs. Das Gericht hat den Gesetzgeber für berechtigt angesehen, insbesondere die Geldwertabhängigkeit und damit die gesteigerte Inflationsanfälligkeit der Einkunftsart Kapitalvermögen zu berücksichtigen und dabei den Gesichtspunkt der Kapitalbildung als Quelle der Altersversorgung oder als sonstige existenzsichernde Versorgungsgrundlage zu würdigen.“ (BT-Drs. 12/2690, S. 13).

8 „Gründe für die Beibehaltung dieser Vergünstigung in gewisser Höhe bestehen weiterhin. Die Einkünfte aus Kapitalvermögen unterliegen mit dem Nominalwert (= Nennwert) der Besteuerung; je geringer der Freibetrag ist, desto weniger wird der Berücksichtigung eines ‚gerechten‘ Inflationsausgleichs Rechnung getragen.“ (20. Subventionsbericht der Bundesregierung, BT-Drs. 16/1020, S. 42).

---

Eine Inflationsrate von 2,8 Prozent pro Jahr (Durchschnitt der Jahre 1950 bis 2005) bedeutet ökonomisch, dass 2,8 Prozentpunkte der erzielbaren Rendite allein für die Erhaltung der Vermögenssubstanz aufgewendet werden müssen. Eine steuerliche Leistungsfähigkeit in Form eines Einkommens- bzw. Nettovermögenszuwachses ist also nur insoweit gegeben, als eine über 2,8 Prozent p.a. hinausgehende Rendite erzielt wird. Ohne einen angemessenen hohen Sparerfreibetrag droht daher eine vermögens- und sozialpolitisch kontraproduktive Substanzbesteuerung.

- **Erhebungskostenargument:** Bereits bei seiner Einführung wurde darauf hingewiesen, dass der Sparerfreibetrag die Notwendigkeit, eine Steuererklärung abzugeben, in vielen Fällen obsolet macht. Durch die Erhöhung des Sparerfreibetrages im Rahmen des Zinsabschlaggesetzes wurden 80 Prozent der Empfänger von Zinseinkünften steuerfrei gestellt.<sup>9</sup> Die dadurch freigewordenen Kapazitäten in der Finanzverwaltung dienten dem Bundesfinanzhof sogar als Argument, die Steuer auf Kapitaleinkünfte für die Jahre ab 1994 für rechtens zu erklären, da die Finanzämter nun mehr Steuererklärungen prüfen könnten und so genügend Handhabe besäßen, die Ehrlichkeit der Steuerzahler zu kontrollieren.<sup>10</sup>

Die drastische Absenkung des Sparerfreibetrages wird die Zahl der abzugebenden Steuererklärungen hingegen massiv ansteigen lassen, was einen erheblich erhöhten Aufwand für die Finanzverwaltung zur Folge haben wird. Da eine Aufstockung der personellen Kapazitäten nicht realistisch ist, werden diese für die – fiskalisch wahrscheinlich ergiebigeren – Aufdeckung von Steuerhinterziehung an anderen Stellen fehlen. Die Nettoergiebigkeit der Absenkung des Sparerfreibetrages dürfte daher deutlich geringer sein als von der Bundesregierung angegeben.

### III. Abgeltungssteuer

Generell sollten weitere Änderungen der Kapitalertragsbesteuerung nur im Rahmen eines schlüssigen Gesamtkonzepts vorgenommen werden, wie es im Rahmen der für 2008 geplanten Unternehmenssteuerreform verwirklicht werden soll. Anzustreben ist eine moderate Abgeltungssteuer für alle Erträge aus Kapitalanlagen, die auch Dividenden, Spekulationsgewinne und Erträge aus so genannten Differenzgeschäften umfasst. Hierfür wird sich das Deutsche Aktieninstitut gemeinsam mit den anderen Verbänden der Branche einsetzen. Auf diese Weise dürfte nicht zuletzt die Attraktivität des Finanzplatzes Deutschland erhöht werden und derzeit im Ausland investiertes Kapital in nicht unerheblichem Umfang nach Deutschland zurückfließen und die Steuerbemessungsgrundlage verbreitern.

---

<sup>9</sup> BT-Drs. 12/2501, S. 111.

<sup>10</sup> Aktenzeichen: VIII R 90/04