

2. November 2015

Stellungnahme

Gesetzentwurf der Bundesregierung zum automatischen Austausch von Informationen über Finanzkonten in Steuersachen und zur Änderung weiterer Gesetze (BT-Drucksache 18/5920)

Anträge der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Abschaffung der Abgeltungsteuer und zum automatischen Austausch von Informationen über Kapitalerträge auch im Inland (BT-Drucksache 18/2014, BT-Drucksache 18/6064, BT-Drucksache 18/6065)

Öffentliche Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 2. November 2015

Zusammenfassung: Der internationale Informationsaustausch über Kapitalerträge erhöht die nationale Besteuerungsautonomie bei der Kapitaleinkommens- und Vermögensbesteuerung. Eine Abschaffung der Abgeltungsteuer in Deutschland ist eine sinnvolle Reformoption. Die Rückkehr zur progressiven Besteuerung der Kapitalerträge mit Teileinkünfteverfahren bei Dividenden und Veräußerungsgewinnen würde das Steuersystem leicht progressiver machen und die steuerliche Begünstigung der Fremdfinanzierung reduzieren. Angesichts der niedrigen Zinsen dürfte eine solche Reform aber keine größeren Mehreinnahmen erzielen.

Internationaler Informationsaustausch über Finanzkonten erhöht nationale Steuerautonomie

Die Entwicklung zum internationalen Informationsaustausch über Finanzkonten und Kapitalerträge ist ein wichtiger Erfolg für die internationale Steuerpolitik. „Unlauterer“ Steuerwettbewerb durch kleinere Länder und Steueroasen wird unterbunden. Dadurch können die nationalen Steuergesetzgeber die Kapitaleinkommens- und Vermögensbesteuerung ihrer Bürger wieder stärker nach eigenen Präferenzen gestalten.

So spricht die zunehmende Konzentration in den oberen Bereichen der Verteilung, wie sie in Deutschland und anderen Ländern zu beobachten ist, für eine stärkere Besteuerung hoher

Einkommen und Vermögen.¹ Zugleich kann die Risiko- und Altersvorsorge gezielter steuerlich begünstigt werden, ohne die wohlhabenden Haushalte zu stark zu entlasten. Ferner sind die bestehenden Systeme der abgeltenden Kapitalertragsbesteuerung, die sich in den letzten beiden Jahrzehnten in fast allen OECD-Ländern durchgesetzt haben, mit einer Reihe von Fehlansätzen und Effizienzverlusten verbunden, die spürbare gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsverluste auslösen können. Die Effizienznachteile der Abgeltungsteuer in Deutschland betreffen vor allem die Benachteiligung der Eigen- und Beteiligungsfinanzierung der Unternehmen (vgl. unten).

Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt zudem, dass eine wirksame Bekämpfung des schädlichen internationalen Steuerwettbewerbs möglich ist, wenn die G7-Länder und insbesondere die USA wirksame Schritte in Richtung internationaler Steuerkoordinierung einschlagen. Vor allem durch die FACTA-Gesetzgebung der USA 2010 ([Foreign Account Tax Compliance Act](#)) wurde der Widerstand kleinerer europäischer Länder gegen die Durchsetzung des internationalen Informationsaustauschs zu Finanzanlagen gebrochen. Ferner konnte der Druck auf klassische Steueroasen stark erhöht werden, von denen inzwischen viele in den Informationsaustausch einbezogen werden konnten. Diese Erfahrungen geben auch Hoffnung für eine effektive Umsetzung der BEPS-Initiative von OECD und G20 ([Base Erosion and Profit Shifting](#)) sowie für eine verstärkte Harmonisierung der Unternehmensteuer-Bemessungsgrundlagen in der EU sowie mit weiteren Ländern von OECD und G20, um bestehende Ausweich- und Gestaltungsmöglichkeiten zu begrenzen. Letztlich gilt, dass der überwiegende Teil des weltweiten Realkapitalstocks in den OECD- und G20-Ländern investiert ist. Dessen Erträge können auch dort besteuert werden, sofern der politische Wille dazu vorhanden ist.

Die technische und administrative Umsetzung des Abkommens über den automatischen Informationsaustausch in Steuersachen bleibt abzuwarten. Hierbei sollte der Befolgungsaufwand der Finanzdienstleistungsunternehmen und der Anleger sowie der Verwaltungsaufwand der Finanzbehörden berücksichtigt werden. Ferner sollten Umsetzungsprobleme bei kleineren Unternehmen oder bei Entwicklungs- und Schwellenländern berücksichtigt werden.

¹ Vgl. Charlotte .Bartels, Katharina Jenderny: [The Role of Capital Income for Top Income Shares in Germany](#). World Top Incomes Database (WTID) Working Paper Nr.1/2015; Thomas Piketty: [Capital in the Twenty-First Century](#). Harvard University Press 2014; Stefan Bach: „Reichensteuer“-Diskussion: [Hintergrund und Perspektiven](#). DIW Roundup 16, 2014; Stefan Bach, Giacomo Corneo, Viktor Steiner: [Optimal Top Marginal Tax Rates under Income Splitting for Couples](#). European Economic Review 56, 2012; Thomas Piketty, Emmanuel Saez, Gabriel Zucman: [Rethinking Capital and Wealth Taxation](#). Working paper 2013.

Geschäftsgrundlage der Abgeltungsteuer fällt zunehmend weg

Wesentliche Begründung für die Einführung der Abgeltungsteuer 2009 war die mangelnde Durchsetzbarkeit von inländischen Kapitaleinkommensteuern auf Auslandsanlagen und die damit verbundene Steuerflucht. „[Lieber 25 Prozent von X ...](#)“ argumentierte der damalige Bundesfinanzminister. Im Hinblick auf das Steueraufkommen scheint diese Strategie nicht besonders erfolgreich gewesen zu sein. Positive Aufkommensreaktionen nach Einführung der Abgeltungsteuer waren nicht zu beobachten. Erst die unkonventionellen Fahndungsmaßnahmen (Ankauf von Steuer-CDs etc.) sowie der sich abzeichnende Informationsaustausch haben vielen Anlegern den Weg in die Steuerehrlichkeit gewiesen. Damit fällt das wesentliche Argument für die Abgeltungsteuer zunehmend weg.

Weitere Gründe für die Abgeltungsteuer waren die Vereinfachung und Transparenz der Besteuerung gegenüber dem Bürger. Diese Aspekte sind weiterhin relevant, da Steuerpflichtige mit höheren Kapitaleinkünften durch die abgeltende Wirkung die aufwändige Deklaration der Kapitaleinkommen vermeiden können. Bei einer Wiedereinbeziehung der Kapitaleinkünfte in die Einkommensteuerveranlagung sollte der gleichmäßige Besteuerungsvollzug gesichert sowie der Verwaltungs- und Befolgungsaufwand begrenzt werden. Dazu sollten Informationen über steuerpflichtige Kapitaleinkünfte auch für inländische Steuerpflichtige von den auszahlenden Stellen (Banken, Fonds, Kapitalgesellschaften etc.) automatisch an die inländischen Finanzbehörden übertragen und in die elektronischen Steuererklärungen der Steuerpflichtigen übernommen werden. Ferner müssten den Steuerpflichtigen entsprechende Aufstellungen über die gemeldeten steuerrelevanten Kapitalerträge übermittelt werden. Um die Fallzahlen für die zusätzlichen Veranlagungen zu reduzieren, könnte der Sparerfreibetrag erhöht werden.

Zugleich hat die Abgeltungsteuer auch Nachteile, die bei deren Abschaffung vermieden werden könnten. Vermutlich belastet sie viele Kleinanleger mit niedrigen Einkommensteuer-Grenzbelastungen, die von der Veranlagungsoption keinen Gebrauch machen. Ferner diskriminiert sie Aktienanlagen von Kleinanlegern mit niedrigen steuerpflichtigen Einkommen, da das Halb- bzw. Teileinkünfteverfahren bei der Abgeltungsteuer nicht gilt. Nicht zuletzt führen die Sonderregelungen zur Nichtanwendung der Abgeltungsteuer in bestimmten Fällen ([§ 32d Abs. 2 EStG](#)) zu Verwaltungs- und Befolgungskosten.

Abschaffung der Abgeltungsteuer macht das Steuersystem progressiver, hat aber keine großen Aufkommenswirkungen

Die Abgeltungsteuer durchbricht den Grundsatz der umfassenden „synthetischen“ Einkommensbesteuerung, bei der alle steuerpflichtigen Einkünfte zusammenzählt, persönliche Abzugsbeträge (Sonderausgaben, Unterhaltsleistungen, Kinderfreibeträge, außergewöhnliche Belastungen) abgezogen und das zu versteuernde Einkommen mit einem progressiven Steuertarif belastet werden. Durch die abgeltende Besteuerung werden Kapitaleinkünfte nur noch mit maximal 25 Prozent Abgeltungsteuer plus Solidaritätszuschlag belastet, sofern die Steuerpflichtigen die Einkünfte nicht deklarieren. Gerade bei den Kapitaleinkommen, die stark auf die wohlhabenden Steuerpflichtigen konzentriert sind und die in den letzten beiden Jahrzehnten maßgeblich zur zunehmenden Ungleichheit bei der Einkommensverteilung beigetragen haben, läuft die progressive Besteuerung ins Leere.

Allerdings sind durch die Abgeltungsteuer das Halbeinkünfte- bzw. Teileinkünfteverfahren² bei der Dividenden- und Veräußerungsgewinnbesteuerung sowie der Abzug von Werbungskosten weggefallen, ferner werden seitdem Veräußerungsgewinne umfassend besteuert. Diese Regelungen belasten Steuerpflichtige mit Dividendeneinkünften oder Veräußerungsgewinnen, insbesondere Kleinanleger mit niedrigen steuerpflichtigen Einkünften. Effektiv entlastet wurden die Steuerpflichtigen mit hohen Zinseinkünften und hohen niedrigen steuerpflichtigen Einkünften.

Das Rechenbeispiel in der folgenden Tabelle verdeutlicht die Wirkungen der Abgeltungsteuer im Vergleich zu einer synthetischen Einkommensteuer mit Teileinkünfteverfahren, bei dem die steuerpflichtigen Dividenden (oder Veräußerungsgewinne) zu 60 Prozent in die steuerpflichtigen Einkünfte einbezogen werden. Neben der unmittelbaren Wirkung auf die Grenzsteuersätze der Einkommensteuer werden die gesamten Belastungswirkungen einschließlich Solidaritätszuschlag und der Vorbelastung auf Unternehmensebene berücksichtigt. Für die

² Bis 2008 wurden Dividenden und Veräußerungsgewinne nur zur Hälfte in die Einkommensteuerpflicht einbezogen (Halbeinkünfteverfahren). Damit sollte die Vorbelastung durch Unternehmenssteuern auf der Ebene der Kapitalgesellschaften beim Kapitalanleger berücksichtigt werden („shareholder relief“). Diese Ermäßigung gilt nicht bei der Abgeltungsteuer. In bestimmten Fällen, in denen die Abgeltungsteuer nicht wirksam wird, gilt ein Teileinkünfteverfahren, bei dem Dividenden und Veräußerungsgewinne zu 60 Prozent in die steuerpflichtigen Einkünfte einzubeziehen sind. Dies gilt z.B. bei Einkünften aus Beteiligungen im Betriebsvermögen oder aus Gesellschafter-Fremdfinanzierung, ferner gibt es ein Wahlrecht zum Teileinkünfteverfahren bei privaten Beteiligungen von mehr als 25 Prozent oder bei beruflicher Tätigkeit für die Gesellschaft, vgl. dazu § 32d Abs. 2 EStG.

Gewerbsteuer wird ein Hebesatz von 400 Prozent angenommen. Bei der gesamten Grenzbelastung der Zinseinkünfte wird die Hinzurechnung von 25 Prozent der Finanzierungsaufwendungen bei der Gewerbesteuer berücksichtigt, Zinsabzugsverbote durch die Zinsschranke werden vernachlässigt.

Die Abgeltungsteuer ist ab einem zu versteuernden Einkommen von 16 000 Euro (bei zusammen veranlagten Ehepaaren und Lebenspartnerschaften der doppelte Betrag) günstiger als die Veranlagung der Kapitaleinkünfte, da dann der Einkommensteuer-Grenzbelastung über 25 Prozent steigt. Für die gesamte Grenzbelastung einschließlich von Solidaritätszuschlag und Unternehmensteuern ergibt sich eine erhebliche Begünstigung der Zinseinkommen. Dividenden bzw. Gewinnausschüttungen von Kapitalgesellschaften werden dagegen auf Unternehmensebene mit voller Gewerbesteuer sowie mit Körperschaftsteuer und Solidaritätszuschlag vorbelastet.

Tabelle

Grenzbelastungen durch Abgeltungsteuer, Einkommensteuer sowie Unternehmensteuern und Solidaritätszuschlag

Zu versteuerndes Einkommen	Grenzsteuersatz ESt 2016 ¹⁾	Abgeltungsteuer			Synthetische Einkommensteuer mit Teileinkünfteverfahren (60%)			
		Grenzsteuersatz Abgeltungsteuer	Grenzbelastung insg. ²⁾		Grenzsteuersatz ESt. ¹⁾		Grenzbelastung insg. ²⁾	
			Zinsen ³⁾	Dividenden	Zinsen	Dividenden	Zinsen ³⁾	Dividenden
Euro	Prozent							
5.000	0,0	0,0	3,5	29,8	0,0	0,0	3,5	29,8
10.000	16,7	16,7	21,1	42,2	16,7	10,0	21,1	37,2
15.000	24,6	24,6	29,4	48,0	24,6	14,7	29,4	40,7
20.000	26,8	25,0	29,9	48,3	26,8	16,1	31,8	41,7
25.000	29,1	25,0	29,9	48,3	29,1	17,4	34,2	42,7
30.000	31,3	25,0	29,9	48,3	31,3	18,8	36,6	43,7
35.000	33,6	25,0	29,9	48,3	33,6	20,2	38,9	44,7
40.000	35,8	25,0	29,9	48,3	35,8	21,5	41,3	45,7
45.000	38,1	25,0	29,9	48,3	38,1	22,9	43,7	46,7
50.000	40,3	25,0	29,9	48,3	40,3	24,2	46,1	47,7
55.000	42,0	25,0	29,9	48,3	42,0	25,2	47,8	48,5
60.000	42,0	25,0	29,9	48,3	42,0	25,2	47,8	48,5
260.000	45,0	25,0	29,9	48,3	45,0	27,0	51,0	49,8

1) Ledige Steuerpflichtige.- 2) Einschließlich Gewerbesteuer, Körperschaftsteuer und Solidaritätszuschlag.- 3) Einschließlich Hinzurechnung von 25 Prozent der Finanzierungsaufwendungen bei der Gewerbesteuer.

Würde man bei den Kapitaleinkünften wieder zur synthetischen Einkommensteuer übergehen, müssten die Steuerpflichtigen mit höheren Einkommen ihre Kapitaleinkünfte mit dem individuellen Grenzsteuersatz versteuern. Bei Zinseinkommen würde das zu deutlichen Mehrbelastungen führen. Bei Dividenden sowie Veräußerungseinkünften würde dagegen das Teileinkünfteverfahren mit einem Erfassungssatz von 60 Prozent beim Einkommensteuertarif 2016 dazu führen, dass lediglich Steuerpflichtige mit einem zu versteuernden Einkommen von

mehr als 54 000 Euro geringfügig stärker belastet würden als bei der Abgeltungsteuer. Dies betrifft schätzungsweise 10 Prozent der Steuerpflichtigen. Steuerpflichtige mit einem zu versteuernden Einkommen von über 255 000 Euro würden 27 Prozent Einkommensteuer-Grenzbelastung aufweisen, dies betrifft schätzungsweise 0,35 Prozent der Steuerpflichtigen. Die gesamte Grenzbelastung von Zinsen und Dividenden einschließlich der Vorbelastung auf Unternehmensebene würde durch die Reform bei den höheren Einkommen wieder deutlich angenähert. Dies erhöht die Finanzierungsneutralität des Steuersystems.

Bei den Dividenden und Veräußerungsgewinnen, aus denen zurzeit der Großteil der Kapitaleinkommen bestehen dürfte, sind bei Aufhebung der Abgeltungswirkung und Einführung des Teileinkünfteverfahrens mit 60 Prozent nur geringe Mehreinnahmen zu erwarten. Hier werden die Steuerpflichtigen mit den niedrigen Grenzsteuersätzen bei der Einkommensteuer entlastet und die Steuerpflichtigen mit den hohen Grenzsteuersätzen nur moderat belastet. Hinzu kommt der Abzug von Werbungskosten, der vor allem bei hohen Dividendeneinkünften eine Rolle spielen dürfte, wobei allerdings die geltende Veranlagungsoption nach [§ 32d Abs. 2 Nr. 3 EStG](#) zu beachten ist. Die Zinseinkünfte der Steuerpflichtigen mit höheren Einkommen würden zwar deutlich stärker belastet. Das Steuer Mehraufkommen dürfte aber durch das inzwischen deutlich gesunkene Zinsniveau begrenzt werden. Bei sehr hohen Gewinn- und Kapitaleinkommen greift die private Kapitaleinkommensbesteuerung nicht oder nur langfristig, soweit sie im Unternehmenssektor thesauriert werden.

Für genauere Quantifizierungen könnten Verteilungs- und Mikrosimulationsanalysen auf Grundlage der Einkommensteuerstatistiken bis 2008 durchgeführt werden und dabei Annahmen über die Entwicklung der Kapitaleinkünfte getroffen werden. Insgesamt dürfte die Reform keine größeren Aufkommens- und Verteilungseffekte auslösen. Nach einer Analyse des Bundesfinanzministeriums für eine parlamentarische Anfrage soll bereits die Einführung der Abgeltungsteuer im Jahr 2009 Steuer Mehreinnahmen erzielt haben ([BT-Drucksache 18/2724](#)). Zumal angesichts der niedrigen Zinsen könnte eine Rückkehr zur synthetischen Einkommenssteuer mit Teileinkünfteverfahren sowie Werbungskostenabzug heute zu Steuer mindereinnahmen führen. Die Steuerprogression würde aber steigen, soweit der Werbungskostenabzug die Steuerpflichtigen in den obersten Einkommensgruppen nicht sehr stark entlastet.

Abgeltungsteuer begünstigt Fremdfinanzierung

Die Beispielrechnung macht deutlich, dass die Abgeltungsteuer nur die Zinseinkünfte bei den Steuerpflichtigen mit höheren Einkommensteuer-Grenzbelastungen effektiv entlastet. Bei den

Dividendeneinkünften wurden die Steuerpflichtigen mit den hohen Grenzsteuersätzen nur wenig entlastet und die mit den niedrigeren Grenzsteuersätzen belastet. Hinzu kommt die Verschärfung der Veräußerungsgewinnbesteuerung, die vor allem Aktien, Aktienfonds und sonstige Beteiligungen an Kapitalgesellschaften trifft. Ähnliches gilt vermutlich für die Abschaffung des Werbungskostenabzugs. Für Privatanleger werden Sparanlagen und festverzinsliche Wertpapiere relativ günstiger. Für Unternehmer unterliegen zwar Einkünfte aus Fremdfinanzierungen im eigenen Unternehmen nicht der Abgeltungsteuer. Doch auch für sie ist es steuerlich günstiger, Mittel auf dem Kapitalmarkt zu investieren als im eigenen Unternehmen. Insgesamt begünstigt die Abgeltungsteuer somit die Fremdfinanzierung.³

Es gibt empirische Hinweise auf entsprechende Reaktionen bei der Unternehmensfinanzierung, allerdings sind die unmittelbar nach der Reform gemessenen Effekte relativ klein.⁴ Derzeit dürften diese Wirkungen von der Niedrigzinsphase überlagert werden, die Aktien, Eigen- und Beteiligungsfinanzierungen oder Sachwerte deutlich attraktiver macht. Längerfristig können die Begünstigung der Fremdfinanzierung und die Benachteiligung der Eigen- und Beteiligungsfinanzierung spürbare gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsverluste auslösen.

Abschaffung der Abgeltungsteuer ist eine sinnvolle Reformoption

Die Abschaffung der Abgeltungsteuer und die Wiedereinführung des Status quo ante mit einem Teileinkünfteverfahren für Dividenden und Veräußerungsgewinne zu 60 Prozent ist eine sinnvolle Reformoption. Dies würde das Steuersystem wieder etwas progressiver machen und die Benachteiligung der Eigen- und Beteiligungsfinanzierung der Unternehmen reduzieren. Angesichts der niedrigen Zinsen sind aber keine großen Mehreinnahmen zu erwarten, möglich sind auch Mindereinnahmen.

Im Hinblick auf die Akzeptanz und den Erhebungsaufwand der Kapitaleinkommensbesteuerung könnte der Sparerfreibetrag wieder angehoben werden. Als er 1993 eingeführt wurde, betrug er 6 000 DM, also 3 068 Euro, plus 100 DM (51 Euro) Werbungskostenpauschbetrag. Heute, mehr als 20 Jahre später, liegt er bei 801 Euro einschließlich Werbungskostenpauschbetrag. Die Fallzahlen der Steuerpflichtigen mit Veranlagung der Kapitaleinkommen könnten

³ Christian A. Conrad: [Wirkungen der Abgeltungsteuer auf die Kapitalallokation – Anregungen für eine Reform](#). Wirtschaftsdienst 2012 | 6.

⁴ Frank M. Fossen, Martin Simmler: [Differential Taxation and Firms' Financial Leverage – Evidence from the Introduction of a Flat Tax on Interest Income](#). DIW Discussion Paper 1190, 2012. Deutschsprachige Kurzfassung: [DIW Wochenbericht Nr. 17.2012](#).

dadurch reduziert werden. Das Steueraufkommen würde sich etwas verringern, angesichts der starken Konzentration der Kapitaleinkünfte sollte der Effekt aber nicht groß sein.

Im Hinblick auf die Niedrigzinsen ist derzeit bei sicheren Anlagen die reale Kapitalerhaltung nicht mehr gewährleistet. Hierzu könnten die Kapitalerträge um eine steuerfreie Inflationskomponente von 1,5 bis 2 Prozent bereinigt werden. Gegebenenfalls könnte dieser Verschönbetrag mit dem Sparerfreibetrag verrechnet werden.

Werbungskosten könnten wieder abgezogen werden, bei Dividenden im Umfang des Erfassungssatzes von 60 Prozent. Dies entspricht dem steuerlichen Nettoprinzip und reduziert Verzerrungen bei der Beteiligungsfinanzierung.

Zur Sicherung des Besteuerungsvollzugs und zur Verringerung des Verwaltungs- und Befolgungsaufwands der Einbeziehung der Kapitaleinkünfte in die Einkommensteuerveranlagung sollten auch für inländische Steuerpflichtige die Informationen über steuerpflichtige Kapitaleinkünfte automatisch an die inländischen Finanzbehörden übertragen und in die elektronischen Steuererklärungen der Bürger übernommen werden.